

LOBISTINĖ VEIKLA EUROPOJE

ĮTAKA UŽKULISIJOSE,
PRIVILEGIJUOTAS DALYVAVIMAS SPRENDIMŲ
PRIĖMIME

Transparency International – pasaulinis judėjimas, kurio vizija yra pasaulis be korupcijos. Per daugiau nei 100 nacionalinių skyrių visame pasaulyje ir tarptautinį Sekretoriatą Berlyne, mes kovojame su korupcija, kad paverstume šią viziją tikrove.

www.transparency.org

Autoriai: Dr. Suzanne Mulcahy
Projekto vadovas ir redaktorius: Paul Zoubkov
Projekto koordinatė: Helen Turek
Komunikacijos koordinatė: Julie Anne Miranda-Brobeck

© 2015 Transparency International. Visos teisės saugomos.

Šis tyrimas - tai tyrimo "Lobbying in Europe: Hidden Influence Privileged Access" vertimas

© Vlršelio nuotrauka: Istockphoto/mediaphotos

Siekiant užtikrinti šioje ataskaitoje pateiktos informacijos tikslumą, buvo imtasi visų tam reikalingų priemonių. Informacija rinkta iki 2015 m. kovo mėn. ir todėl ataskaitoje gali neatsispindėti po to sekę pasikeitimai. Transparency International negali prisiimti atsakomybės už šios ataskaitos naudojimo kituose kontekstuose ar kitais tikslais rezultatus. Šis projektas iš dalies finansuotas Europos Komisijos. Leidinys atspindi tik autorių nuomonę



Co-funded by the Prevention of and Fight against
Crime Programme of the European Union

1. Santrauka
2. Tyrimo pagrindas ir metodologija
3. Lobistinės veiklos ypatumai įvairiose Europos šalyse
4. Lobistinės veiklos reguliavimas Europoje
5. Skaidrumas: visuomenės įgalinimas dalyvauti sprendimų priėmimo procese
 - Teisė gauti informaciją: skaidrumo prielaida priimant sprendimus
 - Lobistų registrai: veiksmingas atskaitomybės įrankis ar tiesiog parodomoji priemonė?
6. Sąžiningumas: etiškos lobistinės veiklos skatinimas
 - „Besisukančių durų“ reiškinys: iš politikos į lobistinės veiklos sferą ir atvirkščiai
 - Etikos kodeksai: lobistinės veiklos objektų ir lobistų elgsenos reguliavimas
 - Sąžiningumo skatinimas lobistų bei verslininkų bendruomenėse: verslo ir lobistų bendruomenės pastangos siekiant reformų
7. Vienodos galimybės įsitraukti į sprendimų priėmimą
 - Netinkami konsultacijų mechanizmai
 - Patarimas kaip įtakos priemonė: ekspertų ir patariamąsios grupės
8. Rekomendacijos

Svarbiausi tyrimo rezultatai

Kiek veiksmingos priemonės, užkertančios kelią neteisėtai įtakai viešiesiems sprendimams, ir taisyklės, skatinančios etišką lobistinę veiklą Europos politinėse sistemose¹?		
Vertinta skalėje nuo 0 iki 100, kur 0 reiškia žemiausią įvertinimą, o 100 – aukščiausią.		
Bendras balas yra nesvertinis trijų kategorijų – skaidrumo, sąžiningumo ir vienodų galimybių įsitraukti į sprendimų priėmimą – rezultatų vidurkis.		
Rezultatai pateikti mažėjančia tvarka. Daugiausia taškų surinkusi šalis lentelėje užima aukščiausią vietą.		
Šalis / institucija	%	
Nėra	71–100	Puikiai (71–100)
Slovėnija	55	Patenkinamai (51–70)
Lietuva	50	Nepakankamai (41–50)
Jungtinė Karalystė	44	
Austrija	40	Prastai (<40)
Airija	39	
Latvija	39	
Europos Sąjungos (ES) institucijos	36	
Nyderlandai	34	
Lenkija	33	
Čekijos Respublika	29	
Estija	29	
Prancūzija	27	
Slovakija	26	
Bulgarija	25	

¹ Valstybės išrikiuotos pagal reguliavimo sistemos stiprumą lobistinės veiklos srityje. Bendras įvertinimas atspindi visos reguliavimo priemonių, apsaugančių nuo neteisėtos įtakos lobizmo srityje, sistemos stiprumą ir pastangas skatinti atvirą ir etišką lobizmą. ES institucijoms skirtas įvertinimas yra trijų ES institucijų – Europos Komisijos, Europos Parlamento ir ES Tarybos – įvertinimų vidurkis. Žr. 2 skyrių, norėdami peržvelgti visą vertinimo metodologijos paaiškinimą.

Vokietija	23
Portugalija	23
Ispanija	21
Italija	20
Vengrija	14
Kipras	14
Regiono vidurkis	31

Pagrindiniai faktai ir skaičiai

- Lobistinės veiklos reguliavimo kokybė devyniolikoje šalių – 31 %
 - Skaidrumas – 26 %
 - Sąžiningumas – 33 %
 - Vienodos galimybės įsitraukti į sprendimų priėmimą – 33 %
- Tik septynios iš devyniolikos šalių turi specialiai lobistinei veiklai reguliuoti skirtus teisės aktus (Austrija, Prancūzija, Airija, Lietuva, Lenkija, Slovėnija ir Jungtinė Karalystė)
- Nė viena iš tirtų šalių tinkamai nekontroliuoja asmenų judėjimo iš viešojo į privatų sektorių ir atvirkščiai
- Nacionalinėse ataskaitose, kuriomis remtasi atliekant šį tyrimą, paminėta daugiau nei 50 neteisėtos įtakos atvejų
- 36 % – vidutinė lobistinės veiklos reguliavimo kokybė trijose ES institucijose
 - Europos Komisija – 53 %
 - Europos Parlamentas – 37 %
 - ES Taryba – 19 %
- Perspektyvi lobizmo reguliavimo praktika nustatyta 9 valstybėse
- 58 % ES piliečių įsitikinę, kad jų šalies valdžia yra didele dalimi arba visiškai kontroliuojama stambiųjų interesų grupių („Transparency International“ Pasaulinis korupcijos barometras)

1. Santrauka

- ❖ *Lobizmas yra bet koks organizuotos grupės arba jos vardu vykdomas tiesioginis arba netiesioginis ryšių palaikymas su valstybės pareigūnais, politinius sprendimus priimančiais asmenimis arba jų atstovais siekiant daryti įtaką priimant viešuosius sprendimus.*

Šioje ataskaitoje nagrinėjama lobistinės veiklos praktika ir pastangos reguliuoti šią veiklą devyniolikoje Europos šalių bei trijose pagrindinėse Europos Sąjungos institucijose². Ši ataskaita pasirodo tuo metu, kai visuomenės pasitikėjimas valdžia yra kaip niekada mažas, o lobizmo praktika yra plačiai siejama su slaptumu ir nesąžiningu būdu įgytu pranašumu. Šios ataskaitos pasirodymo laikotarpiu taip pat stebime, jog vis daugiau Europos vyriausybių skelbia pažadus spręsti nederamos įtakos problemą politikos srityje, ir juntamas itin opus veiksmingo valdymo klausimas, su kuriuo susiduria Europos valstybės ir ES institucijos ekonominių, socialinių bei politinių iššūkių akivaizdoje.

Lobizmas yra neatsiejama gerai funkcionuojančios demokratijos dalis, glaudžiai susijusi su visuotinėmis vertybėmis, tokiomis kaip žodžio laisvė ir peticijos teisė. Lobistinė veikla leidžia įvairioms interesų grupėms išreikšti savo poziciją apie viešuosius sprendimus, kurie gali turėti joms įtakos. Lobizmas taip pat gali pagerinti sprendimų priėmimo kokybę, atverdamas kelią specifinių žinių turintiems specialistams padėti įstatymų leidėjams ir sprendimų priėmėjams sprendžiant vis sudėtingesnius techninius klausimus. Kaip atskleidė 2013 metais atlikta apklausa, kurioje dalyvavo 600 Europos šalių parlamentarų ir pareigūnų, 89 procentai iš jų sutiko, kad „etiška ir skaidri lobistinė veikla prisideda prie politikos formavimo“³.

Vis dėlto daugybė Europoje kilusių skandalų rodo, kad, nesant aiškių ir įvykdomų taisyklių, politinių sprendimų priėmimo procese gali pradėti dominuoti tam tikros privilegijuotųjų asmenų grupės, kurios turi prieigą prie didesnių resursų ir yra užmezgusios platesnį ryšių tinklą. Geriausiu atveju tokios grupės gali pakreipti tam tikrus atskirus sprendimus sau naudinga linkme, o blogiausiu atveju – daryti įtaką priimant sprendimus instituciniu ir valstybiniu lygiu. Šiuo metu nesąžininga ir neskaidri lobizmo praktika yra viena iš svarbiausių sąlygų korupcijai sudarančių rizikos veiksnių, su kuriais susiduria Europa. Šeši iš dešimties Europos gyventojų mano, kad jų šalių vyriausybės yra veikiamos arba visiškai yra užvaldytos tam tikrų interesų grupių⁴.

Šioje ataskaitoje pateikiami rezultatai, gauti nacionaliniu lygiu atlikus tyrimus, kuriais siekta išsiaiškinti, kokiomis formomis įvairiose Europos šalyse pasireiškia lobistinė veikla ir kaip vyriausybės bei ES institucijos reaguoja į riziką ir iššūkius, susijusius su nederama įtaka viešųjų sprendimų priėmimui. Tai pirmasis tokio pobūdžio holistinis lyginamasis įvertinimas šioje srityje.

Didelis dėmesys šioje ataskaitoje skiriamas trims svarbiausiems, tarpusavyje susijusiems veiksmingo lobizmo reguliavimo aspektams: pirma, ar užtikrinamas ryšių, kuriuos lobistai palaiko su valstybės pareigūnais, skaidrumas ir atvirumas visuomenės kontrolei (**skaidrumas**); antra, ar egzistuoja aiškios ir įvykdomos taisyklės, įtvirtinančios etišką lobistų ir valstybės pareigūnų elgesį (**sąžiningumas**); ir trečia, kiek viešųjų sprendimų priėmimas yra atviras įvairioms platų interesų spektrą atstovaujančioms grupėms (**vienodos galimybės įsitraukti į sprendimų priėmimą**). Norint pasiekti bet kokių rimtesnių rezultatų kovojant su netinkama įtaka priimamiems viešiesiems sprendimams politikos srityje, būtina atkreipti dėmesį į tai, kad skaidrumą užtikrinančios priemonės turi būti derinamos su platesnėmis priemonėmis, siekiant stiprinti visuomenės narių įsitraukimą ir suteikti plačiam ratui gyventojų priėjimą prie politikos formuotojų.

² 2014 m. Nacionaliniai tyrimai atlikti Austrijoje, Bulgarijoje, Kipre, Čekijos Respublikoje, Estijoje, Prancūzijoje, Vokietijoje, Vengrijoje, Airijoje, Italijoje, Latvijoje, Lietuvoje, Nyderlanduose, Lenkijoje, Portugalijoje, Slovakijoje, Slovėnijoje, Ispanijoje ir Jungtinėje Karalystėje. Tyrimo metu analizuotos šios institucijos: Europos Komisija, Europos Parlamentas ir Europos Sąjungos Taryba.

³ Burson Marsteller, *A Guide to Effective Lobbying in Europe: The View of Policymakers* (London: Burson Marsteller, 2013).

⁴ „Transparency International“, *Global Corruption Barometer 2013* (Berlin: Transparency International, 2013).

Bendri tyrimo rezultatai kelia nerimą ir rodo, jog ligšiolinės pastangos skatinti atviros ir etiškos lobistinės veiklos standartus tiek vyriausybių, tiek lobistų tarpe buvo nenuoseklios, nesuderintos ir neveiksmingos. Didžioji dalis įtakos daroma neformaliai, slapta, stebimi rimti interesų konfliktai. Tam tikros grupės turi privilegijuotą ryšį su sprendimus priimančiais asmenimis. Vis dar išlieka didelė rizika, susijusi su nederama įtaka priimamiems sprendimams, ir tam tikrais atvejais tai turėjo didelių drastiškų padarinių ekonomikai, aplinkai, socialinei sanglaudai, viešajam saugumui bei žmogaus teisėms. Tiek viešasis sektorius, tiek suinteresuotieji asmenys, siekiantys daryti įtaką viešiesiems sprendimams, reaguodami į šią problemą privalo nedelsiant imtis veiksmingų priemonių.

Pagrindinės išvados

Lobistinė veikla įvairiose Europos šalyse pasižymi skirtingais bruožais ir apima vis sudėtingesnius procesus. Įvairios interesų grupės ir jų atstovai siekia dalyvauti priimant viešuosius sprendimus ir daryti jiems įtaką, taip prisideddami prie bendros dinamiškos demokratiškos aplinkos. Sprendimams įtaką bandantys daryti įvairūs suinteresuoti asmenys, atstovaujantys privatų, viešąjį, ne pelno sektorių arba dirbantys teisių gynimo srityje, nelaiko savo veiklos lobizmu ir dažnai šią veiklą vadina kitokiais terminais, tokiais kaip propagavimas, viešieji reikalai ar interesų atstovavimas.

Daugelyje šalių lobistinė veikla kaip savarankiška profesija ir konsultavimo paslauga tebėra užuomazgos stadijoje. Tačiau vykstant Europos Sąjungos integraciniams procesams ir Briuseliui tampant Europos politikos formavimo centru, vis aktyviau vykdoma profesionali lobistinė veikla. Nacionaliniu lygiu vis dar veikia atstovavimo tam tikro sektoriaus mastu ir institucinių partnerysčių su vyriausybe sistema. Tačiau stebimos naujos tendencijos rodo, kad daugiau išteklių turintys subjektai (ypač stambesnes verslo įmones atstovaujantys asmenys ar grupės) vis aktyviau užsiima lobistine veikla, užuot pasiklioavę verslo asociacijų atstovavimu.

Įtaka priimant sprendimus Europoje vis dar daroma neformaliai, slapta. Pasitelkiami įvairūs lobistinės veiklos metodai – nuo atviro dalyvavimo konsultaciniuose procesuose iki tiesioginio bendravimo su sprendimus priimančiais asmenimis bei visuomeninių kampanijų. Daugelis iš šių metodų yra teisėti, tačiau kai kuriais veiksmais siekiama suklaidinti viešųjų sprendimų priėmėjus bei išorės stebėtojus ir nuslėpti tikruosius ketinimus bei naudos gavėjus. Kai kuriais drastiškesniais atvejais suinteresuoti subjektai veikia per priedangos organizacijas arba imituoja visuomenės palaikymą manipuliuodami ir / arba pirkdami viešąją nuomonę (dirbtinės visuomenės nuomonės kūrimas).

Nemaža dalis veiksmų, kuriais siekiama daryti įtaką priimant sprendimus tyrinėtose šalyse, vyksta už įprastų formalių, dalyvavimo grįstų arba konsultacinių kanalų ribų, remiantis neformaliais santykiais bei pasinaudojant įvairiais socialinės sąveikos būdais. Tam tikrose valstybėse, tarp kurių tokios skirtingos šalys kaip Airija, Portugalija arba Vengrija, ši įtaka yra glaudžiai persipynusi su šeimininių, klasinių ar verslo interesų struktūromis, taip sukuriant sąlygas protegavimui ir uždarų, privilegijuotų grupių kūrimuisi.

Tarp verslo ir politikos vis stiprėja ryšiai, dėl kurių kyla rimti interesų konfliktai, o tai, savo ruožtu, kelia riziką, kad bus sukurtos tokios reguliavimo ir politinės sąlygos, kurios tenkins tik siaurus tam tikrų grupių interesus. Ypač didelį nerimą kelia lobistinės veiklos vykdymas užimant pareigas valstybinėje tarnyboje. Dar viena opi problema – pareigas palikusių pareigūnų judėjimas iš viešojo į privatų sektorių ir atvirkščiai, vadinamasis „besisukančių durų“ principas. Neproporcingas slaptas politinės veiklos finansavimas šioje situacijoje taip pat vaidina svarbų vaidmenį.

Nepaisant rimtų rizikos veiksnių, lobistinės veiklos reguliavimas Europoje yra toli gražu nepakankamas ir sudaro sąlygas užkulisinei politikų įtakai. Remiantis tarptautiniais standartais ir geriausia praktika, devyniolika tirtų Europos šalių ir trys ES institucijos buvo bendrai įvertintos tik 31 balu, atsižvelgiant į jų skaidrumo, sąžiningumo ir vienodų galimybių priimant viešuosius sprendimus skatinimo priemonių kokybę lobistinės veiklos srityje.

Didžioji dauguma vertintų Europos valstybių netaiko visapusiško lobistinės veiklos reguliavimo ir neturi įsidięsusios sistemos, kuri padėtų sistemingai registruoti lobistų ir politikų palaikomus ryšius. Šiuo požiūriu Europa atsilieka nuo Kanados ir Jungtinių Amerikos Valstijų. Tik septynios iš devyniolikos tirtų šalių taiko specialiai lobistinei veiklai reguliuoti skirtus įstatymus arba teisės aktus (Austrija, Prancūzija, Airija, Lietuva, Lenkija, Slovėnija ir Jungtinė Karalystė). **Daugelis Europoje taikomų su lobistine veikla susijusių įstatymų ir teisės aktų daugiau ar mažiau turi trūkumų ir šiam tikslui nėra tinkami. Taip pat kyla problemų dėl nepakankamo galiojančių taisyklių vykdymo ir jų nesilaikymo.**

Tik vienai valstybei – Slovėnijai – ir Europos Komisijai skirta daugiau nei 50 balų. Tačiau jos taip pat susiduria su įvairiomis problemomis, tokiomis kaip reglamentavimo spragos ir nepakankamas taisyklių laikymasis. Verta paminėti, jog didžioji dalis šalių, atsidūrusių finansinės krizės centre (Kipras, Ispanija, Italija ir Portugalija)⁵, rikiuojasi sąrašo gale kartu su Vengrija. Ne mažiau nerimo kelia ir ES Tarybos – vienos įtakingiausių Europos institucijų – rezultatai. Ši institucija, surinkusi vos 19 balų, užima trečią vietą nuo galo (ir pagal šį rodiklį atsiduria visiškai priešingoje pozicijoje nei Europos Komisija).

1. **Skaidrumas (26 %) – gyventojai ir interesų grupės turi mažai galimybių sužinoti, kas daro įtaką viešiesiems sprendimams, kaip ir kokiems klausimams tam tikri subjektai daro įtaką.** Tik nedaugelis šalių kelia reikalavimą viešajam sektoriui registruoti informaciją apie lobistus bei interesų grupes, su kuriais palaikomi ryšiai. Informacija, kuri yra užregistruojama, dažnai būna siaura, kaupiama nesistemingai ir nėra aktyviai skelbiama visuomenei. Nors visos šalys, išskyrus Kiprą, turi priėmusios įstatymus, užtikrinančius visuomenės teisę gauti informaciją, praktikoje gyventojai, žiniasklaida ir kitos interesų grupės susiduria su kliūtimis mėgindamos pateikti užklausą šiai informacijai gauti.

Septynios valstybės bei ES institucijos, kurios taiko konkrečius lobistinę veiklą reguliuojančius teisės aktus, nusprendė pasitelkti registrą kaip lobistinės veiklos reguliavimo strategijos pagrindą, ir išskėlė reikalavimą vesti privalomus lobistų registrus ir daugeliu atveju periodiškai teikti ataskaitą apie lobistų veiklą. Lobistų registrai gali būti naudinga priemonė, leidžianti piliečiams stebėti politiniam procesui daromą įtaką, su sąlyga, kad šie registrai paremti aiškiais apibrėžimais (įskaitant subjektų, kurie siekia daryti įtaką viešiesiems sprendimams, apibrėžimą), jei jie privalomi ir derinami su tikslingais priežiūros mechanizmais. Tačiau nė vienas iš įdiegtų registrų, kurie buvo apžvelgti šios ataskaitos tikslais, neatitinka minėtų kriterijų. Vis dėlto svarbu pažymėti, kad net ir visapusiškas lobistų registras nėra panacėja kovojant su netinkama įtaka. Tai tik viena iš daugelio galimų priemonių, kurių reikia norint užtikrinti sprendimų atvirumą visuomenei.

2. **Sąžiningumas (33 %) – nei lobistams, nei valstybės pareigūnams nėra taikomos aiškios ir įgyvendinamos etikos normos, susijusios su lobistine veikla, o tai kelia ypač didelį nerimą, turint omenyje šioje srityje pastebimą žemo lygio skaidrumą.** Nors daugelis valstybių yra priėmusios viešojo sektoriaus etikos kodeksą, nemažai šalių vis dar neturi panašaus etikos normų rinkinio, skirto įstatymų leidėjams. Šiuo metu priimti etikos kodeksai dažnai yra neišsamūs ir nepateikia pakankamų elgsenos gairių, kurios apibrėžtu, kaip palaikyti ryšius su trečiosiomis šalimis, užsiimančiomis lobistine veikla. Ypač opios problemos susijusios su interesų konfliktų valdymu, įskaitant periodiniu interesų atskleidimu. Nors dauguma valstybių turi tam tikrų teisės aktų, kuriais siekiama spręsti problemą, susijusią su pareigūnų judėjimu iš viešojo į privatų sektorių ir atvirkščiai vadinamoju „besisukančių durų“ principu, reikalaujant kurį laiką susilaikyti nuo lobistinės veiklos nustojus eiti valstybės tarnautojo pareigas, tik viena šalis – Slovėnija – yra įteisinusi tokio pobūdžio teisės aktą, orientuotą į įstatymų leidėjus, ir net šiuo atveju minėtas teisės

⁵ Graikija nebuvo įtraukta į šioje ataskaitoje apžvelgtų valstybių grupę.

aktas nėra tinkamai pritaikomas praktikoje. Kaip rodo tyrimo rezultatai, nė viena iš devyniolikos vertintų valstybių netaiko veiksmingos teisės aktų nuostatų, kontroliuojančių pareigūnų judėjimą „besisukančių durų“ principu, stebėsenos ir vykdymo.

Kalbant apie lobistams taikomas etikos gaires, tik viena šalis (Austrija) turi privalomą etikos kodeksą, o remiantis Airijoje neseniai priimtu Lobistinės veiklos reguliavimo įstatymu (2015 m.), reguliavimo institucija yra įgaliota tokį kodeksą išleisti. Kelios kitos šalys taiko neprivalomas nuostatas dėl etikos normų. Vienas teigiamas pastebėjimas yra susijęs su tuo, kad daugelyje valstybių yra tam tikrų savanoriškų iniciatyvų ir bandymų užtikrinti lobistinės veiklos savireguliaciją, įskaitant etikos kodeksų kūrimo skatinimą. Tačiau daugeliu atveju šie veiksmai apsiriboja profesinėmis asociacijomis, kurios sudaro tik nedidelę dalį viešiesiems sprendimams daryti įtaką siekiančių subjektų. Be to, etikos kodeksai paprastai yra neprivalomi ir dažnai nenumato pakankamai veiksmingų skundų teikimo mechanizmų.

3. **Vienodos galimybės įsitraukti į sprendimų priėmimą (33 %) – visuomenės narių teisė įsitraukti į sprendimų priėmimą nėra pakankamai užtikrinama ir tam tikros grupės turi privilegijuotą priėjimą prie viešuosius sprendimus priimančių asmenų.** Nors tirtose šalyse egzistuoja įvairūs viešųjų konsultacijų mechanizmai, vyriausybės šiuos principus įgyvendina nenuosekliai ir nėra taikomi visapusiški reikalavimai teikti išsamius paaiškinimus apie tai, į kokias nuomones ir kodėl buvo atsižvelgta priimant sprendimus. Kitas nerimą keliantis aspektas yra susijęs su lobistine veikla valstybinių institucijų viduje, veikiant per ekspertų ar patariamąsias grupes, kurias suformuoja viešojo sektoriaus subjektai. Tik viena šalis (Portugalija) yra įteisinusi reikalavimą siekti subalansuotos tokių grupių sudėties, tačiau daugelyje šalių šių grupių veikla nėra skaidri ir atvira visuomenės vertinimui.

Status quo situacija, kurioje stebima didelė netinkamos įtakos viešiesiems sprendimams rizika, kurią papildoma nepakankamas reguliavimas ir priežiūra, turėjo rimtų padarinių visuomenės gerovei bei visų susijusių šalių reputacijai. Ekspertų apklausos ir atvejų analizės, pateiktos šioje ataskaitoje, taip pat nacionaliniai tyrimai, kuriais paremtas šis dokumentas, atskleidžia, jog esamas požiūris į šias problemas labai brangiai kainuoja ir prisideda prie aplinkos blogėjimo, finansinio nuosmukio, žmogaus teisių pažeidimų, pavojaus viešajam saugumui ir kitų neigiamų reiškinių. Be to, visa tai pakenkė lobistų, interesų grupių, valstybės pareigūnų bei viešųjų institucijų, siekiančių vykdyti savo veiklą skaidriai ir etiškai, reputacijai. Šioje srityje stebimas žemas visuomenės pasitikėjimas, ir atsižvelgiant į tai, kad didžioji dalis lobistinės veiklos yra vykdoma priežiūros mechanizmų užribyje, tikrasis problemų mastas greičiausiai yra žymiai didesnis.

Nepaisant rimtų ES šalių reglamentavimo sistemų trūkumų, pastebima ir tam tikra pažanga teigiamų pokyčių link. Vis daugiau valstybių, įskaitant Estiją, Prancūziją, Italiją ir Lietuvą bei kitas šalis, išreiškia norą spręsti šią problemą ir teikia įvairius šiam klausimui spręsti skirtus pasiūlymus, kurie šiuo metu yra pasiekę skirtingus plėtojimo etapus. Nepaisant visų esamų trūkumų, neseniai Airijoje priimtas lobistinės veiklos įstatymas pakėlė Europos lobistinės veiklos reglamentavimo kokybės kartelę. Taip pat visoje Europoje imamas įvairių kitų perspektyvių priemonių, kurių keletas aptariama šioje ataskaitoje. Vis didesnis skaičius profesionalių lobistų bei verslo sektoriaus atstovų įsipareigoja laikytis aukštesnių etikos standartų palaikydami ryšius su valdžios pareigūnais ir pasisako už šios srities reformas, pripažindami moralinę atsakomybę bei geros reputacijos svarbą bei būtinybę užtikrinti vienodas sąlygas visoms suinteresuotoms šalims įsitraukti į sprendimų priėmimą. Taip pat stebimi tam tikri daug žadantys pokyčiai Briuselio institucijose. Šiuo metu prižiūrint Europos Tarybai plėtojamą tarptautinį lobistinės veiklą reglamentuojantis teisės aktas.

Ši bendra veiksmų kryptis yra pagirtina ir nuteikia optimistiškai. Tačiau tam, kad šios pastangos būtų ištisai veiksmingos, reikia remtis visapusišku požiūriu. Deja, nemažai ligšiolinių pastangų

spręsti šią problemą buvo perdėtai siauro masto ir nebuvo atsižvelgiama į platesnį kontekstą užtikrinant lobistinės veiklos skaidrumą, sąžiningumą ir vienodas galimybes įsitraukti į sprendimų priėmimą (taip pat nebuvo atsižvelgta į platesnį reglamentavimo kontekstą).

Taip pat būtina akcentuoti skubaus reagavimo, lyderystės ir politinio įsipareigojimo būtinybę, siekiant užtikrinti, kad tokios priemonės neįstrigtų svarstymų etape (kaip tai dažnai nutikdavo praėjusioje) ir būtų patvirtintos ir – dar daugiau – įgyvendintos. Tik tokiu atveju galime tikėtis, kad valstybinė politika tarnaus visuomenės gerovei, piliečiai atgaus pasitikėjimą vyriausybe, ir terminas „lobizmas“ asocijuosis su dalyvavimu pagrįsta demokratija, o ne korupcija.

Pagrindinės rekomendacijos⁶

Toliau pateikiamos pagrindinės rekomendacijos, padėsiančios vyriausybėms ir lobistams skatinti etišką lobistinę veiklą ir atgrasyti lobistus nuo siekio daryti netinkamą įtaką sprendimų priėmimo procesui:

Užtikrinti, kad informacija apie lobistinę veiklą yra skelbiama viešai ir padaryti ją lengvai prieinamą visuomenei:

- Užtikrinti, kad lobistinės veiklos reguliavimas būtų paremtas plačiais **sąvokų apibrėžimais, kurie apima visus subjektus, užsiimančius lobistine veikla** (įskaitant konsultuojančius ir organizacijos viduje dirbančius lobistus, viešųjų ryšių konsultacines įstaigas, NVO atstovus, įmones, pramonės / profesines asociacijas, profsąjungas, kompetencijų centrus, advokatų kontorą, religines organizacijas, akademikus ir juridiniuose subjektuose neapmokamai arba už simbolinį mokestį paslaugas teikiančius asmenis) **ir visus pagrindinius lobistinės veiklos tikslus.**
- Įdiegti ir sustiprinti esamus **lobistų registrus** ir padaryti juos **privalomus**, nustatant reikalavimą, kad atitinkami lobistai **laiku užsiregistruotų**, kad būtų nurodoma **išsami informacija** apie tai, kam jie atstovauja, kam siekia daryti įtaką, kokiais ištekliais naudojasi, kokiais tikslais veikia ir kokiais **pagrindžiančiais įrodymais** remiasi⁷.
- Užtikrinti, kad būtų sukurtas **teisėkūros proceso sekimo metodas**, kuris būtų taikomas siūlant bet kokią teisės aktą ar politinę priemonę, kad būtų galima užtikrinti visišką sprendimų priėmimo procesų skaidrumą. Tai apimtų išorės subjektų veiksmų ir lobistų ryšių su valstybės pareigūnais stebėseną ir viešinimą.
- Numatyti reikalavimą, kad **valstybės pareigūnai ir atstovai skelbtų informaciją apie savo susitikimus ir ryšių palaikymą su lobistais**, įskaitant informaciją apie dienotvarkes, darbotvarkes ir dokumentaciją, gautą iš lobistų.
- Visi, **siekiantys daryti įtaką valstybinei politikai** (įskaitant profesionalius lobistus, verslo įmones ir pilietinės visuomenės organizacijas) privalo **aktyviai** rūpintis, kad jų vykdoma palaikymo ir lobizmo veikla būtų **skaidri** ir kad būtų skelbiama ši informacija:
 - Įtaką siekiančios daryti organizacijos politika, išlaidos ir asmenys, organizacijos vardu užsiimančios lobizmu
 - Politikų rėmimas ir įsitraukimas į politinius procesus
 - Poziciją išreikiantys dokumentai ir lobistinę veiklą pagrindžianti dokumentacija

⁶ Išsamesnis rekomendacijų, skirtų nacionalinėms vyriausybėms, ES institucijoms, lobistams ir pilietinei visuomenei, sąrašas pateiktas šios ataskaitos pabaigoje.

⁷ Nors tam tikrais atvejais gali būti pagrįsta taikyti išimtis kai kuriai smulkiai veiklai, tačiau bendrai kalbant, registruose turėtų būti fiksuojami visi lobistai, ir, turint visa tai omenyje, reikėtų kiek įmanoma labiau sumažinti dėl to atsirandančią administracinę našą.

Apibrėžti etikos normas, kurios tarnautų kaip užkarda, užtikrinanti tinkamą lobistų ir viešo sektoriaus sąveiką:

- Nustatyti **minimalius susilaikymo nuo lobistinės veiklos periodus, reikalaujant, kad anksčiau valstybės tarnautojo pareigas užėmę pareigūnai arba renkami valstybės pareigūnai tam tikrą laikotarpį susilaikytų nuo darbo, susijusio su lobistine veikla**, kuri galėtų sukelti interesų konfliktus, ir įdiegti leidimų suteikimo tvarką, pagal kurią paskirta etikos priežiūros įstaiga išduotų buvusiems valstybės pareigūnams, buvusiems parlamento nariams ar buvusiems vykdomosios valdžios atstovams (nacionaliniu ar subnacionaliniu lygiu) atitinkamus leidimus užimti su lobistine veikla susijusias pareigas.
- Pakeisti esamus **etikos kodeksus, skirtus valstybės pareigūnams**, siekiant užtikrinti, kad juose būtų įtvirtinti aiškūs elgsenos standartai, susiję su lobizmu, ir apibrėžti, kaip valstybės pareigūnai turėtų palaikyti ryšius su interesų grupėmis.
- Įdiegti **įstatymais nustatytą lobistų etikos kodeksą**, kuriame būtų apibrėžti pagrindiniai etiškos lobistinės veiklos principai.
- Lobistai privalo įsipareigoti savo veiklą vykdyti sąžiningai, vadovaudamiesi savo vidaus įmonės socialinės atsakomybės (ISA) politika ir užtikrindami, kad perduota informacija yra **faktiškai tiksli ir teisinga**, ir kad jie **nepateikia klaidingų duomenų** apie savo statusą ar palaikomų ryšių pobūdį.

Skatinti kuo įvairesniems interesams ir nuomonėms atstovaujančių asmenų ir grupių įsitraukimą į viešųjų sprendimų priėmimą:

- Numatyti įstatymuose reikalavimus, kurie **suteikia piliečiams, interesų grupėms ir verslo subjektams vienodas galimybes prisidėti prie teisinių aktų svarstymo**.
- Numatyti įstatymuose reikalavimą, pagal kurį viešieji subjektai privalėtų **skelbti konsultacinių procesų rezultatus**, įskaitant dalyvių nuomones, išreikštas konsultacijos proceso metu.
- Užtikrinti, kad **visi kvietimai teikti paraiškas dalyvauti patariamose / ekspertų grupėse būtų atviri** ir įdiegti atrankos kriterijus, siekiant skirtingų interesų pusiausvyros.

Užtikrinti, kad būtų įgyvendinamos galiojančios taisyklės ir būtų taikomos tinkamos sankcijos už neetišką elgesį:

- Įsteigti **tinkamai finansuojamą nepriklausomą priežiūros įstaigą**, kuri užtikrintų taisyklių taikymą siekiant lobistinės veiklos skaidrumo ir etiškumo (dėl valstybinę tarnybą palikusių pareigūnų, interesų konfliktų, dovanų ir svetingumo gestų).

2. Tyrimo pagrindas ir metodologija

Ši ataskaita pateikia rezultatus, gautus 2014 metais atlikus devyniolika nacionalinių vertinimų įvairiose Europos šalyse, siekiant išnagrinėti šiose šalyse vykdomos lobistinės veiklos praktiką ir pastangas šią veiklą reguliuoti. Tyrimo pagrindą parengė organizacija „Transparency International“, remdamasi tarptautiniu mastu pripažintais standartais, susijusiais su lobistinės veiklos reguliavimu ir neteisėtos įtakos teisėkūrai prevencija. Šie standartai apima Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (EBPO) (angl. *Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD*) parengtus „Dešimt skaidraus ir sąžiningo lobizmo principų“⁸ (*10 Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*) ir šios organizacijos 2014 m. pažangos ataskaitą apie šių principų įgyvendinimą⁹, Venecijos komisijos ataskaitą apie subjektų, veikiančių už valstybinių ir politinių institucijų ribų, vaidmenį demokratinėje sistemoje (*Venice Commission's Report on the Role of Extra-Institutional Actors in the Democratic System*)¹⁰, organizacijos „Transparency International“ Atviro valdymo suvestinės standartus (*Open Governance Scorecard Standards*)¹¹, „Sunlight Foundation“ Lobizmo atskleidimo gaires (*Sunlight Foundation's International Lobbying Disclosure Guidelines*)¹² ir organizacijos „Access Info Europe“ Lobizmo atskleidimo standartus (*Standards of Lobbying Disclosure*)¹³. Remiantis šiais standartais kaip atskaitos tašku buvo sukurta metodologija, susidedanti iš 65 tam tikriems rodikliams nustatyti skirtų klausimų. Ši metodologija buvo išstobulinta konsultuojantis su keliomis iš aukščiau minėtų organizacijų.

Šie 65 rodikliai apima tris pagrindines dimensijas ir dešimt subdimensijų, kurių visuma sudaro visapusišką požiūrį į lobistinės veiklos reguliavimą. Trys pagrindinės dimensijos – tai *skaidrumas*, *sąžiningumas* ir *vienodos galimybės įsitraukti į sprendimų priėmimą*.

- **Skaidrumo** lygis rodo, kiek sprendimų priėmimas yra atviras ir kokios galimybės suteikiamos visuomenei gauti informaciją apie tai, kokie lobistai daro įtaką valstybės pareigūnams ir atstovams, kokius klausimus liečia ši lobistinė veikla, kada ir kaip vyksta lobizmas, kiek išlaidų skiriama šiam procesui ir kokie šios veiklos rezultatai.
- **Sąžiningumo** lygis atskleidžia, kiek veiksmingai šalys pajėgia užtikrinti etišką valstybės pareigūnų, atstovų ir lobistų elgesį.
- **Vienodos galimybės įsitraukti į sprendimų priėmimą** rodo, kiek veiksmingai sistema leidžia įvairius interesus atstovaujančioms grupėms išreikšti savo poziciją viešųjų sprendimų priėmimo procese ir savo idėjomis bei pagrindžiančia informacija prisidėti prie sprendimų priėmimo.

Dešimt minėtų subdimensijų pateikta žemiau.

Lentelė: Visapusiško lobistinės veiklos reguliavimo sistemos dimensijos		
Skaidrumas	Sąžiningumas	Vienodos galimybės įsitraukti į sprendimų priėmimą
1. Prieiga prie viešosios informacijos, kurią suteikia informacijos laisvę užtikrinančios priemonės.	5. Apribojimai pareigūnams, ketinantiems eiti arba ėjusiems pareigas valstybės tarnyboje, siekiant sumažinti	9. Konsultacijas ir visuomenės dalyvavimą

⁸ EBPO „Skaidraus ir sąžiningo lobizmo principai“ pateikiami internetinėje svetainėje adresu: www.oecd.org/gov/fightingcorruptioninthepublicsector/oecdprinciplesfortransparencyandintegrityinlobbying.htm.

⁹ OBPO, 2014 m.

¹⁰ Europos Taryba, *Ataskaita apie subjektų, veikiančių už valstybinių ir politinių institucijų ribų, vaidmenį demokratinėje sistemoje (Lobizmas), patvirtinta Venecijos komisijos 94-ajame plenariniame posėdyje (Venecija, 2013 m. kovo 8-9 d.)* (Strasbūras: Europos Taryba, 2013 m.).

¹¹ „Transparency International“, *Atviro valdymo standartai* (Berlynas: „Transparency International“, netrukus bus išleista).

¹² „Sunlight Foundation“, 2013 m.

¹³ „Access Info Europe“, *Lobizmo skaidrumo užtikrinimas pasitelkiant teisę gauti informaciją reglamentuojančius įstatymus* (Lobbying Transparency via Right to Information Laws) (Madridas: „Access Info Europe“, 2013 m.).

<p>2. Lobistų registracijos sistemos.</p> <p>3. Registracijos sistemos priežiūra ir sankcijos už reikalavimų nevykdymą.</p> <p>4. Valstybės pareigūnų aktyvios pastangos atskleisti su lobistine veikla susijusią informaciją, įskaitant teisėkūros proceso sekimo metodo taikymą.</p>	<p>riziką, susijusią su pareigūnų judėjimu iš viešojo į privatų sektorių ir atvirkščiai vadinamoju „besisukančių durų“ principu.</p> <p>6. Viešojo sektoriaus darbuotojams skirti etikos kodeksai.</p> <p>7. Lobistams skirti etikos kodeksai.</p> <p>8. Lobistų asociacijų savireguliacija.</p>	<p>užtikrinantys mechanizmai.</p> <p>10. Ekspertų / patariamųjų grupių sudėtis ir politika.</p>
--	--	---

Vertinimo metodologija

Kiekvieno nacionalinio vertinimo tikslas buvo įvertinti esamus lobistinę veiklą reguliuojančius teisės aktus, politiką ir praktiką, surinkti įrodymus apie korupcijos rizikos veiksnius bei atvejus, susijusius su nepakankama lobizmo kontrole, akcentuoti perspektyvią tam tikros šalies patirtį, susijusią su lobistine veikla, ir pateikti galimus problemų sprendimus ir rekomendacijas politinių sprendimų priėmėjams bei interesų grupių atstovams, veikiantiems tiek viešajame, tiek privačiajame sektoriuje.

Tyrimas vykdytas 2014 m. kovo–rugpjūčio mėnesiais. Tyrimo metu buvo atlikta teisinių ir politinių dokumentų bei antrinių duomenų peržiūra. Tuomet nacionalinių tyrimų vykdytojai atliko politikos formuotojų, lobistų ir ekspertų gilumines apklausas apie lobistinę veiklą šalyje. Iš viso devyniolikoje šalių surengta 161 apklausa, apklausti 180 tyrimo dalyvių.

Tyrimas visų pirma rėmėsi kokybinio tyrimo metodais, tačiau siekiant pateikti kiekybinę lobistinės veiklos reguliavimo įvertinimą nacionaliniu bei ES lygiu, tyrėjai atsakė ir balais įvertino 65 indikuojančius klausimus¹⁴. Tam, kad būtų galima įvertinti ES lygiu taikomas taisykles ir teisės aktus, organizacijos „Transparency International“ Briuselyje veikianti ES ryšių tarnyba pritaikė šios metodologijos vertinimo elementą Europos Komisijai, Europos Parlamentui ir Europos Tarybai.

Rodikliai buvo vertinti naudojant trijų balų skalę, kur mažiausias balas yra lygus 0, o didžiausias – 2. Siekiant apskaičiuoti bendrus balus, kuriais būtų galima įvertinti tam tikrą šalį / ES instituciją ir kiekvieną iš trijų dimensijų – *skaidrumą, sąžiningumą bei vienodas galimybes įsitraukti į sprendimų priėmimą* – buvo atliktas paprastas sumavimas. Dešimčiai subdimensijų buvo apskaičiuotas bendras balas (išreikštas procentais). Paprastas nesvertinis vidurkis buvo apskaičiuotas, siekiant kiekvieną iš trijų dimensijų įvertinti balais. Bendras šalies / ES institucijos balas taip pat pateiktas kaip nesvertinis šių trijų dimensijų vidurkis. Atskiriems rodikliams, subdimensijoms ar pagrindinėms dimensijoms nebuvo taikytas joks diferencinis svertinis skaičiavimas. Siekiant užtikrinti palyginamumą tarp šalių, gautus balus „Transparency International“ sekretoriato peržiūrėjo ir patikrino tarptautinė tyrėjų komanda.

Gauti balai leidžia palyginti nacionaliniu ir ES lygiu daromas pastangas skatinti atvirą ir etišką lobistinę veiklą ir priemonių, padedančių kovoti su neteisėta įtaka, kokybę. Šioje ataskaitoje pateikta regioninė analizė yra daugiausia paremta devyniolikos nacionalinių tyrimų rezultatais ir ES lygio vertinimu. Taip pat tam tikrose vietose pasiremta „Transparency International“ bei kitų organizacijų suteiktais papildomais antriniais šaltiniais.

3. Lobistinės veiklos ypatumai įvairiose Europos šalyse

Šiame skyriuje aptariama, kaip įvairiose Europos valstybėse daroma įtaka politiniams procesams, kas ir kokiomis priemonėmis šią įtaką daro bei kokie to rezultatai. Įvairiose Europos šalyse ši įtaka politinėje sistemoje pasireiškia skirtingais būdais ir priklauso nuo daugybės veiksnių, tokių kaip lobizmo institucinis įteisinimas politinės sistemos viduje, šalies dydis, vyraujanti politinė kultūra ir lobizmo sektoriaus išsivystymo lygis. Atsižvelgiant į organizacijų ir individų, užsiimančių lobistine veikla, gausą ir įvairovę, nenuostabu, kad naudojami skirtingi poveikio viešiesiems sprendimams būdai. Taip pat lobistinės veiklos metodus lemia tai, kiek atvirai ir etiškai elgiasi šia veikla užsiimančios asmenys bei organizacijos.

Lobistine veikla užsiimančių subjektų įvairovė

Įvairiose Europos šalyse į lobistinę veiklą yra įsitraukęs platus ratas skirtingų suinteresuotų subjektų, kurie siekia daryti įtaką priimant viešuosius sprendimus ir dažnai vykdydami šią veiklą konkuruoja tarpusavyje arba bendradarbiauja. Platus suinteresuotų subjektų ratas apima asmenis ar grupes, turinčius ekonominių interesų (pvz., įmonės ir korporacijos), profesinių interesų (pvz., profesinės sąjungos arba profesinių draugijų atstovai), ir pilietinės visuomenės interesus atstovaujantys subjektai (pvz., aplinkosaugos ar religinės grupės)¹⁵. Šių grupių veiklos ir indėlio į viešųjų sprendimų priėmimą įvairovė paprastai yra naudinga priėmimo procesui ir prisideda prie dinamiškos demokratinės aplinkos.

Kai kurie suinteresuotieji asmenys, užsiimančios lobistine veikla, nelaiko savęs lobistais (dažnai į šią kategoriją patenka teisininkai), kiti savo veiklą įvardija kitais pavadinimais, pvz., vadina save viešųjų reikalų arba viešųjų ryšių konsultantais. Pilietinės visuomenės grupės ir nevyriausybinės organizacijos kartais pageidauja savo veiklą vadinti „atstovavimu“, o ne „lobizmu“. Iš dalies taip yra dėl to, kad terminas „lobistas“ daugelyje Europos šalių kelia neigiamas asociacijas.

Palankios sąlygos neformaliai įtakai klestėti

Didelė dalis Europos šalyse vykdomos lobistinės veiklos vyksta neformaliais kanalais ir užsidarius nuo visuomenės narių akių. Mažose ir vidutinio dydžio valstybėse lobistinės veiklos tendencijos yra susijusios su šeimyniniais, socialiniais ir klasiniais tinklais. Tokiame kontekste elito nariai yra neišvengiamai susisaistę glaudžiais ryšiais, todėl atsiranda palankios sąlygos protegavimui ir neformalios įtakos klestėjimui. Ryšiai tarp šeimos narių, draugų ar buvusių bendramokslų dažnai suteikia privilegijuotą prieigą prie sprendimų priimančių asmenų ir nulemia priimamus sprendimus. Keliose valstybėse pastebimi rimti korumpuoto kapitalizmo požymiai, o Vengrijos atveju – didelio masto neformali įtaka sprendžiant valstybinio lygmens klausimus¹⁶.

Didžioji dalis neformalios lobistinės veiklos pasireiškia per tiesioginį bendravimą ir vyksta susitikimų metu, pvz., priėmimuose, golfo klubuose, oro uosto laukimo salėse, parlamentų baruose, įmonėms rezervuotose futbolo stadionų ložėse, žirgų lenktynėse. Tokios susitikimų vietos yra vadinamos „lobizmo prierašiais“ (angl. *anterooms of lobbying*)¹⁷, nes nepaisant to, kad šie susitikimai galbūt nesuteikia progos iškart užmegzti prasmingą dialogą, tačiau galimai pakloja pagrindą būsimam ir potencialiai produktyviam bendravimui, kuris galiausiai lems tam tikrą įtaką priimamiems sprendimams. Lobistinės

¹⁵ Klasifikacija pasiskolinta iš John Hogan, Raj Chari ir Gary Murphy „Lobistinės veiklos reguliavimas keturiuose kontinentuose: Skaidrumo skatinimas?“ (*Lobbying Regulation Across Four Continents: Promoting Transparency?*) APSA 2009 m. Toronto suvažiavimo leidinys, 2009.

¹⁶ Taip pat žr. „Transparency International Hungary“ *Nacionalinės tarnybinio sąžiningumo sistemos įvertinimas (National Integrity System Assessment)* (Budapeštas: „Transparency International Hungary“, 2012 m.), Bertelsmann Stiftung, *Tvaraus valdymo rodikliai: 2014 m. Vengrijos ataskaita* (Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2014) ir Mihály Fazekas ir István János Tóth, „Nuo korupcijos prie valstybės užgrobimo: Nauja analitinė sistema ir empirinis pritaikymas, remiantis Vengrijos atveju“ (*From corruption to state capture: A new analytical framework with empirical applications from Hungary*) darbo dokumentų serija: CRCB-WP/2014:01 (Korupcijos tyrimų centras, Budapeštas 2014 m.).

¹⁷ „Transparency International Hungary“, *Lifting the Lid on Lobbying: National Report of Hungary* (Budapeštas: „Transparency International Hungary“, 2014 m.), 20 psl.

veiklos reglamentavimo priemonėmis vargiai pavyksta kontroliuoti tokio tipo lobizmą, nes toks bendravimas ir susitikimai yra sąmoningai neviešinami.

Desperatiškas siekis daryti įtaką: žvilgsnis į politikos užkulius

Vengrijoje kalbinti apklaustieji papasakojo, kaip bendrovės desperatiškai ieško galimybių susitikti su vyriausybės nariais. Jos imasi tokių taktikų, kaip dalyvavimas verslininkų delegacijose kartu su vyriausybės nariais vykstant oficialaus vizito į užsienio šalis, lankymasis futbolo rungtynėse, net jei visiems žinoma, jog minėti svečiai visiškai nesidomi šia sporto šaka¹⁸.

Airijoje parlamento rūmai yra pagrindinis lobistų traukos centras. Keletas kalbintų įvairių interesų grupių atstovų nurodė, kad jie reguliariai lankosi įvairiose Leinsterio rūmų komplekse pastatuose, įskaitant šiuose rūmuose veikiančioje kavinėje bei „Dáil“ bare, kad pritrauktų politikų dėmesį ir užmegztų su jais dialogą¹⁹.

Italijos Milano „Linate“ oro uoste, kuriame vyksta jungiamieji skrydžiai į Romą, yra įsikūręs prestižinis klubas „Alitalia“ (Italijos oro linijų bendrovė), kuriam priklausanti salė garsėja kaip strateginė susitikimų vieta, kurioje lobistai reguliariai susitinka su politiką formuojančiais asmenimis²⁰.

Vis aktyviau vykdoma profesionali lobistinė veikla ir didėjantis lobizmu užsiimančių subjektų ratas

Nepaisant to, kad tebevyrauja palankios sąlygos daryti neformalią įtaką viešiesiems sprendimams, daugelyje šalių vis aktyviau vykdoma profesionali lobistinė veikla ir vis dažniau naudojama lobizmo ir viešųjų reikalų konsultacinių firmų paslaugomis, kad šios atstovautų verslo įmonių ir kitų trečiųjų šalių interesams ir įtikintų sprendimų priėmėjus vadovautis vienokiu ar kitokiu požiūriu sprendžiant įvairius klausimus, kurie domina šių konsultacinių firmų klientus. Šių profesionalių lobistų klientų ratas apima įvairias bendroves, asociacijas, viešojo sektoriaus agentūras ir nevyriausybinės organizacijas.

Taip pat atsiranda vis daugiau įvairių subjektų, teikiančių profesionalias lobistinės veiklos paslaugas, įskaitant teisininkus ir stambias apskaitos ir audito įmones. Tokiose šalyse kaip Portugalija ir Estija teisės srities profesijos yra pagrindiniai profesionalios lobistinės veiklos vykdymo kanalai, o keliose kitose šalyse šios profesijos vaidina svarbų vaidmenį vykdant lobizmą. Pastaraisiais metais Briuselyje vis aktyvesnį vaidmenį vaidina stambios Europos ir Jungtinių Amerikos Valstijų kapitalo teisinių paslaugų įmonės ir vis intensyvesnė šių įmonių korporacijų vardu vykdoma lobistinė veikla ES institucijose²¹. Teisininkai ypač nenoriai save vadina lobistais ir teigia, jog skaidrumo reikalavimai neturėtų būti jiems taikomi dėl galimos advokato ir jo kliento bendravimo konfidencialumo pažeidimo rizikos. Daug pasako faktas, kad tik 88 iš maždaug 7000 organizacijų, užsiregistravusių ES savanoriškame skaidrumo registre, yra teisinių paslaugų įmonės²². Pastaruoju metu nerimą sukėlė ir stambiųjų audito ir apskaitos paslaugų įmonių, vadinamojo „didžiojo ketverto“, į kurį įeina „PwC“, „Ernst

¹⁸ Duomenys, gauti apklausus Vengrijoje veikiančios profesinės asociacijos atstovą ir patvirtinti apklausus vyriausybėje dirbantį valstybės pareigūną.

¹⁹ Žr. „Transparency International Ireland“ ataskaitą *Influence and Integrity: Lobbying and its Regulation in Ireland* (Dublinas: TI Ireland, 2014 m.).

²⁰ F. Galietti, *Alta pressione* (Venecija: Marsilio, 2011 m.).

²¹ Norėdami peržvelgti išsamesnes diskusijas šia tema, žr. Eric Lipton ir Danny Hakim *Lobbying Bonanza as Firms Try to Influence the European Union*, „New York Times“ (web), 2013 m. spalio 18 d.

²² Žr. ES Skaidrumo registro statistiką:

<http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/statistics.do?locale=en&action=prepareView> (2014 priegijos data: 2014 m. lapkritis).

& Young“, „Deloitte“ ir „KPMG“, nacionaliniu lygiu²³ daroma įtaka, taip pat jų vaidmuo įtakingose Europos Komisijos ekspertų grupėse²⁴.

Verslo interesų fragmentacija

Lobistinė veikla dažnai visuomenės sąmonėje siejama su verslo interesų atstovavimu. Tačiau „verslo atstovų“ sąvoka apima daug skirtingų suinteresuotųjų subjektų, kurie atstovauja plačiam interesų spektrui. Šie subjektai taip pat skiriasi savo dydžiu, turimomis biudžeto lėšomis, įtakos mastu ir lobistinės veiklos ypatumais. Tradiciškai įmonės įtaką mėgindavo daryti per asociacijas, kurios šių įmonių vardu užsiimdavo lobistine veikla. Šalyse, kuriose gyvuoja gilios korporatyvinės tradicijos, būdingos didžiąjai daliai kontinentinės Europos, tokių asociacijų bei kitų interesų grupių dalyvavimas istoriškai buvo pusiau oficialiai įtvirtintas sprendimų priėmimo procese.

Asociacijos vis dar vaidina svarbų vaidmenį atstovaujant verslo interesams Europoje, ypač kalbant apie smulkias ir vidutines įmones, o kai kuriose šalyse šios asociacijos išlieka svarbiausi kanalai, per kuriuos verslo sektoriaus atstovai išreiškia savo interesus. Pažymėtina, jog, pavyzdžiui, Lietuvoje kelios verslo asociacijos netgi turi savo biurus, veikiančius viešosiose įstaigose, ir oficialiuose rekvizitų sąrašuose yra įvardytos kaip „atstovai reikalams su vyriausybe“²⁵.

Tačiau įmonės, ieškodamos, kas galėtų atstovauti jų interesams, neapsiriboja vien tik asociacijomis. Vis dažniau lobistinę veiklą atlieka pačių organizacijų viduje dirbantys lobistai arba tokią veiklą tiesiogiai vykdo įmonių vyresnioji vadovybė. Ši tendencija ypač pastebima stambiose korporacijose, kurios, savaime suprantama, yra vieni iš aktyviausiai lobizmu užsiimančių subjektų Europoje ir dažnai turi neproporcingai didelį ryšį su pagrindiniais sprendimus priimančiais asmenimis.

Didėjančios įtakingų sektorių išlaidos lobistinei veiklai

Dėl privalomų atskaitomybės mechanizmų nebuvimo ES lygiu ir daugelyje Europos valstybių neįmanoma tiksliai žinoti tikrojo lobizmo masto ir šiai veiklai skiriamų išlaidų. Vis dėlto saujelė atliktų skaičiavimų ir rodiklių atskleidžia aktyvėjančius lobizmo procesus ir vis didesnes šiai veiklai skiriamas sumas²⁶. Europos lobistinės veiklos kontekste dominuoja farmacijos, finansų, telekomunikacijų ir energetikos sektoriai. Apytiksliai skaičiavimai, paremti ES skaidrumo registro 2012 metų įrašais, rodo, kad vien tik farmacijos sektorius lobistinei veiklai kasmet išleidžia 40 milijonų eurų, siekdamas daryti įtaką ES reikalams. Tikrasis skaičius ko gero žymiai didesnis, nes lobistinės veiklos deklaracijos dažnai būna netikslios, neskaidrios arba apskritai jų nėra pateikiama. Tam tikrose šaltiniuose pateikiamas labiau realistiškas skaičius – 91 milijonas eurų²⁷. Ne ką mažiau įspūdingas sumas lobizmui skiria finansų sektorius²⁸.

Svarbu pažymėti, kad, kitaip nei stambios korporacijos, kurios dažnai disponuoja didelėmis lėšomis, mažesnėms bendrovėms yra sunkiau sėkmingai vykdyti lobistinę veiklą ir dažnai joms nelengva priartėti prie sprendimus priimančių asmenų. Taip pat mažesnės nevyriausybinių organizacijų bei pilietinės visuomenės organizacijos disponuoja ribotais finansiniais ištekliais, todėl jų įtaka gali būti apribota.

²³ Maeve McClenaghan, *How 'Big Four' get Inside Track by Loaning Staff to Government*, Tiriamosios žurnalistikos biuras (*Bureau of Investigative Journalism*), 2012 m. liepos 10 d.

²⁴ Žr., pavyzdžiui, *Commission gets Advice on Tax Policies from LuxLeaks Tax Dodgers*, „Corporate Europe Observatory“, 2014 m. lapkričio 25 d., <http://corporateeurope.org/expert-groups/2014/11/commission-gets-advice-tax-policies-luxleaks-tax-dodgers>.

²⁵ „Transparency International“ Lietuvos skyrius, „Lobizmas Lietuvoje: Nacionalinė ataskaita“ (Vilnius, „Transparency International“ Lietuva, 2015 m.).

²⁶ Žr., pavyzdžiui, „The Power of Lobbies“, „Corporate Europe Observatory“. <http://corporateeurope.org/power-lobbies>; ir ES Skaidrumo registro statistika.

²⁷ „Health Action International“ (HAI) ir „Corporate Europe Observatory“ (CEO), *Divide & Conquer: A Look behind the Scenes of the EU Pharmaceutical Industry Lobby* (Amsterdamas ir Briuselis: HAI ir CEO, 2012 m.).

²⁸ *The Fire Power of the Financial Lobby: A Survey on the Size of the Financial Lobby at the EU Level* „Corporate Europe Observatory“, 2014 m. balandžio 9 d., <http://corporateeurope.org/financial-lobby/2014/04/fire-power-financial-lobby>.

Didesnės NVO yra pajėgios daryti didelę įtaką ir savo lobistinei veiklai skiria vis daugiau lėšų, kurios kartais siekia šimtus tūkstančių eurų²⁹.

Sudėtingėjantys lobizmo metodai

Didelė dalis lobistinės veiklos yra vykdoma per tiesioginį bendravimą, kuris vyksta viešuosiuose svarstymuose konsultacinių procesų metu, formaliuose susitikimuose su sprendimų priėmėjais arba per neformalius pokalbius su artimais įtakingais asmenimis. Tačiau įvairiose Europos šalyse taip pat vis aktyviau naudojami subtilesni netiesioginio lobizmo metodai. Kai kurie iš šių metodų yra svarstyti ir duoda pagrindo susirūpinimui. Iš tokių lobistinės veiklos būdų galima paminėti visuomenės mobilizavimą reklamomis, viešųjų ryšių kampanijomis, propagavimu užsiimančių organizacijų arba kompetencijų centrų finansavimą ir visuomeninių kampanijų naudojimą³⁰.

Ypač paplitęs lobizmo metodas – visuomeninių kampanijų naudojimas. Organizacijos inicijuoja tam tikras kampanijas (elektroninės peticijos, laiški vyriausybei ar parlamento nariams, viešieji debatai, skrajutės, demonstracijos ir kt.), siekdamos daryti spaudimą politikams, kad šie įsiklausytų į tam tikrą poziciją. Geriausiu atveju toks piliečių įsitraukimo skatinimo metodas, jei naudojamas nuosaikiai, suteikia piliečiams galimybę išreikšti savo valią. Tačiau šis metodas taip pat gali pasitarnauti ne tokiems geriems tikslams, kai jis panaudojamas kurti dirbtinę visuomenės nuomonę (angl. *astroturfing*). Šios kontraversiškos lobistų praktikos esmė – savo tikruosius interesus užmaskuoti priedangos grupėmis, kuriomis sukuriamas iliuzija, jog vieną ar kitą klausimą palaiko visuomenė, kai iš tiesų visa tai finansuoja privačių interesų grupės.

Dirbtinės visuomenės nuomonės kūrimas: metodas, padedantis teisėtai būdais vykdyti šešėlinį lobizmą

2012 m. Jungtinės Karalystės Sveikatos apsaugos departamentas paskelbė dokumentus, kuriuose atskleidžiami skundai apie tai, jog lobistų grupė, kurią didžiąja dalimi finansavo tabako gamintojai, bandė padirbti parašus, taip mėgindami dirbtinai padidinti trečiųjų šalių paramą jų kampanijai, pasisakančiai prieš reglamentą, kuriuo Jungtinėje Karalystėje būtų įtvirtintas privalomas paprastų (neišsiskiriančių, vienspalvių) pakuočių naudojimas³¹. Tabako pramonės atstovai teigė, jog maždaug pusė milijono žmonių išreiškė nepritarimą šiai reguliavimo priemonei ir šį faktą pagrindė pasirašytomis peticijomis, internetinėmis formomis ir atvirlaiškiais / laiškais, kurie buvo pateikti Sveikatos apsaugos departamentui.

Tačiau vėliau paaiškėjo, kad kai kurie visuomeninės paramos įrodymai buvo suklastoti. Vykdamas kampaniją „Šalin rankas nuo mūsų pakuočių“ (*Hands Off Our Packs*), inicijuotą tabako gamintojų atstovaujančios grupės „Forest“ ir, kaip manoma, didžiąja dalimi finansuotą tabako pramonės, buvo kreiptasi į vieną agentūrą, kad ši pasamdėtų parašų rinkėjus ir paskatomis motyvuotų juos surinkti tam tikrą parašų skaičių³². Vėliau „Forest“ pripažino, kad tam tikras kiekis parašų buvo padirbtas, tačiau neigė, jog tai buvo skatinama ar daroma sąmoningai ir kaltę suvertė atskiriems parašų rinkėjams³³.

Neseniai Airijoje priimtas Lobistinės veiklos reguliavimo įstatymas gali tapti pirmuoju nacionaliniu įstatymu Europoje, kuriuo siekiama spręsti dirbtinės visuomenės nuomonės kūrimo problemą ir sudaryti

²⁹ Pavyzdžiui, tiek organizacija „Greenpeace“, tiek „Transparency International“ ES ryšių tarnyba regione kasmet išleidžia 1 milijoną eurų lobistinės veiklos ES institucijose vykdymui. Žr. ES Skaidrumo registro statistiką.

³⁰ Edward T. Walker ir Christopher M. Rea, „The Political Mobilisation of Firms and Industries“, *Annual Review of Sociology* (web), 2014 m. birželio 18 d., 281–304 psl.

³¹ JK Sveikatos apsaugos departamentas, „FOI release – correspondence about the Government’s consultation on the packaging of tobacco products“, 2012 m. rugsėjo 13 d., <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130402145952/http://transparency.dh.gov.uk/2012/09/13/foi-release-correspondence-about-the-governments-consultation-on-the-packaging-of-tobacco-products/>.

³² Tamasin Cave ir Andy Rowell, *A Quiet Word: Lobbying, Crony Capitalism and Broken Politics in Britain* (Londonas: Bodley Head, 2014 m.), 128-129 psl.; Jamie Doward, „Revealed: Tobacco Giant’s Secret Plans to see off Plain Cigarette Packets“, *Observer*, 2013 m. liepos 27 d.

³³ Žr. „Forest“ direktoriaus Simono Clarko laišką Sveikatos apsaugos departamentui, paskelbtą internete adresu: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/213681/FOI-734767-13.4.pdf.

tokias sąlygas, kad įvairių pramonės sektorių atstovams bei kitiems subjektams būtų kuo sunkiau nuslėpti savo interesus pasitelkiant tokias organizacijas, reikalaujant, kad jie atskleistų savo netiesioginius lobizmo veiksmus.

Lobistų parengti teisiniai tekstai sulaukė kontraversiškos reakcijos tiek nacionaliniu, tiek Europos Sąjungos lygiu³⁴. Tai, kad lobistai siūlo tam tikras pataisas nėra savaime problema, tačiau kai nukopijuojami ištiesi lobistų poziciją išreiškiančių dokumentų paragrafai ir įtraukiami į įstatymus, tai kelia pagrįstą nerimą dėl neproporcingos įtakos. Dėl to atsirado siūlymų reikalauti paviešinti visus lobistų teikiamus dokumentus dėl tam tikrų teisinių aktų.

Ryšiai tarp privataus ir viešojo sektoriaus

Įprastai diskutuojant apie lobizmą laikoma, kad egzistuoja tam tikra takoskyra tarp valstybinių įstaigų bei pareigūnų iš vienos pusės, ir lobistų interesų iš kitos pusės. Tačiau tai galioja ne visais atvejais. Užsimezge ryšiai tarp privataus ir viešojo sektoriaus, viešųjų paslaugų teikimo perdavimas privačiam sektoriui, pareigūnų delegavimas į privatųjį sektorių ir patariamųjų organų naudojimas kelia riziką, kad lobizmas bus vykdomas „iš vidaus“, ir privataus sektoriaus atstovams bus sudarytos sąlygos pasiekti potencialiai privilegijuotą informaciją ir atlikti dvigubas funkcijas.

Kita vertus, įvairiose Europos šalyse kilę skandalai taip pat parodo, kas nutinka, jei nėra sprendžiami interesų konfliktai valstybės pareigūnų ir valdžios atstovų gretose. Įvairūs šio tyrimo tikslais nagrinėti atvejai apima tokias situacijas, kai valstybės pareigūnai, eidami pareigas valstybės tarnyboje, patarinėjo tam tikrais klausimais arba šių klausimų atžvilgiu užsiėmė lobistine veikla, slėpė privačius interesus priimdami viešuosius sprendimus, taip pat įtaką sprendimams lėmė neproporcingas ir slaptas politinės veiklos finansavimas.

Ypač opi problema ir dažniausiai lobistų įvardijamas³⁵ rizikos veiksnys, keliantis grėsmę sąžiningos veiklos principams, yra asmenų judėjimas iš politikos pasaulio į lobizmo pasaulį vadinamuoju „besisukančių durų“ principu. Nors žinių mainai tarp viešojo ir privataus sektoriaus gali būti teigiamas reiškinys, ši situacija gali sukelti ir rimtų interesų konfliktų tarp asmenų, ketinančių eiti arba ėjusių valstybės tarnautojo pareigas, ir dėl to gali būti potencialiai daroma įtaka sprendimams reguliavimo ir instituciniu lygiu. Rizikingas asmenų judėjimas iš verslo sektoriaus į politiką ir atvirkščiai pastebėtas beveik kiekvienoje tirtoje Europos valstybėje, o tai reiškia, kad šis reiškinys yra plačiai paplitęs ir neveiksmingai prižiūrimas. Taisyklių nebuvimas arba kai kuriais atvejais netinkamas jų laikymasis sudaro sąlygas piktnaudžiauti valdžia arba esamomis arba buvusiomis pareigomis valstybės tarnyboje.

Europos šalyse vykstantis asmenų judėjimas iš verslo sektoriaus į politiką ir atvirkščiai

Keturiolika iš devyniolikos buvusių Portugalijos finansų ministrų anksčiau užėmė pareigas bankuose arba finansinėse institucijose. Be to, bankininkai buvo labiausiai atstovaujama profesinė grupė ministrų kabinete. Nuo pat demokratinės valstybės įkūrimo jie užėmė 54 procentus vyriausybės postų. 230 parlamento narių, prieš pradėdami eiti pareigas valstybės tarnyboje arba išėję iš šių pareigų, užėmė 382 pareigas finansų institucijose. Šie glaudūs ryšiai tarp verslo ir politikos taip pat palietė finansų įstaigų priežiūros instituciją. Nuo 1986 m. visi Centrinio banko vadovai vėliau tęsė karjerą bankininkystės sektoriuje. Vyrauja požiūris, jog finansinis sektorius daro didelę įtaką priimant politinius sprendimus ir šis reiškinys itin paplitęs³⁶.

Ispanijoje taip pat buvo kilęs susirūpinimas dėl to, kad buvę vykdomosios valdžios atstovai perėjo į verslo pasaulį, ir atvirkščiai, verslo įmonių vadovai perėjo dirbti į priežiūros įstaigas. Europos Tarybos

³⁴ Nikolaj Nielsen, „MEPs Copy-pasting Amendments from US Lobbyists“, *EU Observer*, 2013 m. vasario 12 d.

³⁵ EBPO, 2014 m., 70 psl.

³⁶ Žr. „TI Portugal“ ataskaitą *The Influence Market in Portugal* (Lisabona: *TI Portugal*, 2014 m.).

Valstybių prieš korupciją grupė (GRECO) tai įvardijo kaip „rimtą grėsmę šalies institucijų patikimumui“³⁷. Iš buvusių politikų, turinčių įspūdingą buvusių kolegų tinklą ir išskirtinį priėjimą prie sprendimus priimančių asmenų, galima paminėti buvusį Ispanijos prezidentą Felipe Gonsalesą (Felipe González) kuris vėliau tapo bendrovės „Gas Natural Fenosa“ valdybos nariu³⁸ ir Chosé Marija Asnarą (José María Aznar), kurį pasamdė „Endesa“ (Ispanijos didžiausia komunalinių paslaugų bendrovė) išorės konsultanto pareigoms eiti ir kuris ėjo valdybos nario pareigas penkiose kitose tarptautinėse korporacijose, įskaitant bendrovės „KPMG“ viceprezidento patarėjo ir „KPMG“ prezidento patarėjo pareigas³⁹.

Asmenų judėjimas iš viešojo į privatų sektorių ir atvirkščiai taip pat itin aktyviai vyksta Nyderlanduose. Vienas iš gausybės pavyzdžių – Jack'o de Vries, buvusio Gynybos ministerijos valstybės sekretoriaus, atvejis. De Vries pasisakė už orlaivio įsigijimą pagal „Joint Strike Fighter“ programą, tačiau dėl didėjančių išlaidų šis siūlymas sukėlė audringų ginčų. 2010 m. De Vries atsistatydino iš pareigų, tačiau 2011 m. jis pradėjo dirbti viešųjų ryšių ir konsultacijų agentūroje „Hill and Knowlton“, kuri taip pat atstovavo Olandijos oro transporto sektoriui ir pasisakė už „JSF“ lėktuvo įsigijimą. Paklaustas, ar jis bus kontaktinis asmuo palaikant ryšius su Gynybos ministerija, De Vries atsakė nežinantis, tačiau taip pat teigė nematantis „jokių kliūčių ar problemų“ dėl bendravimo su ministerija. Konkrečiai šiam sektoriui taikomas reglamentas draudžia ministerijai palaikyti ryšius su buvusiais vyriausybės pareigūnais dvejus metus po jų pasitraukimo iš valstybės tarnybos, jei jie atstovauja verslininkų bendruomenei⁴⁰.

Socialiniai šešėlinio lobizmo ir neteisėtos įtakos padariniai

Kai lobistinė veikla nėra reguliuojama, o tiesiog yra atvira visuomenės kontrolei, išauga neteisėtos įtakos tikimybė. Nesant nustatytų tvirtų etikos standartų, reguliuojančių santykius tarp viešojo sektoriaus ir lobistų, gali būti priimami sprendimai, tarnaujantys ne visuomenės, o siauriems tam tikrų grupių interesams. Tai gali turėti itin neigiamų pasekmių visuomenei ir netgi prisidėti prie Europoje stebimų aplinkos blogėjimo, finansinio nuosmukio, žmogaus teisių pažeidimų atvejų, pavojaus visuomenės sveikatai ir saugumui bei kitų neigiamų reiškinių.

Visa tai puikiai iliustruoja pasaulio finansų krizė. Nors šią finansų krizę lėmė daug įvairių priežasčių, šešėlinis lobizmas bankininkystės sektoriuje (žr. žemiau pateiktą skyrių „Dėmesys finansams“), vykdomas įtakingų asmenų ir bendrovių, kurie dažnu atveju turėjo neproporcingai didelį priėjimą prie sprendimus priimančių asmenų, yra siejamas su nesėkminga ekonomine politika, kuri nulėmė šią krizę. Tarptautinio valiutos fondo išleistame darbo dokumente teigiama, kad „siekiant užkirsti kelią ateities finansų krizėms, gali prireikti imtis priemonių, silpninančių finansų sektoriaus daromą politinę įtaką ir užtikrinančių veiksmingesnę lobistinės veiklos stebėseną, kad būtų galima geriau suprasti šios veiklos paskatas“⁴¹.

Dėmesys finansams: pokrizinę finansų reformą įgyvendinti sutrukdė finansų sektoriaus vykdomas aktyvus lobizmas

Europai atsitiesiant po paskutinės finansų krizės, nacionaliniu ir ES lygiu keletą kartų mėginta įgyvendinti finansų sektoriaus reformą, kad panašus scenarijus nepasikartotų ateityje. Tačiau su šia reforma susiję procesai sustojo, juos įgyvendinant susidurta su kliūtimis, taip pat teko atsisakyti

³⁷ „El Consejo de Europa crítica las puertas giratorias por las que los políticos fichan por grandes empresas“, *Voz Populi*, 2014 m. sausio 15 d.

³⁸ *El Confidencial*, 2014 m. balandžio 11 d.

³⁹ J. Rodríguez, „Aznar: La reinención de un presidente“, *El País*, Especial 2014 m., <http://elpais.com/especiales/2014/aznar-la-reinencion-de-un-presidente/>.

⁴⁰ „Jack de Vries mag voorlopig nog niet lobbyen bij Defensie“, *NRC*, 2011 m. birželio 16 d.

⁴¹ TVF darbo dokumentas, 2009 m.

griežtesnių priemonių. Visą tai didžiąja dalimi nulėmė Europos finansų sektoriaus vykdomas lobizmas.

Pokrizinės reformos sulaukė kritikos už tai, kad jomis siekiama „atlikti kosmetinius sistemos pokyčius, užuot bandžius ją pertvarkyti iš esmės“.⁴² Daugelis baiminasi, kad finansų sektorius vėl darys įtaką reguliavimo politikos turiniui⁴³. Dėl sektoriaus ir susijusio reguliavimo sudėtingumo susiklostė tokia situacija, kad diskusijos dėl reformos daugiausia paliekamos ekspertams – pirmiausia paties finansų sektoriaus atstovams, nors finansinių paslaugų reguliavime svarbus vaidmuo tenka viešajam interesui⁴⁴.

Finansų sektoriaus lobistai toliau išlieka įtakingiausia lobistų grupe Europoje. Pavyzdžiui, ES lygiu finansų sektoriaus atstovų išlaidos lobistinei veiklai smarkiai pranoksta kitų sektorių šiai veiklai skirtas išlaidas. Organizacijos „Corporate Europe Observatory“ (CEO) neseniai išleistoje ataskaitoje skaičiuojama, kad finansų sektorius kasmet išleidžia 120 milijonų eurų lobistinei veiklai Briuselyje vykdyti ir samdo daugiau kaip 1700 lobistų. Šioje ataskaitoje buvo pristatytas tyrimas, atskleidžiantis ir nagrinėjantis eiliniam piliečiui nepasiekiamus duomenis, kurie rodo, jog šiame sektoriuje didžioji dalis lobistinės veiklos vykta šešėliniais metodais. CEO organizacijos skaičiais, po krizės finansų sektorius vykdė lobizmą ES reguliavimo priemonių atžvilgiu pasitelkdamas daugiau kaip 700 organizacijų ir daugiau nei septynis kartus viršijo pilietinės visuomenės organizacijoms bei profesinėms sąjungoms dirbusių organizacijų skaičių⁴⁵.

Finansinio sektoriaus lobistinės veiklos mastas ir veiksmingumas taip pat akivaizdus nacionaliniu lygiu. 2013 m. Prancūzijoje dėl finansų sektoriaus vykdyto aktyvaus lobizmo į bankininkystės veiklos atskyrimo ir reguliavimo įstatymą atsisakyta įtraukti griežtesnius šiai veiklai reguliuoti skirtus nuostatus. Galutinis įstatymo tekstas toli gražu neatitiko originalaus įstatymo projekto, kuris iš pradžių sulaukė pagyrų už ambicingus siekius ir turėjo potencialo sukurti stipresnį barjerą, atskiriantį bankų investicinę ir prekybinę veiklą nuo komercinės bankinės veiklos, tokiu būdu apsaugodamas eilinius vartotojus tuo atveju, jei bankai pasiektų prastų rezultatų finansų rinkose. Galutinis priimto įstatymo variantas buvo sukritikuotas už „minimalų poveikį“ ir „iš esmės kosmetinius pokyčius“⁴⁶. Glaudūs ryšiai tarp finansų sektoriaus ir valstybės išdo, įskaitant buvusių išdo pareigūnų judėjimą į gerai apmokamas pareigas privačiame bankininkystės sektoriuje, kaip manoma, smarkiai prisidėjo prie įstatymo susilpninimo⁴⁷.

Dar visai neseniai didžioji dauguma stambių bankų nebuvo užsiregistravę savanoriškame ES skaidrumo registre, nors jie itin aktyviai vykdė lobistinę veiklą Briuselyje. Kai Žano Klodo Junkerio (Jean-Claude Juncker) vadovaujama Europos Komisija 2014 m. lapkritį paskelbė, kad ateityje susitiks tik su registruotais lobistais, bemat atsirado itin daug norinčiųjų užsiregistruoti šiame registre, tarp jų – ir stambūs Europos bankai⁴⁸.

Kitas, galbūt dar svarbesnis aspektas – būtinybė geriau atspindėti viešąjį interesą finansų sektoriaus sprendimų priėmimo procese. Tai galima pasiekti tik nustatant reikalavimą užtikrinti subalansuotą patariamųjų ir ekspertų grupių sudėtį, kad juose nedominuotų finansų sektoriaus atstovai, ir praplečiant konsultacinius mechanizmus, naudojamus sprendžiant dėl valstybės politikos klausimų, kad būtų galima paskatinti suinteresuotuosius asmenis iš kitų nei finansų sektoriaus sričių dalyvauti priimant sprendimus.

⁴² Eleni Tsingou, „Regulatory Reactions to the Global Credit Crisis: Analysing a Policy Community under Stress“ (2010 m) cituojama Johannes Petry, „Regulatory Capture, Civil Society & Global Finance in Derivative Regulation: An Analysis of Commodity Derivative Regulation in Europe“, Europos Politikos tyrimų konsorciumas (ECPR) Reguliavimo valdymo nuolatinė grupė, 5-oji konferencija, 2014 m. birželio 25-27 d., Barselona, Ispanija.

⁴³ Jan Aart Scholte, „Civil Society and Financial Markets: What is not Happening and Why“, *Journal of Civil Society*, 9 (1), 2013 m., 129-147 psl.; ir Ranjit Lall, (2012 m.) „From Failure to Failure: The Politics of International Banking Regulation“, *Review of International Political Economy*, 19 (4), 2012 m., 609-638 psl, cituojama Petry, 2014 m.

⁴⁴ „Finance Watch“, *Finance Watch Response to the Public Consultation on Stakeholder Consultation Guidelines*, (Briuselis: „Finance Watch“, 2014 m. rugsėjo 30 d.).

⁴⁵ „The Fire Power of the Financial Lobby“, 2014 m.

⁴⁶ Scheherazade Daneshkhu ir Hugh Carneg, „France Unveils Banking Reform“, *Financial Times*, 2012 m. gruodžio 19 d.

⁴⁷ Norėdami sužinoti daugiau, žr. „Transparency International France“ ataskaitą *Transparency and Integrity in Lobbying: A Challenge for Democracy* (Paryžius: *TI France*, 2014 m.) 22–26 psl., ir Adrien de Tricornot, Mathias Thépot et Franck Dedieu, *Mon amie c'est la finance ! Comment François Hollande a plié devant les banquiers* (Paryžius: Bayard, 2014 m).

⁴⁸ James Panichi, „Banks Sign Up to Lobbying Register“, *European Voice*, 2014 m. gruodžio 4 d.

Kita sritis, kurioje aktyviai vykdomas lobizmas – farmacijos sektorius. Prancūzijos farmacijos bendrovių vykdyta agresyvi lobistinė veikla, kuria siekta daryti įtaką priežiūros institucijoms, buvo galimai susijusi su liūdnei pagarsėjusiu atveju, kai vaistas buvo platinamas rinkoje nepaisant jo potencialaus pavojaus žmonių sveikatai. Šis vaistas nusinešė šimtų, o galbūt ir tūkstančių žmonių gyvybes, nors šių mirčių buvo galima išvengti (žr. žemiau pateiktą skyrių „Dėmesys farmacijos sektoriui“).

Vis dėlto šiame bei kituose sektoriuose galima rasti lobistinės veiklos pavydžių, kai bendrovėms arba organizacijoms pavyko pasiekti teigiamų socialinių pokyčių. Pavyzdžiui, Italijoje smulkiųjų vaistų gamintojų grupė įgyvendino lobistinę kampaniją, kuria siekta užtikrinti, kad vadinamieji „retieji vaistai“ (angl. *orphan drugs*) nebūtų įtraukti į nutartį dėl ligoninių išlaidų. Šie vaistai yra vartojami gydant retas ligas ir vaistų gamintojams įprastai atneša itin menką pelną. Jei jie būtų buvę įtraukti į bendrą, visiems vaistams taikomą nutartį, tai būtų lėmę ekonominiu požiūriu netvarų požiūrį į šiuos vaistus, todėl taptų nepasiekiami pacientams, kuriems jų labiausiai reikia. Vykdydami skaidrią lobistinę veiklą ir pasitelkdami rimtą įrodymų bazę bei veiksmingus įtikinėjimo metodus, minėtoji nuosaiki smulkiųjų vaistų gamintojų grupė sėkmingai įgyvendino šią lobizmo kampaniją ir užtikrino, kad retieji vaistai išliktų pasiekiami pacientams, taip parodydami, jog lobizmu galima pasiekti teigiamų socialinių pokyčių⁴⁹. Tokie atvejai dar kartą įrodo, kad lobizmas pats savaime nėra problema. Tikroji problema yra ta, kad lobistinė veikla vykdoma neskaidriai, nesilaikoma etikos normų ir sudaromos palankios sąlygos nesąžiningam ryšiui su sprendimus priimančiais žmonėmis.

Dėmesys farmacijos sektoriui: siaurus tam tikrų grupių interesus tenkinančios reguliavimo sąlygos ir farmacijos sektoriaus vykdomas lobizmas Prancūzijoje⁵⁰

„Mediator“ buvo reklamuojamas kaip vaistinis preparatas, skirtas atsvorį turintiems, cukriniu diabetu sergantiems pacientams, tačiau taip pat dažnai išrašomas svorį numesti norinčioms sveikoms moterims kaip apetitą slopinanti priemonė. Šis vaistas atsidūrė didelio skandalo sukuryje, kuomet buvo leista jį platinti Prancūzijos rinkoje iki 2009 m., nepaisant vis daugėjančių įrodymų, jog jis galimai kelia pavojų visuomenės sveikatai ir neatsižvelgiant į tai, kad šis preparatas 2004 m. buvo pašalintas iš Ispanijos ir Italijos rinkų. Kaip rodo apytiksliai skaičiavimai, dėl uždelsto šių vaistų pašalinimo iš rinkos mirė 220–300 žmonių, tačiau kituose tyrimuose nurodytas šio vaisto sukeltų mirčių skaičius siekia net 1300⁵¹. Negana to, tūkstančiai pacientų pradėjo skųstis širdies ir kraujagyslių ligų komplikacijomis, kurios trukdo gyventi visavertį gyvenimą⁵².

Visa tai sukėlė didelį visuomenės pasipiktinimą dėl Prancūzijos farmacijos įmonių įtakos ginant savo interesus. Oficialioje ataskaitoje buvo paminėtas „spaudimas“, kurį darė vaistą gaminanti įmonė „Servier“. Kaip teigiama, ši įmonė vykdė lobistinę veiklą politikų bei sveikatos priežiūros ekspertų atžvilgiu, kad šie leistų rinkoje toliau platinti vaistinį preparatą „Mediator“ ir pripažintų jį kaip cukriniam diabetui gydyti skirtą vaistą⁵³. 2013 metais nuspręsta atidėti teismo procesą, kuriuo siekta nustatyti, ar ši įmonė pacientams bei priežiūros institucijoms pateikė klaidinančią informaciją apie vaistą. Tikimasi, kad šis teismo procesas bus atnaujintas 2015 metais. Vaistą gaminanti įmonė patikino, jog išmokės kompensacijas visiems dėl jo nukentėjusiems asmenims, tačiau savo kaltės nepripažįsta⁵⁴.

Buvo teigiančių, jog dėl interesų konfliktų priežiūros institucijos veikė perdėm lėtai ir įmonės interesus išskėlė aukščiau visuomenės interesų⁵⁵. Pasak dienraščio „Le Figaro“, nurimus šiam skandalui,

⁴⁹ „Transparency International Italy“, *Lobbying and Democracy: Representing Interests in Italy* (Milan: TI Italy, 2014 m., 38-29 psl.).

⁵⁰ Norėdami peržiūrėti išsamų bylos aprašymą, žr. Prancūzijos socialinių reikalų inspekcijos (IGAS) oficialią ataskaitą, „Enquête sur le MEDIATOR“, 2011 m., <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/114000028/0000.pdf>. Ataskaitos santrauką galima rasti čia: http://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/Synthese_MEDIATOR.pdf.

⁵¹ Agnès Fournier, A. ir Mahmoud Zureik „Estimate of deaths due to valvular insufficiency attributable to the use of benfluorex in France“. 2012 m., *Pharmacoepidemiology and Drug Safety.*, 21: 343–351.

⁵² Angélique Chrisafis, „France Shaken by Fresh Scandal over Weight-loss Drug Linked to Deaths“, *Guardian*, 2013 m. sausio 6 d.

⁵³ IGAS, 2011 p.97.

⁵⁴ „Servier indemniser tous les patients qui ont souffert du Mediator“, *Le Monde*, 2014 m. gegužės 14 d.

⁵⁵ „Vaincre le conflit d'intérêts médical“, *Le Monde*, 2014 m. rugpjūčio 5 d.

bendrovė „Servier“, mėginama daryti įtaką tautos išrinktiems pareigūnams, kad iki minimumo sumažintų savo atsakomybę už šį skandalą, bandė pakeisti senato ataskaitos išvadas⁵⁶ ir sušvelninti reformą, kuri buvo inicijuota kaip atsakas į kilusį skandalą⁵⁷. Nors priežiūros institucijų reforma buvo įvykdyta, tačiau išliko tam tikrų reguliavimo spragų, kaip antai nepakankamas dovanų ir svetingumo gestų reglamentavimas.

Visapusio reguliavimo būtinybė

Įvairiose Europos valstybėse vykdoma lobistinė veikla pasižymi skirtingais bruožais ir apima sudėtingus procesus. Į lobistinę veiklą įsitraukia vis įvairesni suinteresuoti subjektai, kurie pasitelkia vis sudėtingesnius įtakai daryti skirtus metodus. Esant *status quo* situacijai, kai didžioji dalis lobistinės veiklos yra neskaidri ir nereguluojama, sudaromos palankios sąlygos daryti neproporcingą ir nesąžiningą įtaką politiniams sprendimams, kurie tenkina siaurus tam tikrų grupių interesus.

Vis dėlto stebime aktyvėjančią kovą su šia problema. Tiriamosios žurnalistikos atstovai, visuomeninės iniciatyvos ir tarptautinės NVO atlieka svarbų darbą, siekdamos nustatyti ir užkirsti neteisėtos įtakos atvejus⁵⁸. Tam tikrose verslo sektoriaus srityse bei lobistų bendruomenėje matome vis veiksmingesnės lyderystės požymių⁵⁹. Nacionaliniu, regioniniu ir tarptautiniu lygiu vis plačiau pripažįstama, jog būtina skatinti atsakingą, etišką ir atvirą lobistinę veiklą⁶⁰. Galbūt nuskambės keistai, tačiau lobistai taip pat yra linkę pasisakyti už tam tikrus minimalius lobizmo standartus. Remiantis 2013 m. bendrovės „Burson-Marsteller“ atliktu tyrimu, 55 procentai profesionalių lobistų teigė sutinkantys, o 24 procentai jų nurodė visiškai sutinkantys, jog didesnis lobizmo skaidrumas padėtų sumažinti realias arba menamas problemas, susijusias su lobistų daroma įtaka⁶¹. 2014 m. EBPO atlikta apklausa atskleidė, jog 70 procentų lobistų sutinka, jog skaidrumas turėtų būti privalomas visiems šios profesijos atstovams⁶².

Tačiau, kaip rodo patirtis, lobizmo reguliavimas yra susijęs su rimtais iššūkiais. Reformos šalininkai susiduria su įvairių oponentų pasipriešinimu, kurie kaip vieną iš galimų neigiamų reformos aspektų įvardija administracinio darbo krūvio padidėjimą. Norint pasiekti veiksmingą lobizmo reguliavimą, teisės aktuose turi būti išlaikyta pusiausvyra, neapsunkinant lobistų bei sprendimų priėmėjų biurokratine našta. Pirmiausia reikėtų pasiekti bendrą sutarimą tarp visų susijusių interesų grupių, įskaitant verslininkus, politikus, viešojo administravimo subjektus ir pilietinės visuomenės narius. Daugelyje šalių tokia reforma nebus įmanoma be didelių permainų politinės kultūros srityje. Nepaisant šių iššūkių, tinkamas reguliavimas, be abejonės, yra esminis veiksnys kovojant su neteisėta įtaka formuojant politiką.

⁵⁶ „Mediator: Comment Servier a corrigé le rapport du Sénat“, *Le Figaro*, 2013 m. rugsėjo 13 d.

⁵⁷ „Mediator: le lobbying de Servier pour minimiser ses responsabilités“, *Le Figaro*, 2011 m. rugsėjo 26 d.

⁵⁸ Keletą svarbesnių iniciatyvų pasiūlė organizacija „Sunlight Foundation“ <http://sunlightfoundation.com/policy/lobbying/guidelines/>; Alter-EU www.alter-eu.org/ and LobbyPlag <http://lobbyplag.eu/map>.

⁵⁹ „Vigeo“, „Executive Summary: Transparency and Integrity of Lobbying: A New Challenge for CSR“, www.vigeo.com/csr-rating-agency/images/stories/SUMMARY_TABLE_OF_CONTENT_final.pdf.

⁶⁰ Ataskaitos rengimo metu stebimi ryškūs ženklai, kad netrukus bus imamasi priemonių sustiprinti lobistinės veiklos taisyklės ES lygiu (James Panichi, „Commission sets Tough Disclosure Laws“, *European Voice*, 2014 m. lapkričio 15 d.) ir Europos Taryboje Europos Teisinio bendradarbiavimo komitetas (CDCJ) užsakė atlikti galimybių studiją dėl Europos Tarybos teisinės priemonės, susijusios su lobistinės veiklos reguliavimu, kuri šiuo metu yra svarstoma.

⁶¹ Burson Marsteller, 2013 m.

⁶² EBPO, 2014 m., 51 psl.

4. Lobistinės veiklos reguliavimas Europoje

Kiek veiksmingos priemonės, užkertančios kelią neteisėtai įtakai viešiesiems sprendimams, ir taisyklės, skatinančios etišką lobistinę veiklą Europos politinėse sistemose?					
Vertinta skalėje nuo 0 iki 100, kur 0 reiškia žemiausią įvertinimą, o 100 – aukščiausią. Bendras balas yra nesvertinis trijų kategorijų – skaidrumo, sąžiningumo ir vienodų galimybių įsitraukti į sprendimų priėmimą – rezultatų vidurkis. Rezultatai pateikti mažėjančia tvarka. Daugiausia taškų surinkusi šalis lentelėje užima aukščiausią vietą.					
Šalis / institucija	Bendras balas, kuriuo įvertintas lobistinės veiklos reguliavimas %	Skaidrumas	Sąžiningumas	Vienodos galimybių įsitraukti į sprendimų priėmimą	
Nėra	70-100	70-100	70-100	70-100	Puikiai (70+)
Slovėnija	55	58	58	48	Patenkinamai (51–70)
Europos Komisija	53	48	49	63	
Lietuva	50	48	40	62	Nepakankamai (41–50)
Jungtinė Karalystė	44	34	51	46	
Austrija	40	34	42	43	Prastai (<40)
Latvija	39	28	43	48	
Airija	39	48	38	31	
Europos Parlamentas	37	45	46	21	
Nyderlandai	34	25	38	39	
Lenkija	33	29	26	43	
Čekijos Respublika	29	19	38	30	
Estija	29	24	27	35	
Prancūzija	27	24	30	27	
Slovakija	26	21	23	34	
Bulgarija	25	13	25	38	
Vokietija	23	13	25	30	

Portugalija	23	13	19	37	
Ispanija	21	10	35	17	
Italija	20	11	27	22	
Europos Sąjungos Taryba	19	17	29	13	
Vengrija	14	8	17	18	
Kipras	14	7	21	13	
Regiono vidurkis	31	26	33	33	

Europoje vis labiau pripažįstama, kad nekontroliuojamas lobizmas gali atnešti rimtų padarinių ir galiausiai iškreipti ir pajungti viešosios valdžios galias, darant nesąžiningą įtaką viešiesiems sprendimams. Šiame skyriuje lyginamos Europos šalių pastangos kovoti su šia neteisėta įtaka, daugiausia pasitelkiant įvairius reguliavimo metodus. Gauti rezultatai verčia atmerkti akis ir pamatyti tikrąją lobistinės veiklos kontrolės situaciją Europoje. Tiek vyriausybių, tiek organizacijų atsakas į šią problemą yra nepakankamas ir toli gražu nepadedą nustatyti neteisėtos įtakos atvejus ir užkirsti kelią neteisėtai įtakai viešiesiems sprendimams bei skatinti etiškos lobistinės veiklos kultūrą.

Apskritai kalbant, Europos šalys sulaukė prastų įvertinimų, atsižvelgiant į tarptautinius standartus ir gerą lobizmo reguliavimo praktiką⁶³. **Devyniolikos tirtų valstybių bei tyrime dalyvavusių ES institucijų reguliavimo sistemos kokybė buvo vidutiniškai įvertinta tik 31 balu, o tai rodo, jog dauguma jų nėra tinkamai pasirengusios spręsti neteisėtos įtakos problemas.** Šiuo vertinimu siekta nustatyti ne tik tai, ar tam tikra šalis arba institucija turi įtvirtinusi lobistų registracijos sistemą, tačiau taip pat mėginta išsamiai ištirti viešojo sektoriaus skaidrumą platesniu mastu, sąžiningumo užtikrinimo mechanizmų, padedančių užkirsti kelią neetiškam elgesiui, naudojimui, bei nustatyti, kiek politinės sistemos yra prieinamos įvairioms skirtingus interesus atstovaujančioms grupėms.

Šios šalys bei institucijos visose trijose kategorijose (skaidrumas, sąžiningumas, vienodos galimybės įsitraukti į sprendimų priėmimą) sulaukė prastų įvertinimų. Regiono vidurkis šiose kategorijose varijavo nuo 26 (vertinant skaidrumą) iki 33 procentų (vertinant sąžiningumą ir vienodas galimybes įsitraukti į sprendimų priėmimą).

Nė vienos iš 19 tirtų valstybių turimos apsaugos priemonės nėra iš tolo negalėtų būti laikomos idealiomis priemonėmis, kurios padėtų nustatyti neteisėtą įtaką ir atgrasyti įvairius subjektus nuo tokios įtakos darymo. Taip pat nėra viena šalis neturėjo pakankamų priemonių atvirai ir etiškai lobistinei veiklai skatinti. **Tik viena šalis – Slovėnija, ir viena ES institucija – Europos Komisija surinko daugiau nei 50 balų** už gana veiksmingas skaidrumo bei sąžiningumo užtikrinimo priemones. Vis dėlto jos taip pat surinko gana mažai balų kalbant apie jų taikomo reguliavimo apimtį, įgyvendinimo mastą ir reguliavimo stebėsenos bei vykdymo kokybę⁶⁴.

⁶³ Šie standartai yra parinkti iš gausėjančios literatūros apie lobizmo reguliavimą bei empirinius pavyzdžius. Tarp aktualiausių šių standartų šaltinių galima paminėti EBPO (2014 m.), Europos Tarybos parlamentinės asamblėjos rekomendaciją Nr. 1908 (2010) dėl lobistinės veiklos demokratinėje visuomenėje ir „Sunlight Foundation“ Lobizmo gaires (2013), <http://sunlightfoundation.com/blog/2013/12/03/announcing-sunlights-international-lobbying-guidelines/>, taip pat Chary et al. tyrimą (2010). Kalbant apie empirinius pavyzdžius, Kanados modelis dažniausiai laikomas gerąja lobistinės veiklos reguliavimo praktika.

⁶⁴ Bendras šalies procentinis įvertinimas yra nesvertintų trijų dimensijų įvertinimų vidurkis. Kiekvienas iš šių dimensijų įvertinimų yra nesvertinamas atitinkamos subdimensijos taškų vidurkis. Iš viso tyrimas apima 65 skaidrumo, sąžiningumo ir vienodų galimybių įsitraukti į sprendimų priėmimą rodiklius. Norėdami sužinoti daugiau, žr. Metodologijos pastabas. Čia galite internete peržiūrėti visą metodologiją.

Didžioji dauguma šalių netaiko visiškai jokio lobizmo reguliavimo ir nededa jokių pastangų sistemingai registruoti lobistų palaikomus ryšius su politikais. Europa šiuo požiūriu atsilieka nuo Jungtinių Amerikos Valstijų ir Kanados⁶⁵. ***Iš devyniolikos tirtų valstybių tik septynios turi įstatymus arba teisės aktus, specialiai skirtus lobistinei veiklai reguliuoti (Austrija, Prancūzija, Airija, Lietuva, Lenkija, Slovėnija, Jungtinė Karalystė).*** Tyrimas taip pat rodo, jog Europos šalyse galiojantys įstatymai bei teisės aktai daugiau ar mažiau turi trūkumų ir šiam tikslui nėra tinkami. Taip pat pastebimos rimtos problemos, susijusios su taisyklių įgyvendinimu ir jų laikymusi.

Lobistų savireguliacija taip pat nepakankamai išplėta. Lobistų asociacijoms tenka svarbus vaidmuo skatinant gerą lobizmo praktiką, o tai galima pasiekti didinant visuomenės informuotumą, rengiant mokymus ir teikiant etiškos veiklos rekomendacijas tiems, kas siekia daryti įtaką politiniams sprendimams. Vykdamas tyrimą pavyko rasti keletą pavyzdžių, kai pačios bendrovės stengiasi vykdyti atsakingą ir skaidrią lobistinę veiklą, tačiau tai dažnu atveju yra labiau išimtis nei taisyklė.

Stebina tai, jog ES institucijos šiuo atveju vidutiniškai įvertintos tik 36 balais, turint omenyje jų didelę galią bei įtaką visos Europos mastu. Labiausiai neramina ES Tarybai skirtas įvertinimas – ši institucija surinko mažiau nei pentadalį visų galimų balų. Taip pat pažymėtina, jog visos didesnės ES valstybės narės – Prancūzija, Vokietija, Italija, Ispanija ir Jungtinė Karalystė (pastaroji įvertinta kiek geriau) – buvo įvertintos itin prastais balais kalbant apie lobizmo reguliavimą. Šios valstybės yra itin svarbios Europos politikos dalyvės ir jų sostinėse priimami sprendimai gali paliesti visus ES piliečius.

Lentelės gale rikiuojasi Kipras ir Vengrija. Kipre praktiškai nevyksta jokių diskusijų lobizmo reguliavimo tema ir ši valstybė yra tarp pirmaujančių ES šalių pagal gyventojų, įsitikinusių, jog šalyje vyrauja didelio masto neformali įtaka sprendžiant valstybinio lygmens klausimus, skaičių⁶⁶. Dėl anksčiau Vengrijoje galiojusio prastai parengto lobistinės veiklos įstatymo pastaruoju metu šalyje stebimas sistemingas priežiūros institucijų silpninimas, dėl ko demokratinės valstybės pamatams kyla pavojus būti suardytiems.

Bendras vaizdas, kurį atskleidė šis tyrimas, rodo, jog net ir reformas vykdančios šalys nesiremia holistiniu požiūriu į neteisėtą įtakos problemą. Tai parodo faktas, jog pati populiariausia lobizmo reguliavimo priemonė yra lobistų registras. Įdiegus lobistų registracijos sistemą, viliantis padidinti lobizmo skaidrumą, nepavyks pasiekti reikšmingų permainų, nebent šį procesą lydėtų platesnė strategija, kuria būtų skatinamas lobistų bei viešojo sektoriaus darbuotojų sąžiningumas ir dedamos bendros pastangos sudaryti vienodas galimybes priartėti prie politinius sprendimus priimančių asmenų.

Sekant pinigų pėdsakais: lobizmo sąsaja su politinės veiklos finansavimu

Lobizmas yra tik viena iš daugelio politinio dalyvavimo formų ir bet kokios pastangos šią veiklą reguliuoti tuo pat metu nesistengiant spręsti lygiagretaus politinės veiklos finansavimo klausimo bus nesėkmingos. Geriausias to pavyzdys – Jungtinės Amerikos Valstijos, kur verslininkų teikiama pinigine parama yra glaudžiai susijusi su politine įtaka nepaisant pastangų reguliuoti lobistų veiklą. Jei nesiimama tokių priemonių kaip, pvz., įmonių finansinės paramos apribojimas ir (arba) jei sistema yra tokia neskaidri, kad piliečiai nežino, kas teikia minėtąją paramą partijoms bei jų išskeltiems kandidatams, šie pinigai gali atverti daug galimybių daryti įtaką politiniams sprendimams ir užmegzti ryšį su juos priimančiais asmenimis.

⁶⁵ Svarbu pažymėti, kad tiek Jungtinės Amerikos Valstijos, tiek Kanada vis dar susiduria su iššūkiais sprendamos neteisėtą įtakos problemą. Kanadoje veikia gana veiksminga lobizmo reguliavimo sistema, tačiau taisyklė, pagal kurią iki 20 procentų lobistinės veiklos, atliekamos organizacijos viduje dirbančių lobistų, gali būti neregistruojama, lemia tai, jog reikšminga lobistinės veiklos dalis nėra dokumentuojama. Jungtinėse Amerikos Valstijose pastangos reguliuoti lobizmą nebuvo derinamos su priemonėmis, skirtomis spręsti politinės veiklos finansavimo klausimą, todėl verslo atstovų teikiama pinigine parama išlieka glaudžiai susijusi su politine įtaka.

⁶⁶ Pasaulinis korupcijos barometras 2013 m.

Galima teigti, kad kai kuriose Europos valstybėse politinės veiklos finansavimas yra gana gerai reguliuojamas. Pavyzdžiui, Prancūzijoje, nepaisant netobulų šios srities teisės aktų, verslininkų piniginei parama yra uždrausta ir politinės veiklos finansavimas, teikiamas privačių ekonominių interesų grupių, nėra pagrindinis kanalas, per kurį daroma neteisėta įtaka. Pastaraisiais metais politinės veiklos finansavimui reguliuoti skirtoje teisinėje bazėje įvyko reikšmingų teigiamų pokyčių, kurie pastebėti tokiose šalyse, kaip Bulgarija (2011 m.), Kipras (2012 m.), Estija (2014 m.), Prancūzija (2013 m.), Airija (2012 m.), Italija (2014 m.), Lietuva (2012 m.), Slovakija (2014 m.) ir Ispanija (2012 m.)⁶⁷.

Vis dėlto nemažai valstybių vis dar susiduria su problemomis dėl jų reguliavimo sistemose esančių spragų. Pavyzdžiui, Jungtinėje Karalystėje, kur negalioja apribojimai politikams teikiamai piniginei paramai, išreiškiami rimti nuogaštavimai, jog saujelė turtingų asmenų bei organizacijų, teikdami stambiają piniginei paramą, gali daryti įtaką viešiesiems sprendimams. Iš 432 milijonų svarų sterlingų paramos, suteiktos politikams nuo 2001 metų iki 2010 metų vidurio, 250 milijonų svarų sterlingų buvo išmokėta 100 tūkst. svarų sterlingų sumą viršijančiomis vienetinėmis išmokomis, gautomis iš fizinių asmenų, įmonių arba profesinių sąjungų⁶⁸. Keliose valstybėse netiesioginė piniginei parama arba įnašai natūra taip pat suteikia galimybę daryti neteisėtą įtaką: siekiant apeiti apsaugos priemones, užkertančias kelią neteisėtai įtakai viešiesiems sprendimams, priklausomumui ir privilegijoms politikos srityje, pasitelkiami įvairūs būdai: rėmimas (Kipras), politiniai lėšų rinkimo renginiai (Jungtinė Karalystė), atleidimas nuo skolų (Ispanija) ir priedangos organizacijų naudojimas (Lietuva, Lenkija, Slovakija). Be to, kai kuriose Europos šalyse, įskaitant Bulgariją, Kiprą bei Vengriją, reguliavimo sistemą silpnina reikalavimų įgyvendinimo užtikrinimo kultūros nebuvimas arba netinkamas jos funkcionavimas. Partijos, politikai ir jų rėmėjai pažeidinėja taisykles nesibaimindami galimų pasekmių, taip prisidėdami prie nebaudžiamumo kultūros klestėjimo finansuojant politinę veiklą ir darant įtaką viešiesiems sprendimams.

⁶⁷ Norėdami sužinoti daugiau apie šiuos patobulinimus, žr. nacionalinių tyrimų ataskaitas.

⁶⁸ Visuomeninių reikalų standartų komitetas (*Committee on Standards in Public Life*), „Political Party Finance: Ending the big donor culture, Thirteenth Report“, 2011 m. lapkritis.

5. Skaidrumas: visuomenės įgalinimas dalyvauti sprendimų priėmimo procese 26/100

Dėmesys skaidrumui: Kiek veiksmingi Europos šalyse bei ES institucijose taikomi lobistinės veiklos skaidrumo užtikrinimo mechanizmai?					
Vertinta skalėje nuo 0 iki 100, kur 0 reiškia žemiausią įvertinimą, o 100 – aukščiausią.					
Bendras balas, remiantis nesvertiniu keturių subkategorijų rezultatų vidurkiu.					
Rezultatai pateikti mažėjančia tvarka. Daugiausia taškų surinkusi šalis / ES institucija lentelėje užima aukščiausią vietą.					
Šalis / ES institucija	Teisė gauti informaciją	Lobistų įsiregistravimas ir lobistinės veiklos atskleidimas	Registro ir skaidrumo taisyklių laikymosi priežiūra	Iniciatyviu požiūriu paremti viešojo sektoriaus skaidrumo mechanizmai, įskaitant teisėkūros proceso sekimo metodus	Bendras skaidrumo įvertinimas
%					
Slovėnija	67	60	56	50	58
Airija	67	64	50	13	48
Europos Komisija	67	50	38	38	48
Lietuva	50	50	56	38	48
Europos Parlamentas	67	50	38	25	45
Jungtinė Karalystė	67	33	25	13	34
Austrija	50	57	19	13	34
Lenkija	50	27	13	25	29
Latvija	50	13	0	50	28
Nyderlandai	67	10	0	25	25
Estija	50	0	13	33	24
Prancūzija	33	30	10	21	24
Slovakija	83	0	0	0	21
Čekijos Respublika	75	0	0	0	19
ES Taryba	67	0	0	0	17
Bulgarija	50	0	0	0	13
Vokietija	50	0	0	0	13
Portugalija	33	0	0	17	13
Italija	33	10	0	0	11
Ispanija	33	7	0	0	10
Vengrija	33	0	0	0	8
Kipras	17	0	0	13	7
Regiono vidurkis	50	22	14	17	26

Visuomenė turi teisę žinoti, kas sprendimų priėmėjams siūlo idėjas ir įtikinėja juos dėl tam tikrų klausimų, susijusių su visuomenės interesais. Daugelyje Europos valstybių piliečiai susiduria su kliūtimis bandydami pasinaudoti šia teise. Be to, visuomenė nėra pakankamai informuota apie tai, kas ir kieno atžvilgiu daro įtaką, kada, kur, kaip ir dėl kokių klausimų vykdomas lobizmas, kiek išleidžiama šiems procesams bei kokie lobistinės veiklos rezultatai.

Vos 26 procentus siekiantis regiono vidurkis atskleidžia žemą skaidrumo lygį lobistinės veiklos srityje, ir, žvelgiant plačiau, viešųjų sprendimų priėmimo procese. Nors visuomenės teisė gauti informaciją (kuri suprantama kaip informacijos laisvės principų egzistavimo ir funkcionavimo sąlyga) pasirodė esanti stipriausias esamos skaidrumo situacijos aspektas, tyrimas parodė, jog konkretesni klausimai, tokie kaip lobistų registravimas ir informacijos atskleidimas, lobizmo priežiūra bei teisėkūros proceso sekimo metodų, leidžiančių piliečiams žinoti, kas darė įtaką įstatymo turiniui, naudojimas, visame regione sprendžiami neveiksmingai arba apskritai nėra sprendžiami.

Teisė gauti informaciją: skaidrumo prielaida priimant sprendimus

Lobistinės veiklos skaidrumas, užtikrinamas informacijos laisvės principais

Kalbant apie skaidrumo užtikrinimą, turėtume tikėtis, jog visos Europos šalys mažių mažiausiai turi visapusiškus ir gerai funkcionuojančius įstatymus, užtikrinančius visuomenės teisę gauti informaciją. Tokie įstatymai turėtų sudaryti sąlygas piliečiams sužinoti, kas vyksta valstybinėse institucijose ir kaip priimami viešieji sprendimai. Tai itin svarbus aspektas, norint, kad piliečiai bei žiniasklaida galėtų prižiūrėti sprendimų priėmimo procesą, net jeigu duomenys gaunami *post factum* ir jau per vėlu pakeisti priimtus sprendimus.

Visos tirtos šalys, išskyrus Kiprą, turi įstatymus, užtikrinančius teisę gauti informaciją, tačiau visame regione yra rimtų trūkumų tiek įstatymų kokybės, tiek jų vykdymo prasme. Visose tirtose šalyse, išskyrus Slovakiją ir Jungtinę Karalystę, pasinaudoti teise gauti informaciją ne visada lengva ir paprasta. Piliečiai susiduria su įvairiomis kliūtimis, norėdami gauti informaciją apie viešojo sektoriaus veiklą ir valdžios sektoriaus duomenis. Daugelyje tirtų valstybių neįmanoma gauti informacijos apie lobistinę veiklą pateikiant užklausas remiantis informacijos laisvės principais. Taip yra dėl to, kad lobistų ryšiai su viešųjų sprendimų priėmėjais nėra dokumentuojami, todėl tokių duomenų apskritai nėra, arba dėl to, kad tokia informacija yra laikoma konfidencialia (Bulgarija, Kipras, Estija, Prancūzija, Vengrija, Italija, Lietuva, Portugalija, Ispanija⁶⁹, Jungtinė Karalystė)⁷⁰.

Perspektyvi praktika: Slovėnijoje galiojanti prievolė dokumentuoti su lobistais palaikomus ryšius

Slovėnijos sąžiningumo užtikrinimo ir korupcijos prevencijos įstatymas numato dvejopas lobistinės veiklos dokumentavimo priemones: pagal šį įstatymą valstybės pareigūnai privalo pateikti ataskaitą apie kiekvieną susitikimą su lobistais, o profesionalūs lobistai turi pateikti metinę savo veiklos ataskaitą. Pareigūnai, kurių atžvilgiu vykdoma lobistinė veikla, privalo ataskaitoje nurodyti datą ir vietą, kada įvyko kontaktas su atitinkamu lobistu, ir klausimą, dėl kurio buvo vykdomas lobizmas, lobisto vardą, pavardę ir subjektą, kuriam šis atstovauja, taip pat bet kokius jo pateiktus dokumentus, ir nurodyti, ar lobistas save identifikavo vadovaudamasis anksčiau minėtu įstatymu. Pasirašyta ataskaitos kopija per tris dienas nuo susitikimo su lobistu turi būti pateikta pareigūno viršininkui ir nacionalinei kovos prieš korupciją tarnybai. Visiems duomenims galioja Slovėnijos teisės gauti informaciją įstatymas, kuris yra laikomas vienu stipriausių pasaulyje⁷¹.

Nors pats įstatymas iš esmės remiasi tvirtais principais, jo vykdymas nėra pakankamai užtikrinamas. Daugelis valstybės lygmeniu dirbančių pareigūnų nepraneša apie palaikomus ryšius su lobistais. Šio

⁶⁹ Įstatymas dėl valstybės institucijų Ispanijoje priimtas 2014 m. gruodį. Įstatymas dėl regioninių institucijų įsigalios 2015 m. gruodį. Nors neįmanoma pasakyti, kokia apimtimi institucijos laikysis šio įstatymo, jame matomi rimti trūkumai ir daugybė išimčių.

⁷⁰ Norėdami sužinoti apie trūkumus, susijusius su konkrečia šalimi, žr. nacionalines ataskaitas.

⁷¹ Slovėnijos visuomenės teisės gauti informaciją įstatymas (ZDIJZ) „Global Right to Information Rating“ ataskaitoje buvo įvardytas kaip antras pagal stiprumą pasaulyje. Žr: www.rti-rating.org

reikalavimo nevykdo praktiškai nė vienas savivaldybės lygmens pareigūnas. Nors priežiūros tarnybai suteikta pakankamai galių skirti sankcijas ir baudas už taisyklių nesilaikymą, praktikoje ši įstaiga retai imasi šių drausminių priemonių. Vis dėlto priežiūros tarnybai skiriant daugiau dėmesio didinti visuomenės informuotumą ir užtikrinti, kad bus laikomasi taisyklių, kasmet pavyksta padidinti reikalavimus vykdančiųjų procentą, tačiau šioms pastangoms kliudo riboti išteklių ir tai, kad lobizmas nebelaikomas svarbiausiu šios priežiūros tarnybos veiklos prioritetu⁷². Taip pat nepakankamai organizuojami mokymai valstybės pareigūnams, siekiant užtikrinti tinkamą šių pareigūnų požiūrį į jų pareigas. Ankstesni tyrimai taip pat parodė, kad teisės gauti informaciją įstatymas nėra įgyvendinamas nuosekliai⁷³.

Iniciatyvus požiūris į viešojo sektoriaus skaidrumą

Vis labiau pripažįstama, kad prieiga prie informacijos, suteikiama tik kaip atsakas į reikalavimą, nėra pakankama priemonė, norint sukurti atvirumu pagrįstą sprendimų priėmimo kultūrą. Nors lobistai turi būti atsakingi už savo veiksmus, nedaug kas paneigtų, kad atsakomybė už skaidrumą pirmiausia tenka valstybės pareigūnams bei valdžios atstovams, kurie yra atskaitingi piliečiams bei yra įsipareigoję veikti atvirai ir sąžiningai. Todėl iš valstybės pareigūnų bei institucijų turėtų būti reikalaujama, kad jie aktyviai skelbtų informaciją apie tai, kaip yra priimami sprendimai, kokius susitikimus organizuoja su įvairiais asmenimis bei grupėmis, kokia dokumentacija yra teikiama šiems pareigūnams bei institucijoms, mėginant daryti jiems įtaką, ir kokius asmenis jie kviečia į įvairias ekspertų grupes atlikti patariamąją funkciją. Susiejant tokią informaciją su aptariamais lobizmo aspektais ir pateikiant ją su kitais susijusiais duomenimis, galima išvystyti veiksmingą teisėkūros proceso sekimo metodą, užtikrinant, kad bendra viešojo sektoriaus veikla būtų atviresne ir suprantamesnė visuomenei ir sumažinant neteisėtos įtakos riziką.

Keletas šalių, tarp kurių ypač ryškiai išsiskyrė Slovakija, taiko įvairias įstatymuose numatytas aktyvias skaidrumo užtikrinimo priemones. Neseniai priimtas Katalonų skaidrumo ir teisės gauti informaciją įstatymas įtvirtina griežčiausias nuostatas iš visų nagrinėtų teisės aktų. Šis įstatymas apibrėžia bendrą prievolę aktyviai skelbti informaciją ir nustato minimalius reikalavimus, kokios rūšies duomenys turėtų būti skelbiami⁷⁴. Tačiau ***nė vienoje iš tirtų valstybių nereikalaujama, kad asmenys, kurių atžvilgiu vykdomas lobizmas, aktyviai skelbtų išsamią informaciją apie rengiamus susitikimus, tvarkaraščius, darbotvarkes, lankytojų žurnalus ar iš lobistų gautą dokumentaciją.*** Prie šių principų labiausiai priartėja Slovėnijos taikoma skaidrumo politika: kovos su korupcija tarnyba kas savaitę skelbia viešojo sektoriaus atstovų palaikomų ryšių ataskaitą ir kas mėnesį pavišina *Excel* lentelę, kurioje pateikiama informacija iš ataskaitų apie ryšius, palaikomus su lobistais, nenurodant lobisto vardo ir pavardės. Tam tikri su lobizmu susiję duomenys taip pat atskleidžiami ir Latvijoje bei Lietuvoje.

Teisėkūros proceso sekimo metodų nebuvimas arba neveiksmingas jų naudojimas

Svarbus žingsnis, norint paskatinti aktyvesnę informacijos atskleidimą – pasitelkti teisėkūros proceso sekimo metodą, t. y. dokumentą, kuriame reiktų nurodyti kada, kokių klausimų ir su kokiais suinteresuotais asmenimis sprendimų priėmėjas palaikė ryšius ir pateikti teisėkūros proceso metu visą iš lobistų gautą pagrindžiančią medžiagą. Toks teisėkūros sekimo metodas suteiktų informacijos apie interesus, kurie dalyvauja sprendimo priėmimo procese, ir taip pat padėtų visuomenei, žiniasklaidai ir kitiems suinteresuotiems asmenims atidžiai stebėti ir analizuoti teisėkūros procesą⁷⁵. Be to, tai padėtų spręsti neproporcingos įtakos problemą, motyvuojant politikos formuotojus sprendimo priėmimo procese

⁷² Norėdami sužinoti daugiau apie Slovėnijos reikalavimų vykdymo užtikrinimo sistemą, žr. skyrių „Perspektyvi praktika: stipri priežiūros sistema, kurios funkcionavimui reikia didesnių išteklių“

⁷³ Žr. „Transparency International Slovenia“ *National Integrity System Study* (Ljubliana: „Transparency International Slovenia“, 2011 m.).

⁷⁴ Žr. *Law 19/2014 on Transparency, Access to Public Information and Good Governance*, II ir III skyrius.

⁷⁵ *Draft Report on the Development of the Framework for the Activities of Interest Representatives (Lobbyists) in the European Institutions* (2007/2115(INI)), Konstitucinių reikalų komitetas, 2008 m. vasario 12 d.

siekti subalansuoto įvairių nuomonių atstovavimo. Idealiu atveju teisėkūros proceso sekimo metodas turėtų būti „gyvas“ dokumentas, atnaujinamas beveik realiu laiku, tačiau pradžiai pakaktų ir prievolės tokį žiniaraštį paviesti teisėkūros ataskaitų prieduose.

Iš visų vertintų valstybių, tik dviejų šalių – Latvijos ir Lenkijos – įstatymuose yra numatyta prievolė naudoti tam tikras teisėkūros proceso sekimo priemones. Latvijoje bet koks įstatymo projektas, pateikiamas šalies parlamentui, turi būti lydimas aiškinamojo rašto, kuriame, be kitos informacijos, turi būti nurodyti visi konsultaciniai procesai, kurie įvyko rengiant įstatymo projektą⁷⁶. Iš principo tokiam aiškinamajame rašte taip pat turėtų būti nurodyti lobistai, su kuriais konsultavosi įstatymo projektą pateikę asmenys. Tačiau šis teisėkūros proceso sekimo metodas praktikoje nefunkcionuoja taip, kaip turėtų, nes institucijos nesilaiko taisyklių, ir nėra įdiegtos priežiūros ar patikros sistemos, kuri priverstų institucijas laikytis šių reikalavimų arba baustų jas už šių reikalavimų nevykdymą⁷⁷.

Pagal Lenkijoje galiojantį lobistinės veiklos įstatymą, ministerijos privalo paskelbti visus dokumentus, susijusius su konkrečių teisės aktų projektų rengimu. Tam tikru teisės aktu besidomintys asmenys, įskaitant profesionalius lobistus, atitinkamoms ministerijoms privalo pateikti deklaracijas, kuriose būtų nurodyta, kokius interesus jie planuoja ginti arba propaguoti vykdydami savo veiklą. Šios deklaracijos taip pat skelbiamos viešai.

Keletas valstybių taiko mažiau nuoseklias ir fragmentiškas priemones ir yra įtvirtinusios reikalavimą skelbti tam tikrą dokumentaciją, kuri leidžia vykdyti minimalų valstybės pareigūnų vykdomą sprendimų priėmimo proceso sekimą⁷⁸. Prancūzijos Nacionalinėje Asamblėjoje parlamento ataskaitų rengėjai kaip priedą privalo pateikti asmenų, su kuriais buvo konsultuotasi, sąrašą. Tačiau ši prievolė negalioja kitoms institucijoms, dalyvaujančioms sprendimų priėmimo procese. Todėl nepaisant galiojančių reikalavimų, leidžiančių vykdyti interesų grupių, su kuriomis buvo konsultuotasi, stebėseną Asamblėjos lygmeniu, šios priemonės potencialias iki galo neišnaudojamas, nes galutiniame teisėkūros etape nėra pateikiamas išsamus visų interesų grupių, su kuriomis buvo konsultuotasi, sąrašas.

2 lentelė. Teisėkūros proceso sekimo metodai		
Ar įstatymų leidėjai pagal įstatymą privalo viešai paskelbti teisėkūros proceso sekimą įgalinančią informaciją, įskaitant duomenis apie tai, kada, kas bei kokių klausimų palaikė ryšius su suinteresuotais asmenimis ir ar tai įgyvendinama praktikoje?		
	Įstatymuose	Praktikoje
Taip	Latvija, Lenkija	
Įgyvendinama iš dalies / nenuosekliai	Austrija, Estija, Europos Komisija, Prancūzija, Lietuva, Nyderlandai, Slovėnija	Kipras, Estija, Europos Komisija, Europos Parlamentas, Prancūzija, Lietuva, Nyderlandai, Lenkija, Portugalija, Slovėnija, Jungtinė Karalystė
Ne	Bulgarija, ES Taryba, Kipras, Čekijos Respublika, Europos Parlamentas, Vokietija, Vengrija, Airija, Italija, Portugalija, Slovakija, Ispanija, Jungtinė Karalystė	Austrija, ES Taryba, Vokietija, Vengrija, Airija, Italija, Latvija, Slovakija, Ispanija

⁷⁶ Latvijos Seimo darbo tvarkos taisyklių 79.3 ir 85.5.6 straipsniai.

⁷⁷ „TI Latvia“ *Transparency of Lobbying in Latvia* (Ryga: „TI Latvia“, 2015 m.)

⁷⁸ Į tokių valstybių grupę įeina Austrija, Kipras, Estija, Prancūzija, Lietuva, Nyderlandai, Lenkija ir Slovėnija.

Perspektyvi praktika: pavieniai parlamento nariai asmeniniu pavyzdžiu demonstruoja iniciatyvų požiūrį į viešojo sektoriaus skaidrumą

Pasigedę visapusiškos nacionalinės strategijos, saujelė įstatymų leidėjų ir aukščiausių valstybės pareigūnų nusprendė būti pavyzdžiu kitiems ir pasitelkdami technologijų ir socialinių tinklų teikiamas galimybes pradėjo dėti pastangas, kad užtikrintų didesnę ryšių, palaikomų su lobistais, skaidrumą. Pavyzdžiui, Ispanijoje keletas deputatų, naudodamiesi savo „Twitter“ ir „Facebook“ paskyromis, teikia virtualias kasdienes savo susitikimų bei veiklos ataskaitas. Kai kurie iš jų internete yra paviešinę savo tvarkaraščius bei darbotvarkes⁷⁹. Mažiausiai vienas deputatas savo socialinių tinklų paskyroje kas dvi savaites skelbiamoje darbotvarkėje ir asmeniniame tinklaraštyje skelbia tam tikrų įsipareigojimų sąrašą, turto ir interesų ataskaitą, ir dokumentus, pasirašytus vykdant politinę veiklą⁸⁰.

Bruselyje vis daugiau Europos Parlamento narių siekia praminti kelius į didesnę skaidrumą, reguliariai viešindami savo dienotvarkes, susitikimų darbotvarkes ir (arba) lobistų sąrašus. Tarp tokių parlamentarų galima paminėti Michèlę Rivasi⁸¹, Reinhardą Buetikoferį⁸², Heidi Hautalą⁸³ ir Richardą Corbettą⁸⁴. Taip pat verta paminėti praktiką, kuria vadovaujasi dabartinė Europos Parlamento narė Julia Reda, kuri buvo paskirta rengti 2001 m. ES autorių teisių direktivos peržiūros ataskaitą. Reda internete skelbia ataskaitas, įskaitant detalų visų darbo metu surengtų susitikimų su lobistais sąrašą bei šių susitikimų analizę⁸⁵.

Nors tokios iniciatyvos nėra dažnos, jos parodo iniciatyvų požiūrį į skaidrumo potencialą ir atskleidžia, kokiais praktiniais būdais bei priemonėmis galima pasinaudoti, stiprinant atskaitomybę visuomenei.

Lobistų registrai: veiksmingas atskaitomybės įrankis ar tiesiog parodomoji priemonė?

Lobistų registrai sparčiai tampa populiariausia lobistinės veiklos skaidrumo užtikrinimo priemone. Iš devyniolikos tirtų šalių dešimt turi įdiegusias įvairius lobistų registrus – nuo privalomų nacionalinio lygmens registrų (Austrija, Airija, Lietuva, Lenkija, Slovėnija, Jungtinė Karalystė) iki savanoriškų registrų, taikomų tam tikroms institucijoms (Prancūzijos Nacionalinė Asamblėja ir Senatas, Nyderlandai, ES skaidrumo registras) arba registrus, skirtus subnacionaliniu lygiu veikiančioms institucijoms (Toskana, Molizė ir Abruca (Italija) bei Katalonija (Ispanija)).

3 lentelė. Kaip vertinami Europos šalyse naudojami nacionaliniai lobistų registrai, lyginant juos tarpusavyje?

Vertinta skalėje nuo 0 iki 100, kur 0 reiškia žemiausią įvertinimą, o 100 – aukščiausią. Bendras registrų įvertinimas paremtas nesvertiniu dviejų subkategorijų rezultatų vidurkiu. Vertintos tik tos šalys, kurios įdiegusias registracijos sistemas. Rezultatai pateikti mažėjančia tvarka. Daugiausia taškų surinkusi šalis / ES institucija lentelėje užima aukščiausią vietą.

⁷⁹ Žr., pavyzdžiui, deputatės Maríos González Veracruz dienotvarkę: www.mariagonzalezveracruz.com/mi-agenda-publica/ and agendas of the deputies of the Iniciativa per Catalunya Verds (ICV) party <http://www.iniciativa.cat/icv/sections/agenda>.

⁸⁰ Deputatas Odónas Elorza. Žr.: www.odonelorza.com.

⁸¹ Žr. <http://www.michele-rivasi.eu/agenda/agenda-%E2%80%93semaine-du-13-au-18-octobre-paris-lyon-bruxelles-douai-et-valence/>.

⁸² Žr. <http://reinhardbuetikofer.eu/meine-lobbyistenliste-von-april-bis-ende-juli-2014/>.

⁸³ Žr. <http://heidihautala.com/en/parlamentti/lobbarilista/>.

⁸⁴ Žr. <http://www.richardcorbett.org.uk/about-me/legislative-transparency/>.

⁸⁵ Žr. <https://juliareda.eu/2015/01/report-eu-copyright-rules-maladapted-to-the-web>.

<i>Šalis/ institucija</i>	<i>Lobistų įsiregistravimas ir lobistinės veiklos atskleidimas</i>	<i>Registro ir skaidrumo taisyklių laikymosi priežiūra</i>	<i>Bendras lobistų registru įvertinimas</i>
	%		
<i>Slovėnija</i>	60	56	58
<i>Airija</i>	64	50	57
<i>Lietuva</i>	50	56	53
<i>ES skaidrumo registras</i>	50	38	44
<i>Austrija</i>	57	19	38
<i>Prancūzija (Nacionalinės asamblėjos ir Senato registrai)</i>	39	16	28
<i>Lenkija</i>	27	13	20
<i>Jungtinė Karalystė</i>	33	25	19
<i>Nyderlandai (Atstovų rūmų lobistų registras)</i>	10	0	5

Teoriškai privalomi lobistų registrai gali dvejopai atgrasyti nuo neteisėtos įtakos darymo. Pirmiausia toks registras suteikia galimybę politikams ir valstybės pareigūnams lengvai patikrinti tuos, kurie nori su jais palaikyti ryšį siekdami daryti įtaką priimamiems sprendimams. Šis registras taip pat sudaro sąlygas viešajai kontrolei, įgalindamas piliečius bei kitas interesų grupes vertinti, operatyviai patikrinti ar atremti lobistų pateiktus argumentus ir stebėti jų daromą įtaką⁸⁶. Galbūt pats svarbiausias aspektas yra tai, kad su šiuo registru galima pasiekti tai, ko neįmanoma pasiekti priemonėmis, užtikrinančiomis viešojo sektoriaus informacijos atskleidimą – užfiksuoti informaciją, kurią žino tik patys lobistai ir kuri liečia visuomenės interesus. Į tai gali įeiti, pvz., informacija apie lobizmui skirtų išlaidų dydį, netiesioginės lobistinės veiklos metodai arba kanalai ir galutiniai klientai arba gavėjai, kurių atžvilgiu vykdomas lobizmas. Tačiau tokio registro veiksmingumas didžiąja dalimi priklauso nuo to, kaip jis yra sudarytas.

Visoje Europoje bei Europos Sąjungos šalyse naudojamų registru, kaip skaidrumo ir atskaitomybės priemonių, potencialas dar nėra iki galo išnaudotas. Šie registrai sulaukia įvairių oponentų kritikos dėl tokių aspektų kaip netinkami apibrėžimai, apribojantys registro taikymo apimtį, neprivalomas informacijos teikimas ir / arba neprivalomas jos pavišinimas, nepasiekiamų ar vartotojams nepatogių duomenų formatų naudojimas, silpna arba apskritai neegzistuojanti priežiūra bei sankcijos. Vis dėlto pasitaiko ir perspektyvių tokio atskaitomybės principo pavyzdžių, pvz., neseniai Airijoje priimtas įstatymas, tačiau dar neaišku, ar pavyks įgyvendinti jame numatytus tikslus.

Netinkami apibrėžimai: esmė glūdi smulkmenose

Lobisto arba veiklos, kuri laikoma lobizmu, apibrėžimas, yra esminis elementas, lemiantis bet kokio lobistų registro veiksmingumą ir, be abejo, bet kokio pobūdžio lobistinės veiklos reguliavimo sėkmę. **Remiantis tyrimo rezultatais, lobistų, asmenų, kurių atžvilgiu vykdomas lobizmas, ir lobistinės veiklos apibrėžimai įstatymuose dažnai būna per siauri, o tai savo ruožtu susilpnina lobistų registrą, kuriame nepavyksta užfiksuoti informacijos apie asmenis, bandančius daryti įtaką įstatymams ar politikai.** Kai kuriais atvejais susiklosto tokia situacija, kad tik itin nedidelė lobistų grupė patenka į registro akiratį. Nė viename iš tirtų nacionalinių įstatymų nebuvo įtvirtinti tinkami pirmiau minėtų sąvokų apibrėžimai.

⁸⁶ „Sunlight Foundation“, 2013 m.

Tai puikiai iliustruoja neseniai Jungtinėje Karalystėje priimtas lobistinės veiklos įstatymas (2014 m.), kuris sulaukė tokių apibūdinimų kaip „absoliučiai netinkamas“ ir „sąmoningai dviprasmiškas“⁸⁷. Jungtinės Karalystės Profesionalių politikos konsultantų asociacija apskaičiavo, kad numatytaime lobistų registre bus galima užfiksuoti tik maždaug 1 procentą asmenų, įsitraukusių į lobistinę veiklą. Be to, šis įstatymas liečia tik lobizmą, vykdomą itin siauros grupės – ministrų, nuolatinių sekretorių ir specialiųjų patarėjų – atžvilgiu. Jis netaikomas lobistinei veiklai, kuri yra vykdoma parlamento narių, savivaldybių tarybų narių, priežiūros institucijų darbuotojų, privačių įmonių, teikiančių viešąsias paslaugas, ar bet kokių kitų žemesnio lygio valstybės tarnautojų, atžvilgiu. Šis įstatymas taip pat sulaukė kritikos už tai, kad į teisinį lobistų apibrėžimą potencialiai nepatenka teisininkai.

Lietuvos lobistų registras sulaukė panašios kritikos, nes daugelis šalies *de facto* lobistų, įskaitant savo interesams atstovaujančias įmones, verslo asociacijas, profsąjungas, religines organizacijas, įvairias viešąsias institucijas ir nepelno organizacijas, neprivalo oficialiai įsiregistruoti, o tai reiškia, kad didžioji dalis lobistinės veiklos nėra viešinama. Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, atliekanti registro priežiūros funkciją, nuo 2005 m. pakartotinai kreipėsi į šalies Parlamentą, kad šis ištaisytų minėtą trūkumą, pažymėdama, kad jis sąlygoja lobistinės veiklos reguliavimo nesėkmę⁸⁸.

Slovėnijoje, kuri šioje srityje dažnai laikoma gerosios praktikos pavyzdžiu, tiek lobistinės veiklos, tiek asmenų, kurių atžvilgiu vykdomas lobizmas, apibrėžimai yra gana platūs, nors pastaroji sąvoka neapima valstybei bei savivaldybėms priklausančių įmonių darbuotojų bei išorės patarėjų, kai teisėkūros funkcijos perduodamos išorės subjektams. Reikalavimas registruotis lobistų registre galioja tik profesionaliems lobistams. Vis dėlto surenkama informacijos ir apie kitus lobistinėje veikloje dalyvaujančius suinteresuotus asmenis, remiantis viešojo sektoriaus atstovų ataskaitomis apie palaikomus ryšius su suinteresuotais asmenimis, įskaitant organizacijos viduje dirbančius darbuotojus bei organizacijų atstovus. Silpnoji įstatymo pusė yra ta, kad pasitaiko piktnaudžiavimų išimtimis, ypač taisykle, kuri numato, jog asmenys, kurie vykdo lobistinę veiklą viešojo intereso labui, siekdami teisinės valstybės principų sustiprinimo arba žmogaus teisių apsaugos, nepatenka į šio įstatymo reguliavimo sritį. Ši išimtis numatyta atsižvelgiant į tai, kad visuomenė turi konstitucinę teisę dalyvauti visuomeniniame gyvenime. Tačiau tam tikri duomenys rodo, kad lobistai pasinaudoja šia lobistinės veiklos kategorija kaip įstatymo spraga, siekdami daryti įtaką valstybės pareigūnams visiškai kitose srityse, ir tokiu būdu išvengia prievolės registruotis ir teikti ataskaitą apie savo veiklą⁸⁹.

4 lentelė. Kiek išsamūs ir visapusiai lobistų, asmenų, kurių atžvilgiu atliekamas lobizmas, ir lobistinės veiklos apibrėžimai nacionaliniuose ir ES teisės aktuose, reglamentuojančiose lobistinę veiklą?

Lentelėje pateiktos tos valstybės / institucijos, kurios turi lobistinę veiklą reglamentuojančius teisės aktus. Šios valstybės / institucijos yra išvardytos mažėjančią tvarka – nuo aiškiausių apibrėžimų įtvirtinusių šalių iki valstybių, kurių teisės aktai paremti silpniausiais apibrėžimais.

	Kiek aiškiai ir nedviprasmiškai įstatyme pateikiamas lobistų apibrėžimas?	Kiek aiškiai ir nedviprasmiškai įstatyme / teisės akte pateikiamas asmenų, kurių atžvilgiu vykdomas lobizmas, apibrėžimas?	Kiek aiškiai ir nedviprasmiškai pateikiamas termino lobizmas / lobistinė veikla apibrėžimas?
--	---	--	--

⁸⁷ Cave and Rowell, 2014 m., 269 psl.

⁸⁸ Žr., pavyzdžiui, Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos 2010 m. veiklos ataskaitą (Vilnius: Vyriausioji tarnybinės etikos komisija), 31 psl.

⁸⁹ „TI Slovenia“, *Lifting the Lid on Lobbying: Slovenia. Call for Transparent and Ethical Lobbying* (Ljubliana: „TI Slovenia“, 2014 m.) 17 psl.

Europos Parlamentas			
Europos Komisija			
Airija			
Slovėnija			
Austrija			
Lenkija			
Jungtinė Karalystė			
Lietuva			
Nyderlandai			
Prancūzija			

PAAIŠKINIMAS

<i>Išsamus, aiškus ir nedviprasmiškas apibrėžimas</i>	<i>Dalinis, nepakankamas / per siauras / per platus apibrėžimas</i>	<i>Nėra jokio apibrėžimo / visiškai netinkamas apibrėžimas</i>
---	---	--

Perspektyvi praktika: Airijos Lobistinės veiklos reguliavimo įstatymas – puiki pradžia siekti didesnio sąžiningumo lobizmo srityje, tačiau tai tėra viena dėlionės dalis

2015 m. kovo 11 d. Airijos įstatymų leidžiamasis organas priėmė naująjį Lobistinės veiklos reguliavimo įstatymą. Šiuo įstatymu siekiama visuomenei suteikti galimybę gauti žinių apie lobistų palaikomus ryšius su pagrindiniais sprendimų priėmėjais politinėje ir viešųjų paslaugų sistemoje. 2015 m. rugsėjį įsigaliojus šiam įstatymui, asmenys, tam tikrose srityse palaikantys ryšius su vyresniaisiais valstybės tarnautojais, privalės apie tai pateikti duomenis, kurie pateks į viešai prieinamą internetinę duomenų bazę.

Šiame įstatyme lobistai apibrėžiami kaip darbdaviai arba jų darbuotojai (kai darbdavys turi daugiau nei 10 darbuotojų), trečiųjų šalių lobistai (kuriems už lobizmo paslaugas moka klientas), ir bet kokie asmenys, užsiimančios lobistine veikla dėl žemės skirstymo į zonas. Šis apibrėžimas atrodo pakankamai platus, kad apimtų lobistinę veiklą, kurią vykdo viešųjų ryšių specialistai, organizacijų viduje dirbantys lobistai, atstovaujantys verslo įmonėms, profesinėms, teisių gynimo ar savanoriškoms organizacijoms, profsąjungoms, labdaros, nepelno ar religinėms organizacijoms.

Asmenys, kurių atžvilgiu vykdoma lobistinė veikla, yra vadinami „paskirtaisiais valstybės pareigūnais“. Į šią grupę įeina: ministrai ir premjerai, įstatymų leidžiamojo organo (Atstovų rūmų (*Dáil Éireann*) ir Senato (*Seanad Éireann*)) nariai, Europos Parlamento nariai, atstovaujantys tam tikrai rinkimų apygardai, savivaldybių nariai ir specialieji patarėjai. Pagal įstatyme įtvirtintą apibrėžimą, sąvoka „valstybės tarnautojai“ turėtų apimti aukščiausio lygio generalinius sekretorius ir sekretorių padėjėjus, einančius pareigas valstybės tarnyboje, arba atitinkamo lygio pareigybes savivaldybėse. Centrinės valdžios lygiu tai reiškia, kad lobistų registre turės būti teikiami duomenys apie ryšius, palaikomus tik su aukščiausio lygio darbuotojais – iš viso maždaug 240 asmenų. Tačiau įstatymas leidžia ministrai įtraukti kitus valstybės tarnautojus arba pareigūnus į asmenų, kurių atžvilgiu vykdomas lobizmas, apibrėžimą, jei tai svarbu visuomenės interesui.

Konkretūs klausimai, dėl kurių lobistai turi deklaruoti savo veiklą – bendravimas su valstybės

pareigūnais šiose srityse: valstybinės politikos ar programos iniciavimas, plėtra ir keitimas, teisės aktų rengimas, subsidijų, paskolų suteikimas, sutarčių sudarymas ir t. t. Tačiau šis apibrėžimas neapima klausimų, kurie yra susiję vien tik su minėtos politikos, programos, teisės akto ar kt. vykdymu, arba „techninio pobūdžio“ klausimų. Vienas svarbus naujojo įstatymo aspektas yra tai, kad jame įtvirtintas ryšių palaikymo apibrėžimas apima bendravimą žodžiu ir raštu, kurį asmuo atlieka tiesiogiai arba netiesiogiai, todėl šis įstatymas gali padėti užfiksuoti dirbtinės visuomenės nuomonės kūrimo (angl. *astroturfing*), vykdomo įtakos siekiančių asmenų, atvejus.

Kalbant apie patį registrą, jame turės būti pateikta pagrindinė informacija, įskaitant lobistų vardus, pavardes, veiklos adresus ir kontaktinius duomenis; asmenų, kurių atžvilgiu vykdomas lobizmas, vardus, pavardes ir organizacijas, kurioms jie priklauso; klausimus, dėl kurių palaikomi ryšiai siekiant vykdyti lobistinę veiklą, ir rezultatai, kurių tikimasi pasiekti. Taip pat turi būti nurodoma lobistinės veiklos apimtis ir tipas. Deja, nebuvo numatytas reikalavimas paskelbti pagrindžiančią dokumentaciją, kurią lobistai pateikia politikos formuotojams. Ši priemonė leistų reikšmingai padidinti šio įstatymo veiksmingumą.

Skirtinga atskleidžiamos informacijos kokybė ir skirtingos jos panaudojimo galimybės

Informacijos, kurią lobistai privalo atskleisti registre, apimtis ir kokybė didele dalimi lems tai, ar toks registras bus veiksmingas. Įvairiose šalyse galioja skirtingi reikalavimai dėl informacijos atskleidimo. Lyginant juos tarptautiniu mastu su kitomis lobistų registracijos sistemomis, pavyzdžiui, Jungtinių Amerikos Valstijų ir Kanados, informacija, kaupiama Europos šalių registruose, yra ne tokia išsami ir jos kokybė yra žymiai prastesnė.

Plačiausius informacijos teikimo reikalavimus visoje Europoje taiko Lietuva ir Slovėnija. Visuose registruose yra nurodomi lobistų vardai, pavardės ir klausimas, dėl kurio vykdoma lobistinė veikla. Išimtis – ES skaidrumo registras, kuriame nelengva rasti informacijos apie konkrečius lobistinės veiklos tikslus. Lenkija ir Jungtinė Karalystė nereikalauja lobistų atskleisti jokios finansinės informacijos. Panašūs principai įtvirtinti ir naujajame Airijos įstatyme. Nė viena šalis nėra numačiusi privalomo reikalavimo skelbti pagrindžiančią dokumentaciją (pavyzdžiui, lobistų poziciją išreiškiančius dokumentus ir kt.). Šios dokumentacijos trūkumas lobistinės veiklos skaidrumo mechanizme sukuria „akląją zoną“.

Kalbant apie informacijos, pateiktos registracijos sistemose, panaudojimo galimybes, tyrimo rezultatai atskleidė, kad vartotojui patogūs formatai Europoje yra labiau išimtis nei taisyklė. Jungtinėje Karalystėje ir Austrijoje, internete skelbiami duomenys yra pateikiami paieškai pritaikyta, mašininio būdu nuskaityta ir atvira duomenų forma, tačiau Austrijoje svarbi duomenų dalis apie tam tikrus lobistus lieka neatskleista. Slovėnijoje viešam šių duomenų naudojimui labiausiai trukdo tai, kad nepaisant kas mėnesį skelbiamos *Excel* lentelės, kurioje pateikiama didžioji dalis informacijos apie ryšius su lobistais, dėl pagrindinių ataskaitų (kurios yra vienintelis būdas sužinoti lobisto vardą ir pavardę) reikia teikti užklausas, kurios yra pateikiamos tik PDF formatu, todėl mažai tepasitarnauja tiems, kas nori išnagrinėti šiuos duomenis ir giliau paanalizuoti įtakos darymo dėsningumus.

Silpna arba apskritai netaikoma priežiūra bei sankcijos

Duomenų apie lobistus atskleidimą, ataskaitų teikimą, registraciją ir informacijos skelbimą turėtų prižiūrėti nepriklausoma valstybės institucija. Tokiai institucijai turėtų būti suteikti dideli įgaliojimai atlikti tyrimus ir ji turėtų būti atsakinga už patikras vietoje bei pateiktų duomenų auditus. Taip pat tokia institucija galėtų taikyti sankcijas, kuriomis būtų siekiama atgrasyti asmenis bei organizacijas nuo taisyklių nesilaikymo ir bausti už pažeidimus. Dar vienas uždavinys, kurį galėtų atlikti ši institucija – visuomenės informavimas ir kita prevencinė veikla.

Slovėnijoje ir Lietuvoje yra įsteigta tarnyba, kuriai teoriškai yra suteikti beveik pakankami reikalavimų įgyvendinimo užtikrinimo įgaliojimai. Tačiau kompetencijos ir pajėgumų trūkumas bei nepakankamas dėmesys lobistinei veiklai kliudo priežiūros funkciją atliekančiai Slovėnijos tarnybai tinkamai atlikti savo

užduotis. Austrijoje, Lenkijoje ir Jungtinėje Karalystėje greta problemų dėl kompetencijos ir pajėgumų, tokių kaip žmogiškieji ir finansiniai ištekliai, tokios institucijos taip pat neturi pakankamai įgaliojimų atlikti tyrimus ir taikyti sankcijas.

Tik Lietuvoje priežiūros tarnyba privalo viešai atskleisti visų asmenų, pažeidusių lobistinės veiklos taisykles bei teisės aktus, vardus ir pavardes arba organizacijų pavadinimus. Neįtvirtinus šios nuostatos kitų šalių teisės aktuose, panašu, kad svarbios atgrasymo priemonės – taisyklės pažeidusių asmenų pavišinimas ir sugėdinimas – potencialas nėra iki galo išnaudojamas.

Nė viena iš tirtų priežiūros tarnybų neturi pakankamų išteklių veiksmingai atlikti prevencinį darbą tokiose srityse kaip visuomenės informavimas, gerosios praktikos skatinimas arba mokymai reikalavimų vykdymo srityje. Daugelis tokių institucijų neturi nė vieno visą darbo dieną dirbančio darbuotojo, kuriam būtų pavesti su lobistine veikla susiję klausimai. Skirtingai nei anksčiau minėtos tarnybos, viena iš geriausiai finansuojamų ir veiksmingiausių priežiūros institucijų pasaulyje – Kanados Lobistinės veiklos komisaro biuras (angl. *Canadian Office of the Commissioner of Lobbying* – OCLA) turi 3 milijonus eurų siekiantį metinį biudžetą ir jame dirba 28 darbuotojai⁹⁰.

Perspektyvi praktika: stipri priežiūros sistema, kuriai funkcionuoti reikia didesnių išteklių

Slovėnijos lobistinės veiklos registracijos, priežiūros ir baudžiamojo persekiojimo funkcijas atlieka Korupcijos prevencijos komisija (CPC). Šiai tarnybai yra suteikti įgaliojimai atlikti tyrimus ir ji gali skirti sankcijas tiek lobistams, tiek asmenims, kurių atžvilgiu vykdoma lobistinė veikla, už teisinių nuostatų pažeidimą lobistinės veiklos registracijos arba ataskaitų teikimo srityje.

Lobistai negali asmenims, kurių atžvilgiu jie vykdo lobistinę veiklą, pateikti netikslią, neišsamią ar klaidinančią informaciją nei pažeisti taisyklių, reglamentuojančių asmenų, kurių atžvilgiu vykdomas lobizmas, elgesio ir etikos normų (įskaitant draudimą gauti dovanas, teikiamas atliekant lobistų funkcijas arba įgyvendinant viešąsias užduotis). Ši tarnyba skiria tokias sankcijas, kaip įspėjimas raštu, draudimas dėl tam tikrų klausimų arba tam tikrą laikotarpį (ne mažiau nei 3 mėnesius arba ilgiau nei 24 mėnesius) užsiimti lobistine veikla arba išbraukimas iš registro. Lobistai yra išbraukiami iš registro ir netenka lobisto statuso, jei jie pateikia melagingus duomenis arba jiems skiriama ilgesnė nei šešių mėnesių kalėjimo bausmė už Slovėnijos Respublikoje sąmoningai įvykdytą nusikalstamą veiklą.

Korupcijos prevencijos komisija taip pat gali skirti 400–1200 eurų dydžio baudas profesionalia lobistine veikla užsiimantiems asmenims, kurie nėra užsiregistravę kaip profesionalūs lobistai. Suinteresuotos organizacijos, kurių vardu šie lobistai neteisėtai užsiėmė lobistine veikla, taip pat gali būti laikomos atsakingomis už lobistų padarytus pažeidimus ir už šiuos pažeidimus joms gali būti skirta iki 100 tūkst. eurų siekianti bauda. Ta pati bauda gali būti taikoma ir įvairiems interesams atstovaujantioms organizacijoms, kurios sąmoningai samdo neregistruotus lobistus⁹¹.

Formaliai žvelgiant, priežiūros, kontrolės ir sankcijų skyrimo priemonės lobistinės veiklos bei kitose susijusiose srityse yra aiškios ir tinkamai parengtos. Korupcijos prevencijos komisija turi plačią jurisdikciją ir galimybę imtis aktyvių priemonių, atlikdama jai priežiūros ir baudžiamąsias funkcijas. Praktikoje šios priemonės bei komisijos turimos galimybės nėra visiškai realizuojamos dėl nepakankamų žmogiškųjų išteklių ir kitų trūkstančių resursų, taip pat dėl to, kad lobizmas nebėra laikoma tokia svarbia prioritetine sritimi. Visa tai rodo, kad nėra pakankamai politinės valios neteisėtus įtakos problemai spręsti. Verta paminėti, jog Korupcijos prevencijos komisijoje nėra nė vieno darbuotojo, kuriam būtų pavestos užduotys, susijusios su lobistine veikla.

⁹⁰ Kanados lobistinės veiklos komisaro biuras, www.ocl-cal.gc.ca/eic/site/012.nsf/eng/h_00007.html. Skaiciai paremti 2014 m. sausio mėn. duomenimis.

⁹¹ 79 straipsnis, Sąžiningumo užtikrinimo ir korupcijos prevencijos įstatymas anglų kalba, www.kpk-rs.si/upload/datoteke/ZintPK-ENG.pdf.

Nepakankamas reguliavimas ir priežiūra, nepakankamas reikalavimų vykdymo užtikrinimas ir prevencinių priemonių nebuvimas paaiškina aukštą taisyklių nesilaikymo procentą. **Kiekvienoje tirtoje šalyje registruotų lobistų ir su lobistais palaikomų ryšių skaičius yra neįtikėtina mažas, lyginant su realiu lobistinės veiklos, kurią atspindėti sukurtos šios taisyklės, mastu (kad ir kokios ribotos būtų šios taisyklės).** Pavyzdžiui, 2013 m. tik 25 asmenys užregistravo savo lobistinę veiklą, vykdytą Lenkijos parlamento narių atžvilgiu. Iš šių užsiregistravusių lobistų 20 buvo verslininkų, 4 fiziniai asmenys ir 1 nevyriausybinė organizacija⁹². Tuo tarpu Slovėnijos Sveikatos apsaugos ministerija tais pačiais metais paskelbė bendravusi tik su 8 lobistais, nepaisant to, kad šiuo metu yra įgyvendinama didelė sveikatos apsaugos sistemos reforma ir dabartinis Sveikatos apsaugos ministras yra pripažinęs, kad patiria didelį spaudimą iš įvairių interesų grupių⁹³.

Verdiktas dėl lobistinės veiklos skaidrumo

Bendri rezultatai rodo, kad lobistinės veiklos skaidrumas visoje Europoje yra perdėm žemas. Nesant galimybių žinoti, kas daro įtaką viešiesiems sprendimams, nenuostabu, kad visuomenėje vyrauja nuomonė, jog sprendimų priėmimo procese lemiamą balsą taria privilegijuotos elito atstovų grupės, neužtikrinant įvairių interesų grupių nuomonių balanso, ir šie sprendimai galiausiai nulemia visuomenės narių sveikatą, pensijų dydį, socialines paslaugas bei apskritai jų visą ateitį.

Vyriausybės vis dažniau traktuoja lobistų registrus kaip greitą būdą užtikrinti lobistinės veiklos reguliavimą ir suteikti visuomenės nariams žinių apie įtaką darančius subjektus. Tačiau lobistų registrai nėra panacėja kovojant su neteisėta įtaka. Jie turi būti kruopščiai parengti ir tinkamai įgyvendinami, užtikrinant veiksmingą priežiūros mechanizmą, kad būtų galima pasiekti realių rezultatų.

Be to, lobistų registras tarsi leidžia manyti, kad pagrindinė problema yra patys lobistai. Tačiau ši prielaida nebūtinai teisinga. Vyriausybės turi labiau akcentuoti iniciatyvų valstybinių institucijų požiūrį į skaidrumą ir pirminę atsakomybę už skaidrumą perleisti valstybės tarnautojams bei atstovams – tiems, kurie vykdo viešuosius įgaliojimus ir kurie yra atskaitingi visuomenei.

⁹² „Stefan Batory Foundation“ *Lifting the Lid on Lobbying: Poland National Report* (Varšuva: „Stefan Batory Foundation“, netrukus bus išleista).

⁹³ „TI Slovenia“, 2014 m., 16 psl.

<p><i>Dėmesys sąžiningumui. Kiek veiksmingos Europos šalių ir ES institucijų naudojamos sąžiningumo užtikrinimo priemonės, skirtos etiškai lobistinei veiklai skatinti tarp lobistų ir sprendimus priimančių asmenų?</i></p> <p><i>Vertinta skalėje nuo 0 iki 100, kur 0 reiškia žemiausią įvertinimą, o 100 – aukščiausią.</i></p> <p><i>Bendras balas paremtas nesvertiniu keturių subkategorijų rezultatų vidurkiu.</i></p> <p><i>Rezultatai pateikti mažėjančia tvarka. Daugiausia taškų surinkusi šalis / ES institucija lentelėje užima aukščiausią vietą.</i></p>					
Šalis / institucija	Apribojimais pareigūnams, ketinantiems eiti arbaėjusiems pareigas valstybės tarnyboje	Viešojo sektoriaus darbuotojams skirti etikos kodeksai	Lobistams skirti etikos kodeksai	Profesionalių organizacijų vykdoma lobistinės veiklos savireguliacija	Bendras sąžiningumo lygio įvertinimas
%					
Slovėnija	67	75	60	30	58
Jungtinė Karalystė	40	40	33	92	51
Europos Komisija	67	50	30	n/a	49
Europos Parlamentas	50	58	30	n/a	46
Latvija	33	67	20	50	43
Austrija	8	67	60	33	42
Lietuva	50	58	50	0	40
Airija	40	42	13	58	38
Nyderlandai	8	75	0	67	38
Čekijos Respublika	25	50	20	58	38
Ispanija	58	58	0	25	35
Prancūzija	22	42	7	50	30
ES Taryba	42	25	20	n/a	29
Estija	8	67	0	33	27
Italija	8	50	0	50	27
Lenkija	17	67	20	0	26
Vokietija	17	42	0	42	25
Bulgarija	33	42	0	25	25
Slovakija	42	42	10	0	23
Kipras	58	25	0	0	21
Portugalija	42	17	0	17	19

Vengrija	8	50	0	8	17
Regiono vidurkis	32	49	16	36	33

Skaidrumas yra priemonė tikslui pasiekti – ji praskleidžia širmą, dengiančią atsakingas vadovaujančias pareigas einančių pareigūnų profesinės srities reikalus, tokiu būdu skatindama etišką elgesį ir atgrasydama nuo neteisėtos įtakos viešosios valdžios funkcijų vykdymo ir verslo interesų atstovavimo srityje. Tačiau skaidrumo užtikrinimo priemonės privalo būti taikomos kartu su platesne sąžiningumo užtikrinimo sistema, kuri įtvirtina aiškius politikų, valstybės pareigūnų ir asmenų, siekiančių daryti įtaką, elgsenos standartus.

Kad tokia sąžiningumo užtikrinimo sistema tinkamai funkcionuotų, viešuosius sprendimus priimantiems asmenims turi būti apibrėžti aiškūs lūkesčiai dėl nešališkumo ir įsipareigojimas tarnauti visuomenės interesams, turi būti įtvirtintos praktinės rekomendacijos dėl dovanų ir svetingumo gestų, oficialios informacijos naudojimo ir bendravimo su trečiosiomis šalimis. Taip pat reikalinga veiksminga interesų konfliktų valdymo sistema, įskaitant periodinį interesų atskleidimą, taisykles, apribojančias galimybę užsiimti lobistine veikla einant pareigas valstybės tarnyboje, ir asmenų judėjimo iš viešojo į privatų sektorių ir atvirkščiai kontrolę.

Taip pat svarbu etikos normas taikyti ir patiems lobistams. Šios normos turėtų apimti tokius aspektus, kaip atvira tapatybės bei interesų skelbimo politika, teisingos, patikimos ir naujausios informacijos skelbimas, institucinių taisyklių laikymasis ir netinkamos įtakos (ypač kyšininkavimo) vengimas, esamų ar numanomų interesų konfliktų vengimas, vengimas vykdyti lobistinę veiklą pažeidžiant savo institucinius įsipareigojimus, įskaitant įmonės socialinės atsakomybės (ISA) politiką, ir aktyvus informacijos apie lobistinės veiklos tikslus ir veiklą skelbimas, ypač tuo atveju, jei nėra įdiegtos nacionalinės lobistinės veiklos ataskaitų teikimo sistemos.

Sąžiningumo užtikrinimo infrastruktūros trūkumai gali būti sprendžiami taikant tam tikras taisykles, teisės aktus bei veiksmingus ir įgyvendinamus etikos kodeksus, taip pat skatinant gerąją praktiką tarp lobistinę veiklą vykdančių interesų grupių. **Atsižvelgiant į 33 balus tesiekiantį vidutinį regiono skaidrumo įvertinimą, akivaizdu, kad įstatymuose numatyti standartai ir etikos normos praktikoje neduoda pakankamų rezultatų, norint užtikrinti, kad sistema netarnautų siauriems keleto įtakingų asmenų bei organizacijų interesams.**

Asmenų judėjimas iš politikos į lobistinės veiklos sferą ir atvirkščiai

Asmeniniai ryšiai, užtikrinantys prieigą prie tam tikros informacijos bei sudarantys sąlygas daryti įtaką, lobistams yra itin svarbūs. Ne paslaptis, kad įmonės ir kitos organizacijos dažnai lobizmo tikslais naudojami anksčiau valstybės tarnyboje dirbusių asmenų paslaugomis dėl buvusių valstybės pareigūnų turimo asmeninių kontaktų tinklo bei žinių apie viešojo sektoriaus vidaus politinius procesus. Asmenų judėjimas iš viešojo sektoriaus į lobistinės veiklos sferą ir atvirkščiai kelia rimtą riziką, susijusią su interesų konfliktais, pavyzdžiui:

- Valstybės pareigūnai gali leisti, kad anksčiau privačiame sektoriuje dirbusio darbuotojo interesai darytų įtaką šių valstybės pareigūnų atliekamam valstybiniam darbui, sudarant palankias sąlygas sektoriui, kurį jie privalo reguliuoti.
- Valstybės pareigūnai gali nederamai atsižvelgti į būsimų arba buvusių darbuotojų interesus (tai gali būti traktuojama kaip piktnaudžiavimas pareigomis, tačiau galioja ne visais atvejais).

- Valstybės tarnybą palikę valstybės tarnautojai, įsidarbinę verslo įmonėje, gali daryti įtaką buvusiems viešajame sektoriuje dirbantiems bendradarbiams, siekdami tarnauti naujojo darbdavio interesams.
- Valstybės tarnybą palikę valstybės tarnautojai gali pasinaudoti turima konfidencialia informacija naujojo darbdavio interesų labui.
- Toks asmenų judėjimas taip pat gali paskatinti visuomenės narius susidaryti nuomonę apie galimus interesų konfliktus ir pakirsti visuomenės bei investuotojų pasitikėjimą sprendimų priėmimo procesais.

Asmenų judėjimo iš viešojo į privatų sektorių ir atvirkščiai kontroliavimas taikant apribojimus valstybės tarnybą palikusiems asmenims yra tarptautiniu mastu pripažinta kontrolės priemonė⁹⁴. Nors dauguma šalių taiko įvairius apribojimus tam tikrai ribotai grupei valstybės tarnybą palikusių pareigūnų, apribojimų apimtis ir galiojimo laikotarpis skiriasi priklausomai nuo konkrečios šalies. ***Keturios iš devyniolikos tirtų Europos valstybių (Austrija, Vengrija, Italija, Latvija) netaiko jokių priemonių, skirtų reguliuoti asmenų judėjimą iš viešojo sektoriaus į lobistinės veiklos sferą.***

Tais atvejais, kai tokios taisyklės yra taikomos, jos neapima visų asmenų, kurių atžvilgiu vykdoma lobistinė veikla, tam, kad būtų galima išnaudoti šių taisyklių siūlomą rizikos sumažinimo potencialą. Didelis trūkumas yra tai, kad parlamento nariams itin retai galioja apribojimai, taikomi ketinantiems eiti arba ėjusiems pareigas valstybės tarnyboje asmenims, nepaisant to, kad jie yra pagrindiniai asmenys, kurių atžvilgiu vykdomas lobizmas, tad priklauso padidintos rizikos grupei. Tik vienoje iš devyniolikos vertintų šalių – Slovėnijoje – parlamento nariai privalo laikytis šių apribojimų prieš pradėdami eiti pareigas, kurios gali sukelti interesų konfliktus, tačiau, kaip rodo šis tyrimas, minėtosios taisyklės nėra taikomos praktikoje⁹⁵. Nors yra teigiančių, kad parlamentarams neturėtų galioti tokie apribojimai dėl trumpo jų tarnybos laikotarpio, verta pažymėti, kad tokie apribojimai yra taikomi įstatymų leidėjams 32 JAV valstijose, ir šie jų galiojimas gali trukti iki dvejų metų⁹⁶.

Nors Prancūzijoje neseniai buvo priimtos griežtos taisyklės, taikomos valstybės tarnautojams (žr. apačioje pateiktą lentelę), parlamento nariams šios taisyklės negalioja ir jie, eidami pareigas valstybės tarnyboje, netgi gali dirbti konsultacinį darbą ir užsiimti lobistine veikla. Panaši situacija susiklosčiusi ir Portugalijoje bei Ispanijoje. Vokietijoje galioja tam tikros ribotos apimties taisyklės, kurios taikomos tik ministerijų administracijų tarnautojams, tačiau negalioja kitiems svarbiems asmenims, kurių atžvilgiu vykdoma lobistinė veikla, pvz., ministrams ir valstybės sekretoriams.

Perspektyvi praktika: Prancūzijoje taikomi apribojimai asmenims, palikusiems valstybės tarnybą – puiki pradžia, tačiau parlamento nariai taip pat turėtų patekti į šios priemonės taikymo sritį

Pagal Prancūzijoje galiojantį įstatymą privalo praeiti trys metai nuo darbo valstybės tarnyboje pabaigos iki darbo pradžios įmonėje, už kurios veiklos priežiūrą ir kontrolę asmuo anksčiau buvo atsakingas. Šis draudimas galioja visiems valstybės tarnautojams, įskaitant ministrus bei prezidento patarėjus. Nuo 2013 m., kai buvo priimtas skaidrumo įstatymas, šis reikalavimas taip pat pradėtas taikyti vyriausybės nariams bei pagrindiniams savivaldybių pareigūnams. Už šio įstatymo įgyvendinimo stebėseną atsakinga Valstybinės tarnybos etikos komisija ir Visuomeninių reikalų skaidrumo tarnyba (*High Authority for Transparency in Public Life*).

Tačiau praktikoje stebėseną yra sudėtingas procesas. Nors šios dvi institucijos yra nepriklausomos,

⁹⁴ Jungtinių Tautų Konvencijos prieš korupciją 12 straipsnyje raginama „taikyti pagrįstos trukmės apribojimus [...] valstybinę tarnybą palikusių pareigūnų profesinei veiklai arba valstybės pareigūnų siekiui įsidarbinti privačiame sektoriuje šiems atsistatydinus arba išėjus į pensiją, tuo atveju, kai tokia veikla arba įsidarbinimas tiesiogiai siejasi su jų vykdytomis funkcijomis arba funkcijomis, kurių priežiūrą atliko šie pareigūnai savo tarnybos laikotarpiu“.

⁹⁵ Žr. „Transparency International Slovenia“, 2011 m.

⁹⁶ Norėdami sužinoti daugiau, žr. Nacionalinį valstijų įstatymų leidžiamųjų organų kongresą: www.ncsl.org/research/ethics/50-state-table-revolving-door-prohibitions.aspx.

nuogaustaujama dėl šioms institucijoms skiriamų išteklių, atsižvelgiant į jų atliekamų funkcijų apimtį. Pavyzdžiui, Valstybinės tarnybos etikos komisija yra atsakinga už visus valstybės tarnautojus, kurių skaičius siekia 5,5 milijonus, remiantis 2012 m. gruodžio 31 d. duomenimis. Be to, jos teikiamos rekomendacijos įpareigoja vyriausybę tik tuo atveju, jei yra požymių, jog tam tikrų asmenų veikla negali būti derinama su valstybės tarnyba. Be to, ši komisija negali kontroliuoti minėtojo reikalavimo įgyvendinimo tuo atveju, kai teikiamos rekomendacijos su išlygomis, o būtent tokios rekomendacijos sudaro beveik 42 procentus visų Valstybės tarnybai teikiamų rekomendacijų.⁹⁷ Reikia pabrėžti, kad susilaikymo nuo pareigų laikotarpis nėra taikomas parlamento nariams, kurie yra pirminiai lobistinės veiklos objektai, ir šis apribojimas nėra aiškiai apibrėžtas kaip lobistinei veiklai kontroliuoti skirta priemonė.

Be problemų įstatymų rengimo srityje, kurios pirmiausia susijusios su šių įstatymų taikymo sritimi bei veiklai taikomų apribojimų trukme, šių įstatymų įgyvendinimas mažių mažiausiai gali būti pavadintas problemišku. ***Nė viena šiame tyrime nagrinėta valstybė neturėjo adekvačios asmenų judėjimo iš viešojo į privatų sektorių (ir atvirkščiai) taisyklių priežiūros.*** Asmenų judėjimas iš vieno sektoriaus į kitą „besisukančių durų“ principu kelia rimtą riziką, ir tyrimas atskleidė, kad šios rizikos sumažinimo svarba nėra pakankamai pripažįstama Europos šalių politikos lyderių.

Etikos kodeksai: lobistinės veiklos objektų ir lobistų elgsenos reguliavimas

Nors viešojo sektoriaus atstovų etikos kodeksai yra gana dažnai naudojami įvairiose Europos šalyse, kelios ES valstybės vis dar neturi etikos kodeksų parlamentarams. Etikos kodeksų, skirtų parlamento nariams, nenaudoja tokios šalys kaip Kipras, Čekija, Vengrija, Italija, Nyderlandai, Slovakija, Slovėnija ir Ispanija⁹⁸. Atsižvelgiant į tai, kad parlamentarai yra pagrindiniai lobistinės veiklos objektai, aiškių taisyklių, apibrėžiančių jų, kaip visuomenės atstovų, elgesį ir jų bendravimą su lobistais, nebuvimas kelia rimtą nerimą.

Tokios šalys kaip Austrija bei Nyderlandai ir Europos Parlamentas naudoja gana gerai parengtus etikos kodeksus. Slovėnijos pareigūnų elgseną, įskaitant ataskaitų apie ryšius, palaikomus su lobistais, teikimą, pakankamai neblogai reguliuoja susiję įstatymai. Neskaitant Slovėnijos, ***nė viename iš tirtų viešojo sektoriaus etikos kodeksų nebuvo aiškiai ir nedviprasmiškai pateiktos normos, kaip valstybės tarnautojai turėtų bendrauti su interesų grupėmis, taip pat juose neįtvirtinta prievolė dokumentuoti su lobistais palaikomus ryšius arba pranešti vadovams apie neregistruotą ar neteisėtą lobistinę veiklą.***

Bendrai žvelgiant, viešojo sektoriaus etikos kodeksai nepateikia aiškių gairių apie tai, kas laikoma gerąja lobizmo praktika, ir kaip valstybės tarnautojai turėtų bendrauti su išorės subjektais ir grupėmis. Situaciją dar labiau apsunkina tai, kad daugelyje jurisdikcijų nerengiama pakankamai mokymų apie esamus elgesio kodeksus ir neužtikrinamas jų laikymasis, taip pat nėra užtikrinami pakankami priežiūros institucijų igaliojimai. Pavyzdžiui, Kipre ir Airijoje priežiūros tarnybos negali inicijuoti tyrimų, jei negauna skundo.

Kalbant apie lobistams skirtas etikos normas, tik dvi šalys – Austrija ir Slovėnija – turi įstatymiškai apibrėžtas elgesio taisykles. Abiejų šalių etikos taisyklėse pateikiami pagrindiniai elgsenos principai, nors Austrija tuo neapsiriboja ir skatina lobistų organizacijas diegti ir viešinti papildomas priemones. Teisiškai neįpareigojantys kodeksai yra naudojami Prancūzijoje, Lietuvoje, Slovėnijoje ir ES institucijose. Jungtinės Karalystės lobistinės veiklos įstatyme taip pat yra numatytas privalomas etikos kodeksas. Neseniai Airijoje priimtame lobistinės veiklos įstatyme yra numatomas poįstatyminis aktas, kuris igaliotų, tačiau neįpareigotų, priežiūros instituciją išleisti privalomą kodeksą, ir, esant reikalui, jį keisti, pasikonsultavus su lobistų bendruomene.

⁹⁷ Commission de Déontologie de la Fonction Publique, *Accès des Agents Publics au Secteur Privé. Rapport au Premier Ministre* (Paryžius: Direction Générale d'Administration de la Fonction Publique, 2014 m.) 15 psl.

⁹⁸ „Transparency International“, 2012 m.

Vis dėlto daugelis šalių netaiko reikalavimų ar gairių, kurios apibrėžtų etikos normas, pagal kurias organizuotos interesų grupės turėtų vykdyti lobistinę veiklą, ir kurios numatytų veiksmus ar sankcijas, taikomus netinkamo elgesio atvejais, kurie nepatenka į kyšininkavimo ar įtakos pardavinėjimo kategoriją.

Sąžiningumo skatinimas lobistų bei verslininkų bendruomenės viduje: verslo ir lobistų bendruomenės pastangos siekiant reformų

Nors pirminė atsakomybė už sąžiningą veiklą tenka valstybės tarnautojams bei atstovams, lobistai ir jų organizacijos taip pat turi prisidėti prie sąžiningos lobistinės veiklos užtikrinimo, rimtai traktuodami etiško lobizmo principus ir savo pavyzdžiu siekti pademonstruoti, kaip užtikrinti didesnį sąžiningumą šioje srityje. Verslo įmonės turėtų imtis šios užduoties dėl daugybės priežasčių. Greta moralinių aspektų, sąžininga veikla gali padėti sutvirtinti reputaciją tiek klientų, tiek investuotojų akyse, kas yra ypač svarbu šiandien, kai visuomenės pasitikėjimas verslo sektoriumi toks žemas. „Edelman“ pasitikėjimo barometras (2014 m.) parodė, kad tik vienas iš penkių pasaulio gyventojų mano, kad verslo įmonių vadovai priima etiškus ir moralius sprendimus⁹⁹, taigi verslo atstovai turi unikalią galimybę parodyti pavyzdį ir pasiekti šioje srityje permainų. Taip pat yra tvirtų įrodymų, kad etiška lobistinė veikla gali sudaryti sąlygas veiksmingiau bendrauti su viešųjų sprendimų priėmėjais¹⁰⁰, ir ilguoju laikotarpiu tai gali padėti sutvirtinti lobizmo, kaip profesijos, reputaciją, bei užtikrinti vienodas sąlygas visiems suinteresuotiems asmenims.

Savireguliacija lobistų bendruomenės viduje gali vaidinti itin svarbų vaidmenį pradedant dialogą apie etiką ir sąžiningumą lobizmo srityje ir suteikiant lobistams paramą tokiomis priemonėmis kaip informuotumo didinimas, mokymai ir etikos gairės. **Daugelyje tirtų valstybių (penkiolikoje iš devyniolikos) yra naudojami savireguliacija paremti elgesio kodeksai**, kuriuos dažnu atveju parengė profesionalios lobistų arba viešųjų ryšių asociacijos. Griežtesni kodeksai apima konkrečius elgsenos principus, kurie neleidžia lobistams patekti į neetiškas situacijas (Austrija, Prancūzija, Italija, Nyderlandai, Jungtinė Karalystė), draudžia užsiimti lobistine veikla einant valstybės tarnautojo pareigas (Čekija, Prancūzija, Airija, Italija, Jungtinė Karalystė), numato veiksmingus skundų teikimo ir nagrinėjimo mechanizmus (Jungtinė Karalystė). Pagrindinis iššūkis, susijęs su šiais kodeksais, yra tas, kad jie yra visais atvejais savanoriški ir taikomi tik asociacijai priklausantiems lobistams. Narių skaičius tokiose asociacijose varijuoja priklausomai nuo konkrečios asociacijos ir gali kisti nuo 120 (tiek narių turi Italijoje veikianti lobistų asociacija „Il Chiostrò“) iki 1000 narių (tokį narių skaičių turi Airijos viešųjų ryšių institutas (angl. *Public Relations Institute of Ireland (PRII)*). Tokių asociacijų parengtų kodeksų veiksmingumas yra kvestionuojamas ir tam tikrais atvejais šių kodeksų laikymasis atrodo nenuoseklus arba jų apskritai nėra laikomasi. Kaip pavyzdį galima paminėti tai, kad nuo pat 2003 metų, kai buvo priimtas Airijoje veikiančios *PRII* organizacijos etikos kodeksas, nebuvo pateiktas nė vienas skundas *PRII* narių atžvilgiu, be to, šis institutas neatliko nė vieno tyrimo dėl kodekso pažeidimų¹⁰¹.

Perspektyvi praktika: Jungtinės Karalystės profesionalių lobistų asociacijos pateikia aiškias etikos gaires lobistams

Tiek Atestuotasis viešųjų ryšių institutas (angl. *Chartered Institute of Public Relations – CIPR*), tiek Profesionalių politinių konsultantų asociacija (angl. *Association of Professional Political Consultants – APPC*) turi etikos kodeksus, kurių turi laikytis šių organizacijų nariai. CIPR institutui priklauso daugiau kaip 10 tūkst. viešųjų ryšių ir viešųjų reikalų specialistų. APPC organizacijos narių sąrašė – aštuoniasdešimt viešųjų reikalų konsultacijų firmų, kurios sugeneruoja maždaug 85 proc. visos Jungtinės Karalystės viešųjų ryšių sektoriaus apyvartos¹⁰². Šie kodeksai apima konkrečius elgsenos principus, kurie neleidžia lobistams atsidurti neetiškose situacijose, pavyzdžiui, juose reikalaujama užtikrinti, kad valstybės tarnautojams būtų teikiama teisinga ir tiksli informacija, taip pat kuo anksčiau valstybės pareigūnams atskleisti klientų tapatybę bei atstovaujamas interesus. Šiuose kodeksuose

⁹⁹ „Edelman Trust Barometer“, 2014 m., www.edelman.com/insights/intellectual-property/2014-edelman-trust-barometer/trust-in-business/.

¹⁰⁰ Burson Marsteller, 2013 m.

¹⁰¹ „TI Ireland“, 2014 m.

¹⁰² Norėdami sužinoti daugiau apie atitinkamas asociacijas, žr. <http://www.cipr.co.uk/> and <http://www.appc.org.uk/>

organizacijų nariai skatinami vengti naudotis neteisėtu būdu gauta informacija ir neraginti valstybės tarnautojų pažeisti įstatymus. Taip pat įtvirtinamas reikalavimas, draudžiantis lobistams teikti valstybės tarnautojams dovanas, viršijančias tam tikrą minimalią vertę, mokėti tam tikrą atlygį, siūlyti įsadarbinimo galimybes ar kitą kompensaciją.

Jungtinės Karalystės viešųjų reikalų taryba (UKPAC) yra skėtinė organizacija, vienijanti šias dvi pagrindines profesines asociacijas. Šios organizacijos svarbiausia funkcija – prižiūrėti virtualų savanorišką lobistų registrą ir nustatyti pagrindinius elgsenos principus. Jei UKPAC gauna skundą, kad tam tikra organizacija pažeidė jos pagrindinius elgsenos principus, ši jį perduoda asociacijai, kuriai priklauso minėta organizacija, kad būtų atliktas tolesnis tyrimas. APPC turi savo skundų teikimo ir nagrinėjimo tvarką: bet kuris asmuo turi teisę pateikti skundą, kurį pirmiausia nagrinėja nepriklausomas teisėjas, o vėliau jis perduodamas trijų nepriklausomų asmenų komisijai. Nepriklausomo teisėjo bei komisijos narių funkcijos yra perduodamos išorės organui – Ginčų sprendimo centrui (Centre for Dispute Resolution – CEDR).

Skundo pareiškėjas turi nurodyti, kuris APPC elgesio kodekso aspektas buvo pažeistas, pateikti įrodymų ir sutikti laikytis APPC skundų teikimo ir nagrinėjimo taisyklių. APPC asociacija (tarpininkaujant CEDR) sušaukia komisiją, atsakingą už drausminių priemonių skyrimą kodeksą pažeidusiems nariams. Ši komisija yra įgaliota pažeidimą padariusiam nariui pareikšti įspėjimą ar papeikimą arba įpareigoti imtis korekcinį veiksmų, kad pažeidimą padaręs narys ateityje kiek įmanoma labiau sumažintų tolesnių kodekso pažeidimų riziką. Ši komisija taip pat gali suspenduoti pažeidėjo narystę APPC asociacijoje, rekomenduoti, kad APPC valdymo komitetas išbrauktų pažeidėją iš APPC narių sąrašų, arba reikalauti, kad narys paskelbtų atsiprašymą arba paneigimą taip, kaip APPC valdymo komitetas mano esant reikalinga. Sprendimai viešai skelbiami narystės nutraukimo arba suspendavimo atvejais. Komisiją sudaro trys su atitinkama profesija nesusiję asmenys, kuriuos CEDR paskiria atsižvelgiant į jų turimas žinias bei reputaciją.

Tačiau etikos normų išmanymas nėra narystės šiose organizacijose įgijimo sąlyga. Be to, neatsižvelgiant į tai, kad UKPAC kodekse reikalaujama, jog nariai pateiktų visų klientų vardus ir pavardes, tačiau šiame kodekse nėra diferencijuojami klientai ir „mokantieji už lobistinę veiklą“, taip pat jame nėra reikalavimo nurodyti informaciją dėl kokio konkrečiai klausimo yra vykdoma lobistinė veikla. UKPAC kodekse nėra draudimo užsiimti lobistine veikla einant pareigas valstybės tarnyboje, tačiau tokia veikla laikoma „netinkama“.

Be šių profesinių iniciatyvų, tyrimas taip pat atskleidė lėtai ryškėjančias, tačiau perspektyvias tendencijas, stebimas įvairiose Europos šalyse: nemažai verslo įmonių pradeda diegti ir įgyvendinti atsakingo dalyvavimo politikoje kultūrą. Idealiu atveju tai apima vidaus politikos, skirtos skaidriam ir etiškam elgesiui, diegimą, šių nuostatų suderinimą su įmonės socialinės atsakomybės (ISA) įsipareigojimais, vidaus kontrolės ir mokymo priemonių diegimą, tinkamų skundų teikimo kanalų užtikrinimą, ir atvirumu grįstą požiūrį į minėtas priemones¹⁰³. Vis dėlto tokių praktikų plėtojimas vis dar yra užuomazgų stadijoje ir atsilieka nuo Šiaurės Amerikos pasiekimų šioje srityje¹⁰⁴. Tai iš dalies galima paaiškinti palyginti mažesniu Europos šalyse veikiančių suinteresuotų asmenų aktyvumu¹⁰⁵.

Įvairios Europos Sąjungoje veikiančios tarptautinės įmonės taip pat prisideda prie tarptautinių pastangų siekiant didesnio skaidrumo ir etiško verslo atstovų elgesio. Tokios reikšmingos iniciatyvos kaip

¹⁰³ Norėdami sužinoti daugiau apie gerąją praktiką, susijusią su organizacijų lobizmo politika, žr. „Transparency International France“ *Guide for the development of lobbying charters (Guide pour l'élaboration d'une charte de lobbying)* („TI France“, Paryžius: 2014 m.), ir „Transparency International Germany“ *Model declaration for responsible lobbying (Verhaltenskatalog für verantwortliche Interessenvertretung)* („TI Germany“, Berlynas: 2009 m.).

¹⁰⁴ Žr., pavyzdžiui, „Vigeo“, *Transparency and integrity in reporting: A new challenge for CSR* („Vigeo“, Paryžius: 2013 m.). Tyrimu buvo siekta palyginti 424 Europos ir 321 Šiaurės Amerikos įmonių deklaruotas lobizmo praktikas. Maždaug pusė (54 %) visų nagrinėtų įmonių Europoje nepateikė ataskaitų apie vykdomą lobistinę veiklą. Jungtinėse Amerikos Valstijose šis skaičius buvo mažesnis ir siekė 24 %. Bendras Europos įmonių įvertinimas už gerosios praktikos reikalavimų laikymąsi ataskaitų apie lobizmą teikimo ir kontrolės srityje tesiekė 33 iš 100 galimų balų.

¹⁰⁵ „Vigeo“, 2014 m., 5 psl.

Jungtinių Tautų Pasaulinis susitarimas (*UN Global Compact*) ir Pasaulinė atskaitingumo iniciatyva (*Global Reporting Initiative*) leidžia verslo įmonėms užsiregistruoti ir periodiškai teikti ataskaitas apie jų įmonių valdymo bei tvarumo praktiką.

Nors atrodo, jog šios tarptautinės atskaitingumo sistemos pradeda duoti rezultatų, iki šiol nėra viena iš jų nereikalauja, kad įmonės pateiktų išsamius duomenis apie jų įsitraukimą į viešosios politikos procesus, apie tai, kokius politikos sprendimus priimant jos dalyvauja, taip pat kokiu būdu ir kokiais ištekliais vykdo šią veiklą. ISO 26000 Socialinės atsakomybės standartas numato tvirtiausias nuostatas iš visų tirtų atskaitomybės sistemų, apibrėždamas plačią viziją ir tvirtai nusakdamas tai, kas laikoma atsakingu dalyvavimu politikoje. Tačiau šis standartas nepateikia išsamių gairių ar rodiklių, skirtų vykdyti minėtuosius principus ir teikti ataskaitas, ir, skirtingai nei kiti ISO standartai, nenumato sertifikavimo procedūros. Visa tai trukdo šį standartą naudoti kaip veiksmingą valdymo priemonę ir galimai mažina motyvaciją jį įsidiesti. Nuodugniausiai parengtos šios srities gairės „G4“, įtrauktos į Pasaulinę atskaitingumo iniciatyvą, apima tik politinių įnašų (pinigais arba natūra) klausimą, ir ragina teikti ataskaitas tik tuo atveju, jei dalyvavimas politiniuose procesuose yra laikomas „reikšmingu“ verslo įmonės veiklai. Tai yra akivaizdus žingsnis atgal palyginti su ankstesnėmis „G3“ gairėmis, kurios bent jau reikalavo įmonių deklaruoti jų poziciją viešosios politikos klausimais, net jeigu nebuvo prievolės teikti ataskaitų apie išteklius ir metodus, naudojamus šiais tikslais vykdam lobistinę veiklą.

Dabartinėse atskaitomybės sistemose esantys trūkumai trukdo joms vaidinti svarbesnį vaidmenį skatinant etišką lobizmą ir sudarant sąlygas įmonėms demonstruoti savo gerąją praktiką, susijusią su įsitraukimu į politinius procesus, laikantis nurodytų standartų. Šis klausimas yra itin aktualus, atsižvelgiant į Europos šalyse bei ES lygiu įsigalinčią tendenciją reikalauti teikti privalomas nefinansines ataskaitas. 2014 m. Europos Sąjunga priėmė direktyvą¹⁰⁶, kurioje reikalaujama, kad įmonės ir grupės, turinčios daugiau nei 500 darbuotojų, atskleistų savo nefinansinę informaciją, įskaitant duomenis apie socialines bei kovas su korupcija priemones, ir kuri skatina tarptautinių atskaitingumo sistemų naudojimą. Direktyva bus taikoma tik maždaug 6000 organizacijų visoje Europos Sąjungoje. Planuojama, jog ši direktyva įsigalios iki 2017 metų¹⁰⁷.

Perspektyvi praktika: pilietinė visuomenė ir verslo atstovai žengia pirmą žingsnį užtikrinant etišką lobistinę veiklą Prancūzijoje

„Transparency International“ Prancūzijos skyrius nuo 2008 dėjo pastangas, kad šis klausimas būtų įtrauktas į viešąją darbotvarkę. Siekdama šio tikslo, organizacija reguliariai palaikė ryšius su verslo subjektais ir padėjo jiems pritaikyti jų lobistinės veiklos praktiką prie aukštesnių standartų. Organizacija prisidėjo prie lobistinės veiklos nuostatų plėtojimo keliose tarptautinėse bendrovėse bei dėjo pastangas siekdama užtikrinti, kad etiškas lobizmas harmoningai įsiliėtų į įmonės socialinės atsakomybės politiką.

Pirmoji bendradarbiavimo patirtis buvo susijusi su statybinių medžiagų gamybos bendrove „Lafarge“, kuri 2010 m. tapo pirmąja Prancūzijos verslo įmone, išplėtojusia ir paskelbusia lobistinės veiklos nuostatus. Šiuose nuostatuose apibrėžiamos bendros gairės, taikomos lobistinei veiklai visuose lygiuose ir santykiams su įvairiais politikos formuotojais (profesinėmis asociacijomis, parlamento nariais, valstybės tarnautojais, kompetencijų centrais ir kt.). „Transparency International“ Prancūzijos skyrius taip pat bendradarbiavo su nefinansinių reitingų agentūra „Vigeo“, kad įtrauktų lobizmo praktikas į šios agentūros įmonės socialinės atsakomybės vertinimą. Sekdamos pavyzdžiu, 2014 m. vasarį septynios Prancūzijos bendrovės pasirašė bendrą pareiškimą dėl skaidrių ir sąžiningų lobizmo praktikų skatinimo ir paragino kitus apsvaistyti galimybę remtis „Transparency International“ Prancūzijos skyriaus rekomenduojamais principais dėl lobistinės veiklos.

¹⁰⁶ 2014/95/ES direktyva.

¹⁰⁷ Žr. http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-291_en.htm.

Nuo to laiko šį dokumentą pasirašė daug kitų įmonių (pareiškimą pasirašiusios bendrovės pasauliniu mastu visos bendrai sugeneruoja 266 milijardų apyvartą). Pareiškimas yra atviras visoms organizacijoms – tiek „Transparency International“ narėms, tiek jai nepriklausančioms organizacijoms, kurios nori siekti pažangos šioje srityje ir pademonstruoti savo įsipareigojimą socialinės atsakomybės principams¹⁰⁸.

¹⁰⁸ Norėdami sužinoti daugiau apie šį pareiškimą ir jį pasirašiusias šalis, žr. http://www.transparency-france.org/ewb_pages/div/Lobbying_actions_entreprises.php.

Dėmesys vienodomis galimybėmis įsitraukti į sprendimų priėmimą. Ar esamos taisyklės skatina plačiam interesų spektrui atstovaujančių suinteresuotų šalių dalyvavimą politinėje sistemoje?

Kiek atviri viešieji konsultacijų mechanizmai ir kiek veiksmingos taisyklės, reglamentuojančios patariamųjų grupių sudėtį?

Vertinta skalėje nuo 0 iki 100, kur 0 reiškia žemiausią įvertinimą, o 100 – aukščiausią. Bendras balas, paremtas nesvertiniu dviejų subkategorijų rezultatų vidurkiu¹⁰⁹. Rezultatai pateikti mažėjančia tvarka. Daugiausia taškų surinkusi šalis / ES institucija lentelėje užima aukščiausią vietą.

Šalis	Konsultacijos ir visuomenės dalyvavimas sprendimų priėmime	Taisyklių, reglamentuojančių patariamųjų / ekspertų grupių sudėtį, veiksmingumas	Bendras vienodų galimybių įsitraukti į sprendimų priėmimą įvertinimas
Europos Komisija	67	60	63
Lietuva	83	40	62
Slovėnija	75	20	48
Latvija	75	20	48
Jungtinė Karalystė	29	63	46
Austrija	67	20	43
Lenkija	67	20	43
Nyderlandai	58	20	39
Bulgarija	50	25	38
Portugalija	33	40	37
Estija	50	20	35
Slovakija	58	10	34
Airija	42	20	31
Vokietija	50	10	30
Čekijos Respublika	50	10	30
Italija	33	10	22
Europos Parlamentas	42	0	21
Prancūzija	33	10	27
Vengrija	25	10	18
Ispanija	33	0	17
Kipras	25	0	13
ES Taryba	25	0	13
Regiono vidurkis	46	19	33

¹⁰⁹ Prancūzijos Parlamente ekspertų grupių nėra. Todėl patariamųjų grupių veiksmingumo klausimas taikomas tik kitoms valstybinėms institucijoms. Šiuo atveju bendras vienodų galimybių įsitraukti į sprendimų priėmimą įvertinimas yra apskaičiuotas šiek tiek kitaip nei kitoms valstybėms. Vidutinis vienodų galimybių įsitraukti į sprendimų priėmimą įvertinimas pirmiausia apskaičiuotas Senatui, nacionalinei asamblėjai ir kitoms valstybinėms institucijoms, o bendras balas atspindi šių trijų įvertinimų sumą.

Diskutuojant apie lobistinę veiklą ir kaip geriausia ją reguliuoti, reikėtų atsižvelgti į vieną svarbų pastebėjimą – tam, kad būtų galima daryti įtaką, reikia turėti galimybę užmegzti ryšį su sprendimus priimančiais asmenimis. ***Jei galimybės ištraukti į sprendimų priėmimą yra iškreiptos tiek, kad palankios sąlygos dalyvauti šiame procese užtikrinamos tik saujelei privilegijuotų asmenų, tuomet jokios skaidrumo ir sąžiningumo priemonės nepadės užtikrinti teisingos ir pliuralistinės politinės sistemos.*** Atsižvelgiant į 33 balus tesiekiantį vidutinį regiono vienetų galimybių dalyvauti sprendimų priėmimo įvertinimą, akivaizdu, kad konsultacijos ir visuomenės dalyvavimas Europos šalyse nėra pakankamai rimtai traktuojami. Demokratija priklauso nuo piliečių gebėjimo reikšti savo nuomonę, tačiau valstybės tarnautojai ir atstovai „negali atsižvelgti į nuomones, kurių jie negirdi, o tyliai išsakytas nuomones apskritai sunku pastebėti“¹¹⁰.

Plačiam interesų spektrui atstovaujančių grupių dalyvavimas priimant sprendimus ir jų siūlomos idėjos bei pagrindžianti medžiaga yra būtini veiksniai, siekiant sėkmingai plėtoti politiką, įstatymus ir sprendimus, kurie tarnautų visuomenei ir įvairiems demokratinėms grupių interesams. Tam, kad bet kokie bandymai reguliuoti lobistinę veiklą būtų veiksmingi, reikia atkreipti dėmesį į platesnio pobūdžio – vienetų galimybių dalyvauti priimant sprendimus – klausimą. Yra daugybė būdų, kuriais galima skatinti nuomonių pliuralizmą, įskaitant viešąsias konsultacijas bei piliečių įsitraukimo skatinimo priemones ir dalyvavimą ekspertų ar patariamųjų grupėse, kurios prisideda prie politikos ir įstatymų kūrimo.

Netinkami konsultacijų mechanizmai

Daugelyje Europos valstybių yra tam tikros oficialiai įtvirtintos priemonės, leidžiančios piliečiams išreikšti savo nuomonę politikos formavimo procesuose. Septyniolika iš devyniolikos tirtų šalių savo valstybės pareigūnams yra nustatiusios reikalavimus palaikyti dialogą su visuomenės nariais pasitelkiant viešąsias konsultacijas. Griežčiausias priemonės, užtikrinančios visuomenės narių galimybę išreikšti nuomonę, taiko naujosios ES valstybės narės – Bulgarija, Latvija, Lietuva, Lenkija ir Slovėnija. Reikia pažymėti, jog daugeliu atveju šios vienodo dalyvavimo galimybes užtikrinančios nuostatos yra retai įtvirtintos įstatymuose, o tai savo ruožtu gali nulemti tam tikrą painiavą ir nevienodas praktikas, naudojamas skirtinguose vyriausybės departamentuose, bei ribotas galimybes piliečiams ir interesų grupėms kompensuoti viešųjų konsultacijų trūkumą ten, kur jos nėra rengiamos.

Platesnė demokratinė kultūra smarkiai lemia naudojamų konsultacinių procesų pobūdį ir šių procesų atvirumą arba uždaramą. Keletas ES valstybių (Austrija, Bulgarija, Prancūzija, Vokietija, Vengrija, Airija, Italija, Nyderlandai, Slovakija ir Slovėnija) yra paveiktos korporatyvizmo arba neokorporatyvizmo, kuris suteikia privilegijuotą prieigą „socialiniams partneriams“, atstovaujantiems subjektų, kuriuos liečia svarstomas teisinis aktas, interesams. Į šią grupę įprastai įeina pramonės asociacijos, profesinės sąjungos ir žemės ūkio asociacijos. Nors toks požiūris į socialinę partnerystę nėra savaime problemiškas, tačiau skaidrumo trūkumas sprendžiant, į kieno nuomonę bus atsižvelgta, kelia realių problemų.

Tyrimas parodė, kad nepaisant esamų priemonių, leidžiančių piliečiams ir grupėms išreikšti nuomonę, įvairovės bei gausos, lieka visiškai neaišku, į kurias nuomones iš tiesų atsižvelgia sprendimų priėmėjai. Nė viena iš tirtų šalių neturėjo funkcionuojančių mechanizmų, kurie įtvirtintų reikalavimą politikos formuotojams paaiškinti arba pagrįsti, kaip ir kodėl buvo ar nebuvo atsižvelgta į tam tikras nuomones rengiant galutinius sprendimus¹¹¹.

Keliose valstybėse (Bulgarijoje, Čekijoje, Vokietijoje, Airijoje, Lietuvoje, Nyderlanduose, Slovakijoje, Slovėnijoje, Jungtinėje Karalystėje) yra priimtos teisiškai neįpareigojančios gairės arba politiniai dokumentai, kuriuose užsimenama apie politikų pareigą pagrįsti savo priimtus sprendimus. Tačiau šios gairės yra gana silpnos ir apskritai nepakankamos šiam tikslui pasiekti. Griežtinant sprendimų priėmėjų

¹¹⁰ Kay Lehman Schlozman, Sidney Verba ir Henry E. Brady, *The Unevenly Chorus: Unequal Political Voice and the Broken Promise of American Democracy* (Prinstonas, NJ: Princeton University Press, 2012 m.).

¹¹¹ Vengrijoje toks teisinis reikalavimas įtvirtintas įstatymo Nr. CXXXI (2010 m.) dėl visuomenės dalyvavimo rengiant teisės aktus 11 straipsnyje. Šiame straipsnyje yra apibrėžtas reikalavimas pateikti santrauką, kurioje būtų nurodytos priežastys, kodėl buvo atmestos konsultacijų metu išsakytos nuomones. Nors šis įstatymas yra formaliai galiojantis, praktikoje ši nuostata nėra įgyvendinama ir ji yra visiškai ignoruojama.

atsakomybę dokumentuoti ir viešai skelbti ne tik viešųjų konsultacijų rezultatus, bet taip pat nurodyti, į kurias nuomones ir kaip buvo atsižvelgta priimant sprendimus, būtų galima užtikrinti didesnę piliečių informuotumą bei suteikti jiems daugiau galimybių paveikti viešuosius sprendimus.

Perspektyvi praktika: e-konsultacijos Slovakijoje

Slovakijos tarpžinybinių pastabų procedūra ir susijusi direktyva reikalauja, kad visi viešieji dokumentai, kurie bus apžvelgti vyriausybės posėdžiuose, pirmiausia konsultaciniais tikslais būtų paskelbti internete. Pastabas dėl šių dokumentų gali pareikšti bet kurie suinteresuoti asmenys, įskaitant ministrus, valstybines įstaigas, organizuotas interesų grupes ar plačiosios visuomenės narius. Standartiškai tokia konsultacija trunka 10–15 dienų, o išskirtiniais atvejais šis procesas gali būti sutrumpintas iki penkių dienų.

Pastabos gali būti pateiktos elektroniniu paštu arba per šiam tikslui sukurtą interneto portalą¹¹², kuriame privaloma prisiregistruoti. Šis portalas yra atviras lankytojams ir jame pateikta įvairi su tam tikrais klausimais susijusi informacija bei galimybės stebėti bendrą iniciatyvos vystymo procesą.

Pateiktos pastabos skirstomos į šias kategorijas: bendrosios, specifinės, reikšmingos, teisinės, teisėkūros-techninės ir techninės-lingvistinės. Taip pat yra galimybė tam tikras grįžtamojo ryšio dalis nurodyti kaip „esmines“, kad jos būtų svarstomos įstatymo projektą pateikusio asmens. Taip pat portale yra pateikta „Grupinės pastabos“ (angl. *Collective Comment*) kategorija, kuria naudodamiesi bendrą nuomonę gali išreikšti mažiausiai 500 fizinių ir (arba) juridinių asmenų. Tuo atveju, jei yra pateikta „esminių“ pastabų, dėl kurių kylo ginčų ir kurios buvo pateiktos Grupinių pastabų teikimo būdu arba jei jas pateikė vyriausybės organas, dėl šių pastabų surengiama konsultacinė / ginčų sprendimo procedūra. Į visas pastabas atsako teisės akto pakeitimą siūlantis asmuo, pažymėdamas, ar šios pastabos yra priimtos, dalinai priimtos arba atmestos, ir kokios šio atmetimo priežastys. Pasibaigus konsultaciniam procesui, pasiūlymai yra apžvelgiami vyriausybės diskusijų metu, o vėliau, jei reikia, jie yra perduodami parlamentui.

Ši sistema leido sukurti atviresnę visuomenei teisėkūros procesą, kuris skatina visuomenės narių dalyvavimą priimant sprendimus ir leidžia geriau suprasti vyriausybės sprendimų priėmimo procesus. Taip pat tokia sistema padeda sukurti apsaugines priemones, užkertančias kelią neteisėtai įtakai viešiesiems sprendimams. Dar vienas šios sistemos privalumas yra tas, kad ji padėjo patobulinti bendravimą tarp ministerijų ir kitų susijusių organų. Tačiau reikia pripažinti, kad pastaboms pateikti skirtas portalas nėra itin intuityvus, pranešimai ne visada veiksmingai perduodami ir ne visada tinkamai laikomasi pateikimo terminų. Be to, parlamento narių teikiami pasiūlymai ir pakeitimai neturi pereiti šio proceso, o tai atveria daug galimybių daryti užkulisinę įtaką politikams.

Patarimas kaip įtakos priemonė: ekspertų ir patariamųjų grupės

Patariamųjų ir ekspertų grupės¹¹³ yra dar viena svarbi platforma, suteikianti suinteresuotiems asmenims galimybę dalyvauti priimant sprendimus ir siūlyti savo idėjas, ypač tose srityse, kur viešojo administravimo subjektai stinga tam tikros kompetencijos. Šios grupės vaidina esminį vaidmenį generuojant idėjas naujai politikai ar teisės aktams ir formuluojant sprendimų turinį, kuris palies visos visuomenės narius. Itin svarbu užtikrinti, kad tokių patariamųjų grupių sudėtis būtų tinkamai subalansuota ir kad diskusijose galėtų dalyvauti visi, kurių interesus palies siūlomas įstatymas ar politinė priemonė. Norint apginti platesnius visuomenės interesus, ypač svarbu, kad patariamąsiose grupėse nedominuotų viena interesų grupė.

¹¹² <https://lt.justice.gov.sk/>.

¹¹³ Remiantis EBPO apibrėžimu, čia patarimoji arba ekspertų grupė yra bet koks komitetas, valdyba, komisija, taryba, konferencija, darbo grupė ar bet koks subkomitetas, kuriuos įsteigė vyriausybė (įstatymų vykdomosios, leidžiamosios ar teisminės valdžios atstovai) arba bet kuri vyriausybės grupė, kad ši patarimoji grupė jai teiktų konsultacijas, žinias arba rekomendacijas. Kai kuriose šalyse patariamąsios grupės gali būti taikomas kitoks reguliavimas, priklausomai nuo sektoriaus / institucijos, su kuria ši grupė susijusi. Tokiu atveju patariame koncentruotis į parlamentines patariamąsias grupes, dalyvaujančias teisėkūros procese.

Tyrimas atskleidė, kad didžioji dauguma Europos valstybių neskiria pakankamai dėmesio, kad užtikrintų subalansuotą patariamųjų grupių sudėtį. Tokia subalansuota sudėtis yra įstatymiškai numatyta tik vienoje iš tirtų devyniolikos valstybių – Portugalijoje. ***Didžiausi pažeidėjai, kalbant apie nepakankamą dėmesį patariamųjų grupių subalansuotai sudėčiai, yra Kipras, Čekija, Prancūzija, Vokietija, Vengrija, Italija, Slovakija ir Ispanija – visos šios šalys surinko vos 10 balų arba mažiau, įvertinus jų priemones, skirtas subalansuotai patariamųjų grupių sudėčiai užtikrinti.***

Tik Lietuvoje ir Jungtinėje Karalystėje lobistams draudžiama dalyvauti patariamuosiose grupėse, kai šie veikia individualiai. Nė vienoje iš tirtų šalių nedraudžiama individualiai veikiančių įmonių vadovų skirti į patariamąsias grupes. ***Visa tai kelia rimtą riziką, susijusią su šešėliniais interesais, kurie galimai daro įtaką politiniams procesams.***

Be šių įtakingų grupių sudėties, taip pat svarbu suinteresuotiems piliečiams užtikrinti galimybę žinoti šių grupių darbotvarkes, susitikimuose aptariamus klausimus ir įvairių grupių narių pozicijas tam tikrais klausimais. Nemažai tirtų šalių (Čekija, Prancūzija, Vokietija, Italija, Latvija, Slovakija ir Ispanija) nesuteikia galimybės gauti šios informacijos ir minėtos patariamąsios grupės yra apgaubtos paslapties šydu. Tai nebūtinai reiškia, kad jos kažką slepia, tačiau skaidrumo trūkumas neišvengiamai gimdo nepasitikėjimą.

Konsultacijų mechanizmai egzistuoja tik popieriuje, bet praktikoje jie dažnai virsta paprasčiausiu „varnelių žymėjimu“, o ne prasminga priemone, padedančia užtikrinti demokratiniais principais grįstą piliečių, atstovaujančių įvairias visuomenės grupes, dalyvavimą. Esamų struktūrų reformos, susijusios su viešųjų konsultacijų vykdymu ir patariamųjų grupių sudėtimi, būtų puiki pradžia siekti didesnio interesų balanso Europos valstybių sprendimų priėmimo procesuose ir galiausiai užtikrintų lygesnes galimybes suinteresuotiems asmenims įsitraukti į sprendimų priėmimą.

Dėmesys Briuseliui: lobistinės veiklos reguliavimas Europos lobizmo sostinėje

Briuselis yra antras po Vašingtono pagal lobistų tankį pasaulyje. Trys pagrindinės ES institucijos – Europos Komisija, Europos Parlamentas (EP) ir Europos Sąjungos Taryba – yra pagrindiniai lobistinės veiklos taikiniai. Paskutiniaisiais metais ES sprendimų priėmimo centre kilo daug skandalų dėl neteisėtos įtakos. Pavyzdžiui, Parlamento nariai iš lobistais apsimitusių žurnalistų paėmė kyšius už įstatymų pakeitimus¹¹⁴, pramonės lobistai Europos Komisijai buvo pristatyti kaip ekspertai ir galėjo formuoti ES politiką iš vidaus¹¹⁵, ir turbūt garsiausias „Dalligate“ skandalas, dėl kurio atsistatydino komisaras, po to, kai partneris tariamai reikalavo kyšių už paslaugas iš tabako pramonės lobistų¹¹⁶.

Vertinant reguliavimo sistemą, siekiant užtikrinti *skaidrumą, sąžiningumą ir vienodas galimybes įsitraukti į sprendimų priėmimą* lobizmo veikloje, **trijų pagrindinių ES institucijų rodiklis buvo tik 36 %.**

Geriausias rezultatas iš trijų institucijų buvo Europos Komisijos ir siekė 53 %, o Europos Parlamento ir ES Tarybos rodikliai buvo atitinkamai 37 % ir vos 19 %. Šie prasti rezultatai rodo, kad Europos institucijų laukia ilgas kelias siekiant užkirsti kelią neteisėtai įtakai.

Opiausi lobistinės veiklos ES lygmeniu klausimai yra **savanoriško ES skaidrumo registro reforma, sprendimų priėmimo visose pagrindinėse institucijose skaidrumo didinimas, pavyzdžiui, sukuriant veiksmingą teisėkūros proceso sekimo metodą, griežtinant taisykles, taikomas baigus tarnybą**, ir užtikrinant, kad **už lobistinės veiklos ir skaidrumo taisyklių pažeidimus būtų taikomos reikšmingos sankcijos**¹¹⁷.

Skaidrumas: naujoji Komisija didina skaidrumą, tačiau išlieka spragų

Nuo 2011 m. veikia Europos skaidrumo registras – savanoriškas lobistine veikla Europos Komisijoje ir Europos Parlamente užsiimančių asmenų registras. Dabartinė sistema turi daug trūkumų. Pirma, lobistine veikla Europos Komisijoje ir Europos Parlamente užsiimančių asmenų registracija yra savanoriška, todėl registruojasi ne visi lobistai. Antra, registro priežiūra yra silpna – nėra tam paskirtos nepriklausomos organizacijos, o sankcijos dėl netinkamo naudojimo turėtų būti veiksmingesnės. Trečia, ES Taryba, viena svarbiausių sprendimus priimančių institucijų Briuselyje, nėra įtraukta į registrą.

Kita vertus, lobizmo veiklos ES lygmeniu apibrėžimas yra stiprus. Lobistai apibrėžiami kaip visos organizacijos ir savarankiškai dirbantys asmenys, įsitraukę į „veiklą, vykdomą siekiant turėti tiesioginės ar netiesioginės įtakos formuojant bei įgyvendinant ES institucijų politiką ir priimant sprendimus“. Naujoji Junckerio Komisija nurodė, kad 2015 m. ji pasiūlys tarpinstitucinį susitarimą su Europos Parlamentu ir ES Taryba, siekdama sukurti visų trijų institucijų lobistų registrą. Tam reikės inicijuoti teisės akto pasiūlymą.

Naujoji Komisija taip pat pasiekė teigiamų pokyčių dėl ES pareigūnų skaidrumo iniciatyvų. Nuo 2014 m. gruodžio 1 d. komisarai, jų kabinetų nariai ir generaliniai direktoriai privalo skelbti informaciją apie susitikimus su lobistais, t. y. susitikimo datą, vietą, organizacijų ir savarankiškai dirbančių asmenų, su kuriais susitinkama, pavadinimus ir aptariamas temas. Tai puikus pokytis, kuris gali paskatinti skaidrumo kultūrą Komisijoje ir parodyti organizacijų, neužsiregistravusių savanoriškame registre, vykdomą lobizmo veiklą. Tačiau šios iniciatyvos mastas ribotas, ir nėra aišku, kaip būtų užtikrinamas taisyklių laikymasis, kadangi nėra nepriklausomos prižiūrinčios organizacijos. Kaip minėjo Europos ombudsmenas, turi būti skelbiamas tik susitikime dalyvaujančio kontrolieriaus ar generalinio direktoriaus vardas, bet ne lobistų vardai (tik organizacijos ar įmonės pavadinimas)¹¹⁸. Be to, plačios išimčių

¹¹⁴ „Ex-Austrian MEP Imprisoned in Lobbying Scandal“, EurActiv.com, 2013 m. sausio 15 d.

¹¹⁵ „Alter-EU, Bursting the Brussels Bubble: The Battle to Expose Corporate Lobbying at the Heart of the EU“, (Briuselis: „Alter-EU“, 2010 m.) 114-122 p.

¹¹⁶ Peter Spiegel, „Dalli and the Bribery Scandal that won't go Away“, „Financial Times“, 2013 m. balandžio 30 d.

¹¹⁷ „Transparency International EU“, „The European Union Integrity System“ (Briuselis: „Transparency International EU“, 2014 m).

¹¹⁸ „Panichi“, 2014 m. gruodžio 4 d.

nuostatos leidžia neatskleisti informacijos dėl „Europos Sąjungos lygmeniu svarbių viešųjų interesų apsaugos“, kuria pasinaudojus kaip spraga, būtų pakenkta didinant praktinį skaidrumą¹¹⁹. Taip pat šios taisyklės nėra taikomos Europos Parlamentui ir ES Tarybai.

Iki šiol naujoji Komisija nerodė ketinimo toliau didinti skaidrumą ir siekti privalomo teisėkūros proceso sekimo metodo, t. y. reikalavimo Komisijos pareigūnams užregistruoti ir atskleisti visus kontaktus ir lobistų įtaką politikų, įstatymų ir jų pataisų projektams. Europos Parlamento 2008 m. sprendime rekomenduojama naudoti savanorišką teisėkūros proceso sekimo metodą. Remiantis sprendimu, „pranešantis asmuo, kai mano esant reikalinga, gali savanoriškai naudoti teisėkūros proceso sekimo metodą, t. y. prie Parlamento ataskaitos pridėdamą orientacinį sąrašą, kuriame nurodomi registruoti interesų grupių atstovai, su kuriais buvo konsultuojamasi ir kurie turėjo reikšmingos įtakos rengiant ataskaitas“. Kai kurie parlamentarami savanoriškai pateikė informaciją apie teisėkūros procesą, tačiau žemas sprendimo pasiūlymo priėmimas rodo, kad ES lygmeniu reikia griežtesnių priemonių, kad būtų įtvirtintas teisėkūros proceso sekimas¹²⁰.

Nepakankamos sąžiningumo taisyklės

„Transparency International“ ES sąžiningumo tyrimu (2014 m.)¹²¹ nustatyta, kad taisyklės, skirtos nustatyti neetišką Europos Parlamento narių ir aukštesniųjų ES pareigūnų elgesį, už jį bausti ir užkirsti kelią, dažnai yra prieštaringos ar turi spragų. Elgesio kodeksai ir bendros etikos taisyklės yra nenuoseklios ir nėra tinkamai prižiūrimos. Nė vienas esamas etikos komitetas, patariamasis parlamentarams ir ES pareigūnams apie etikos taisyklių laikymąsi, nėra visiškai nepriklausomas. Šie patariamieji organai ir tarnybos dažnai reaguoja tik į jau iškilusias problemas, o ne iniciatyviai stebi atitiktį (pvz., atliekant nuodugnius patikrinimus). Jie negali teikti įpareigojančių rekomendacijų ar skirti administracinių sankcijų už taisyklių pažeidimą.

Taip pat yra įsipareigojimų tarnybą baigusiams parlamentarams ir institucijų pareigūnams apimtys ir trukmės trūkumai. Tokie „atvėsimo“ laikotarpiai svyruoja nuo 18 mėnesių buvusiems komisarams iki jokio laikotarpio netaikymo Europos Parlamento nariams. Kai 2010 m. pirmoji Barroso Komisija baigė kadenciją, net šeši komisionieriai iškart užėmė pareigas privačiame sektoriuje. Kadenciją baigę komisarai trejus metus gauna dosnią pereinamojo laikotarpio išmoką, ir daugelis mano, kad kartu su šia išmoka turėtų būti nustatomas ilgesnis iš griežtesnis „atvėsimo“ laikotarpis nei dabartiniai 18 mėnesių. Neseniai kilęs triukšmas dėl to, kad buvusi Europos Parlamento Ekonomikos ir pinigų politikos komiteto (ECON) pirmininkė Sharona Bowles ėmė dirbti kaip Londono vertybinių popierių biržos nevykdymą direktore – tai dar vienas judėjimo iš viešojo į privatų sektorių ir atvirkščiai ES lygmeniu pavyzdys¹²².

Europos Komisijos ekspertų grupės: privileijuota priega išrinktiesiems?

Kalbant apie tai, kad ES politikos formuotojai turėtų galimybę girdėti daugelį balsų, pagrindinė keliami problema yra Europos Komisijos ekspertų grupių sudėtis. „Alter-EU“ nustatė, kad daugelyje galingų ekspertų grupių ES lygmeniu dominuoja įmonės, nustelbiančios pilietinės visuomenės ir kitų interesų grupių įsitraukimą. Pavyzdžiui, 2013 m. visi septyni nevyriausybiniai Duomenų saugojimo ekspertų grupės nariai atstovavo telekomunikacijos įmonių interesams. Taip pat nustatyta daug pavyzdžių, kai lobistai kaip individualūs asmenys dalyvavo svarbiose ekspertų grupėse, skirtose mokesčių, intelektinės nuosavybės ir finansų klausimams. Kvietimai visuomenei dalyvauti ekspertų grupėse ES lygmeniu yra reti, ir apskirtai trūksta atrankos proceso ir grupių funkcionavimo skaidrumo¹²³.

¹¹⁹ Žr. Europos Komisijos sprendimo dėl informacijos apie Komisijos generalinių direktorių ir organizacijų ar savarankiškai dirbančių asmenų susitikimus skelbimo, C(2014) 9048, 11 straipsnį, 2014 m. lapkričio 25 d., http://ec.europa.eu/news/2014/docs/c_2014_9048_en.pdf.

¹²⁰ „Making the Case for a Legislative Footprint in the European Parliament“, Europos Sąjungos Akredituotų viešosios politikos advokatų asociacija, 2014 m. lapkričio 7 d., www.aalep.eu/making-case-legislative-footprint-ep.

¹²¹ „Transparency International EU“, 2014 m.

¹²² „Seitenwechsel: Londoner Börse engagiert mächtige EU-Politikerin“, „Der Spiegel“, 2014 m. rugpjūčio 26 d.

¹²³ „Alter-EU“ (2013 m.) *A Year of Broken Promises: Big business still put in charge of EU Expert Groups, despite commitments to reform* (Briuselis: „Alter-EU“, 2013 m.).

Pripažindama, kad tai yra didelė problema ES lygmeniu, Europos ombudsmenė Emily O'Reilly neseniai inicijavo Europos Komisijos ekspertų grupių sudėties ir skaidrumo tyrimą. Tai geras ženklas ir galbūt žingsnis pirmyn užtikrinant, kad asmenys, kuriems sprendimai turi įtakos, būtų išgirsti kuriant ES politiką.

Rekomendacijos ES institucijoms:

Tikslas: didinti lobistinės veiklos ir sprendimų priėmimo pagrindinėse ES institucijose skaidrumą ir užtikrinti reikšmingas sankcijas už nusižengimus:

- Padaryti skaidrumo registrą privalomą visiems interesų grupių atstovams ir išplėsti jį, įtraukiant ES Tarybą.
 - **Kas:** Europos Komisija, Europos Parlamentas ir ES Taryba.
- Skelbti teisėkūros proceso sekimo informaciją, siekiant vieningai sekti kontaktus ir įtaką politikos, įstatymų ir jų pataisų projektams.
 - **Kas:** Europos Komisija, Europos Parlamentas ir ES Taryba.

Tikslas: spręsti interesų konfliktus, griežtinant etikos taisykles lobistams, ES pareigūnams ir EP nariams:

- Pakeisti Europos Parlamento elgesio kodeksą, įvedant „atvėsimo“ laikotarpio nuostatą, kuri neleistų EP nariams iškart imtis kito darbo, galinčio sukurti interesų konfliktą.
 - **Kas:** Europos Parlamentas.
- Stiprinti ES etikos infrastruktūros priežiūrą per nepriklausomas priežiūros organizacijas, kurios aktyviai stebėtų ir nustatytų taisyklių pažeidimus.
 - **Kas:** Europos Komisija, Europos Parlamentas ir ES Taryba.
- Visiškai išnaudoti esamus mechanizmus užkirsti kelią lobistinės veiklos skaidrumo ir sąžiningumo taisyklių pažeidimams.
 - **Kas:** Europos Komisija, Europos Parlamentas ir ES Taryba.

Tikslas: skatinti įvairių interesų grupių įsitraukimą ir indėlį į ES sprendimų priėmimo procesus, siekiant užtikrinti, kad juose nedominuotų kelios išskirtinės interesų grupės.

- Skelbti atvirus kvietimus teikti paraiškas dalyvauti Europos Komisijos ekspertų grupėse, užtikrinti vieningus atrankos kriterijus, siekiant skirtingų interesų grupių balanso, ir padaryti narystę bei grupės veiklą visiškai skaidrią.
 - **Kas:** Europos Komisija.
- Užtikrinti didesnį ekspertų grupių narystės ir veiklos skaidrumą, skelbiant informaciją apie atrankos į ekspertų grupes procesą ir detalius ekspertų grupių posėdžių protokolus.
 - **Kas:** Europos Komisija.

8. Detalios rekomendacijos

Nacionalinėms sprendimus priimančioms institucijoms¹²⁴:

1 tikslas: SKAIDRUMAS

Garantuoti, kad visuomenei būtų pateikta pakankamai informacijos apie kontaktus tarp lobistų ir valstybės pareigūnų, kad ji suprastų, kaip yra priimami sprendimai, ir pareikalauti savo atstovų atsiskaitymo.

- Nedelsiant **peržiūrėti visus priegos prie informacijos įstatymus, politikas ir praktiką** šalyse, kuriose buvo nustatyta problemų. Prieiga prie informacijos turėtų būti pagrįsta pamatiniais principais¹²⁵, o visa informacija, įskaitant informaciją apie lobistinę veiklą, turi būti laikoma vieša pagal nutylėjimą.
 - **Kas:** Bulgarija, Kipras, Čekija, Prancūzija, Vengrija, Airija, Italija, Latvija, Lietuva, Nyderlandai, Lenkija, Slovėnija, Ispanija.
- Reikalauti, kad valstybinės įstaigos ir atstovai fiksuotų ir aktyviai skelbtų informaciją apie savo bendravimą su lobistais, pateikdami susitikimų santraukas, laiką, darbotvarkę ir gautus dokumentus.
 - **Kas:** Visos šalys.
- Užtikrinti, kad kiekvienam teisėkūros pasiūlymui būtų sukurtas **teisėkūros proceso stebėjimo metodas**, siekiant visiško sprendimų priėmimo procesų skaidrumo.
 - **Kas:** Visos šalys.
- Viešai atskleisti vyriausybės ir parlamento **ekspertų ir patarėjų grupių** narius, taip pat grupių darbotvarkes, protokolus ir narių pateiktą informaciją.
 - **Kas:** Visos šalys.
- **Kurti ir stiprinti esamus lobistų registrus** ir padaryti juos **privalomus**, reikalaujant laiku užsiregistruoti ir reguliariai teikti **visų profesionalių lobistų ir organizuotų interesų grupių** veiklos ataskaitas.
 - **Stiprinti:** Austrija, Prancūzija, Airija, Lietuva, Nyderlandai, Lenkija, Slovėnija, Jungtinė Karalystė.
 - **Kurti:** Bulgarija, Kipras, Čekija, Estija, Vokietija, Vengrija, Italija, Latvija, Portugalija, Slovakija, Ispanija.
- Užtikrinti, kad registrai būtų taikomi **tiesioginei ir netiesioginei lobistinei veiklai**, nukreiptai į **visas institucijas ir asmenis**, atliekančius visuomeninių sprendimų priėmimo funkcijas.
 - **Kas:** Visos šalys.
- Užtikrinti, kad **registruose būtų fiksuojama minimali lobistinės veiklos informacija**, t. y. informacija apie lobistą, užsakovą (jei taikoma), tikslines institucijas ir pareigūnus, lobistinės veiklos tikslą, apibendrintas išlaidas ir suteiktas politines aukas ir pagalbą natūra.
 - **Kas:** Visos šalys.

¹²⁴ Nepamirškite, kad kuriant lobistinės veiklos reglamentus, reikia nuodugniai peržiūrėti ir galimai keisti platesnę reguliavimo sistemą. Tai ypač taikoma įstatymams ir politikai, kriminalizuojantiems prekybą poveikiu, kyšininkavimą ir kitą korupcinį elgesį, skaidrumui ir politinio finansavimo riboms, viešiesiems pirkimams, žiniasklaidos rėmimui, darbo teisei (ypač kolektyvinėms deryboms), pranešėjų apie pažeidimus apsaugai, teisėkūros procedūroms (įskaitant skubių klausimų sprendimą), teisminės ir administracinės sistemos peržiūrai, kalbos laisvės teisėms, vyriausybės sudarymui ir peticijų jai teikimui.

¹²⁵ 19 straipsnis „Visuomenės teisė žinoti: informacijos laisvę reglamentuojančių teisės aktų principai“ (Londonas: 19 straipsnis, 1999 m.).

- Užtikrinti, kad informacija **atitiktų atvirų duomenų principus**¹²⁶, t. y. būtų prieinama internetu, nemokama, lengvai prieinama ir kompiuterine įranga skaitomo formato. Itin rekomenduojama susieti įvairius duomenų rinkinius, pavyzdžiui, viename portale, ir įgalinti masinį parsisiuntimą.
 - **Kas:** Visos šalys.

2 tikslas: SAŽININGUMAS

Užtikrinti, kad lobistai ir valstybės tarnautojai bendradarbiaudami elgtųsi sąžiningai ir etiškai.

- Stiprinti esamus **valstybės pareigūnų** elgesio kodeksus, ypač atkreipiant dėmesį į:
 - Interesų konfliktus**, nesuderinamus su lobistine veikla
 - **Kas:** Bulgarija, Kipras, Čekija, Estija, Prancūzija, Vokietija, Vengrija, Airija, Italija, Lietuva, Portugalija, Slovakija, Ispanija, Jungtinė Karalystė
 - Dovanas ir vaišingumą**
 - **Kas:** Bulgarija, Kipras, Estija, Prancūzija, Airija, Lietuva, Lenkija, Portugalija, Slovakija, Slovėnija, Ispanija, Jungtinė Karalystė
 - Interesų ir turto deklaravimą**
 - **Kas:** Bulgarija, Kipras, Čekija, Vengrija, Airija, Italija, Lenkija, Portugalija, Slovakija, Slovėnija, Jungtinė Karalystė
 - Pareigą dokumentuoti kontaktus**
 - Visos šalys (išskyrus Slovėnija)
- Nustatyti **minimalius „atvėsimo“ laikotarpius, per kuriuos buvę valstybės ir išrinkti pareigūnai negali užimti su lobistine veikla susijusių pareigų, galinčių sukelti interesų konfliktą**, ir tam skirtos etikos tarnybos leidimo suteikimo procesą, prieš valstybės pareigūnams, buvusiems parlamento nariams ir vykdomosios valdžios pareigūnams (nacionaliniu ir subnacionaliniu lygmeniu) užimant su lobistine veikla susijusias pareigas privačiame sektoriuje.
 - **Įvesti:** Austrija, Vengrija, Airija, Italija, Latvija, Nyderlandai.
 - **Keisti:** Bulgarija, Kipras, Čekija, Estija, Prancūzija, Lietuva, Lenkija, Portugalija, Slovakija, Slovėnija, Ispanija Jungtinė Karalystė.
- Įvesti **įstatyminį lobistų elgesio kodeksą**, nustatantį pagrindinius etikos principus, įskaitant pateikiamos **informacijos sąžiningumą ir tikslumą, tapatybės ir interesų atskleidimą, institucinių taisyklių**, taikomų valstybės pareigūnams, laikymąsi, **neteisėtos įtakos draudimą** (taip pat didesnės nei minimali vertės paskatas, dovanas ir vaišes) ir greitą **interesų konfliktų** sprendimą.
 - **Kas:** Visos šalys.

3 tikslas: skatinti įvairių interesų grupių įsitraukimą ir indėlį į politinių sprendimų priėmimo procesus, siekiant užtikrinti, kad juose nedominuotų kelios išskirtinės interesų grupės.

- Įvesti juridinę piliečių ir interesų grupių teisę teikti **nuomonę svarstomais teisėkūros ir politikos klausimais**.

¹²⁶ Žr. „Sunlight Foundation“ „Open Data Guidelines“ <http://sunlightfoundation.com/opendataguidelines/>. T. p., „The Annotated 8 Principles of Open Government Data“, <http://opengovdata.org/>.

- **Kas:** Bulgarija, Kipras, Čekija, Estija, Prancūzija, Vokietija, Vengrija, Airija, Italija, Latvija, Nyderlandai, Portugalija, Slovakija, Ispanija, Jungtinė Karalystė.
- Užtikrinti, kad teisinėje sistemoje būtų aiškiai nustatytos **įvairios visuomenės įsitraukimo** į teisėkūros ir politikos procesus **priemonės**, įskaitant terminus, informacijos sklaidos mechanizmus, dalyvavimo taisykles ir pastabų teikimo kanalus.
 - **Kas:** Bulgarija, Kipras, Čekija, Estija, Prancūzija, Vengrija, Airija, Italija, Nyderlandai, Lenkija, Portugalija, Slovakija, Ispanija, Jungtinė Karalystė.
- Nustatyti reikalavimus valstybės institucijoms **skelbti konsultacijų procesų rezultatus**, įskaitant konsultacijos proceso dalyvių požiūrį.
 - **Kas:** Austrija, Bulgarija, Kipras, Čekija, Estija, Prancūzija, Vengrija, Airija, Italija, Latvija, Nyderlandai, Portugalija, Slovėnija, Ispanija, Jungtinė Karalystė.
- Nustatyti teisinę pareigą valdžios institucijoms **siekti subalansuotos ekspertų ir patarėjų grupių sudėties**, kuri atspindėtų įvairius interesus ir požiūrius.
 - **Kas:** Visos šalys.
- Skelbti **atvirus kvietimus teikti paraiškas dalyvauti patarėjų (ekspertų) grupėse** ir užtikrinti vieningus atrankos kriterijus, siekiant skirtingų interesų grupių balanso.
 - **Kas:** Visos šalys.
- Nustatyti teisinį reikalavimą, kad patarėjų ir ekspertų grupių nariai **atskleistų savo interesus ir pažiūras**, susijusias su svarstomais klausimais.
 - **Kas:** Visos šalys.
- Drausti **lobistams ir įmonių vadovams** dalyvauti **patarėjų (ekspertų) grupėse kaip individualiems asmenims**.
 - **Kas:** Austrija, Bulgarija, Kipras, Čekija, Estija, Prancūzija, Vokietija, Vengrija, Airija, Italija, Latvija, Nyderlandai, Lenkija, Portugalija, Slovakija, Slovėnija, Ispanija.

4 tikslas: užtikrinti taisyklių laikymąsi ir veiksmingą taikymą

- Užtikrinti **nepriklausomos priežiūros organizacijos, turinčios pakankamus išteklius**, ar mechanizmo, **skirto užtikrinti** lobistinės veiklos ir etiško elgesio taisyklių (baigus tarnybą, interesų konfliktų, dovanų bei vaišingumo) **vykdymą**, veikimą. Organizacija taip pat turėtų daug dėmesio skirti veiksmingam **skatinimo ir švietimo priemonių** taikymui.
 - **Kas:** Visos šalys.

Visiems profesionaliems lobistams, bendrovėms ir organizacijoms, įskaitant NVO, siekiančioms daryti įtaką viešajai politikai:

5 tikslas: skatinti sąžiningumo kultūrą tarp įmonių ir organizacijų, siekiančių daryti įtaką viešajai politikai.

- **Žinoti ir laikytis visų lobistinei veiklai taikomų įstatymų, reglamentų, taisyklių ir etikos kodeksų.**
- **Registruotis visuose lobistų registruose** (taip pat ir savanoriškuose) **tose jurisdikcijose, kuriose vykdoma lobistinė veikla.**

- Nustatyti skaidraus ir etiško elgesio **vidaus politiką ir procedūras** ir užtikrinti, kad jos būtų integruotos su **organizacijos antikorupcijos politika ir įmonės socialinės atsakomybės įsipareigojimais**.

- Imtis organizacijos lobizmo ir kitų politinio įsitraukimo formų **skaidrumo iniciatyvų**. Politiniu įsitraukimu gali būti laikoma:
 - politika, išlaidos ir asmenys, užsiimantys lobistine veikla organizacijos vardu;
 - politinė parama ir veikla;
 - pozicijos dokumentai ir papildomi dokumentai, pateikiami vykdant lobistinę veiklą;
 - netiesioginis politinis įsitraukimas, įskaitant pilietinės visuomenės organizacijų, mokslinių tyrimų ir viešųjų ryšių finansavimą ir paramą jiems.

- Užtikrinti, kad **visa lobistinė bei politinė veikla ir išlaidos** būtų įtrauktos į metinę ataskaitą, o būtent į įmonės socialinės atsakomybės ataskaitą.

- Užtikrinti, kad lobistinė veikla būtų vykdoma sąžiningai, pateikiama informacija būtų **faktiškai tiksli ir teisinga** ir lobistai nepateiktų **klaidingos informacijos** apie savo statusą ir komunikacijos pobūdį.

- **Vengti galimų interesų konfliktų**, faktinės arba numanomos neteisėtos įtakos ir laikytis valstybės tarnautojams taikomų taisyklių.

- **Mokyti organizacijos darbuotojus ir atstovus** apie nurodytas priemones ir užtikrinti, kad jos būtų taikomos visiems konsultantams ir atstovams, veikiantiems organizacijos vardu.

Skatinkime pokyčius kartu

Įsitrauk

Vis daugiau žmonių prisijungia prie kovos prieš korupciją ir diskusijų šia tema daugėja. Sek naujienas ir pasidalink savo mintimis mūsų tinklaraštyje ir socialiniuose tinkluose.

Savanoriauk

Aktyviai veikdami daugiau nei 100 šalių visame pasaulyje, mes visada ieškome savanorių, kurie prisidėtų prie mūsų veiklos. Apsilankyk mūsų svetainėje ir sužinok daugiau apie savanorystės galimybes savo regione.

Paremok

Jūsų parama padės mums padėti kovoti su korupcija, kurti naujus kovos su korupcija įrankius ir vykdyti tyrimus, prisidėti prie vyriausybių ir įmonių veiklos priežiūros. Mes siekiame sukurti teisingesnį pasaulį - ir su Jūsų pagalba mes tai galime pasiekti. Sužinok daugiau: www.transparency.org/getinvolved

Dalyvauk pokalbyje:

facebook.com/transparencyinternational
twitter.com/anticorruption