

PATVIRTINTA

Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos
2020 m. gruodžio 16 d. sprendimu KS-171

Vyriausioji tarnybinės etikos komisija

REKOMENDACINĖS GAIRĖS
DĖL LOBISTINĖS VEIKLOS IR ĮTAKOS TEISĖKŪRAI

2020, Vilnius

Turinys

Rekomendacinėse gairėse vartojamos santrumpos ir sąvokos.....	3
Preambulė	4
Pagrindiniai aspektai.....	5
Lobistinės veiklos samprata. Deklaravimas.....	6
Lobistine nelaikoma veikla	9
Asmenys, darantys įtaką teisėkūrai.....	14
Tarptautinė praktika	15

REKOMENDACINĖSE GAIRĖSE VARTOJAMOS SANTRUMPOS

IR SĄVOKOS

VTEK, Komisija – Vyriausioji tarnybinės etikos komisija

VTEKĮ – Lietuvos Respublikos Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos įstatymas

LVĮ – Lietuvos Respublikos lobistinės veiklos įstatymas

TPI – Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymas

Konstitucinis Teismas – Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas

LVAT – Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas

ET – Europos Taryba

EBPO – Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija

Lobistas – fizinis asmuo, juridinis asmuo arba kita organizacija ar jų padalinys, vykdančys lobistinę veiklą.

Lobistinė veikla – fizinio asmens, juridinio asmens arba kitos organizacijos ar jų padalinio veiksmai, kuriais siekiama daryti įtaką šio straipsnio 1 dalyje nurodytiems asmenims tam, kad lobistinės veiklos užsakovo ar lobistinės veiklos naudos gavėjo interesais būtų priimami arba nepriimami teisės aktai.

Lobistinės veiklos naudos gavėjas – fizinis asmuo, juridinis asmuo arba kita organizacija ar jų padalinys, kurių interesais siekiama vykdyti lobistinę veiklą ir (arba) kurie siekia gauti galutinę naudą iš lobistinės veiklos.

Lobistinės veiklos užsakovas – fizinis asmuo, juridinis asmuo arba kita organizacija ar jų padalinys, kurie su lobistu sudaro rašytinę sutartį dėl lobistinės veiklos vykdymo, arba juridinis asmuo ar kita organizacija ar jų padalinys, kurie savo dalyviui, valdymo organo nariui ar darbuotojui paveda arba nurodo vykdyti lobistinę veiklą.

Asmenys, kuriems lobistine veikla siekiama daryti įtaką, – Respublikos Prezidentas, Lietuvos Respublikos Seimo, Lietuvos Respublikos Vyriausybės nariai, viceministrai, Vyriausybės, ministerijų kancleriai, parlamentinių politinių partijų vadovai, merai, savivaldybių tarybų nariai, savivaldybių administracijų direktoriai ir jų pavaduotojai, kiti valstybės tarnautojai, valstybės pareigūnai ir kiti asmenys, kurie pagal teisės aktų nustatyta tvarka jiems suteiktas pareigines funkcijas dalyvauja rengiant, svarstant teisės aktų projektus ir juos priimant.

PREAMBULĖ

Vyriausioji tarnybinės etikos komisija,

įvertindama tai, kad 2021 m. sausio 1 d. įsigalios naujos redakcijos Lietuvos Respublikos lobistinės veiklos įstatymas ir Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymo 5¹, 5² ir 5³ straipsniai, nustatantys, kad asmenys, kuriems netaikomas LVĮ, gali savanoriškai teikti Komisijai prašymus įrašyti juos į asmenų, darančių įtaką teisėkūrai, sąrašą;

atsižvelgdama į tai, kad lobistams, asmenims, kuriems lobistine veikla siekiama daryti įtaką, ir institucijoms, kuriose dirba asmenys, kuriems lobistine veikla siekiama daryti įtaką, dažnai kyla klausimų dėl LVĮ nuostatų įgyvendinimo;

vadovaudamasi Lietuvos Respublikos Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos įstatymo (toliau – VTEKĮ) 17 straipsnio 1 dalies 11 punktu ir 18 straipsnio 1 dalies 15 punktu, nustatančiais, kad vienas iš VTEK uždavinių – rengti prevencijos priemonės ir priimti rekomendacijas, kuriose pateikiama VTEK nuomonė tam tikru klausimu, bei LVĮ 11 straipsnio 2 dalies 3 punktu, nustatančiu VTEK pareigą teikti lobistams, asmenims, kuriems lobistine veikla siekiama daryti įtaką, ir institucijoms, kuriose dirba asmenys, kuriems lobistine veikla siekiama daryti įtaką, metodinę pagalbą ir rekomendacijas lobistinės veiklos klausimais;

prižiūrėdama, kaip įgyvendinamas LVĮ, kurio tikslas yra užtikrinti lobistinės veiklos viešumą ir skaidrumą;

atkreipdama dėmesį, kad šios rekomendacinės gairės nėra LVĮ nuostatų išaiškinimas, o tik VTEK, kaip prižiūrinčios LVĮ nuostatų vykdymą, institucijos nuomonė;

apibendrindama VTEK praktiką ir atsižvelgdama į teismų praktiką dėl lobistinės veiklos bei lobistinės veiklos užsienio šalyse reguliavimo praktiką,

pateikia šias Rekomendacines gaires:

PAGRINDINIAI ASPEKTAI

Kaip pabrėžia EBPO, lobistinė veikla gali būti pozityvi jėga, suteikianti galimybę demokratiškai atstovauti interesų grupėms, bet ji taip pat gali tapti įrankiu galingoms interesų grupėms daryti įtaką teisės aktams visuomenės interesų sąskaita¹. Šiuo metu visuomenėje požiūris į lobistinę veiklą vykdančius asmenis dažniausiai neigiamas, jų veikla neretai tapatinama su korupcine, pamirštama, kad neretai jų dėka sprendimus priimantiems asmenims suteikiama papildoma informacija, kuri, esant veiksmingai atsiskaitymo už veiklą sistemai, galėtų tapti visuomenės diskusijų objektu, dėl to taptų labiau tikėtinas visoms pusėms priimtino sprendimo priėmimas, kartu sumažėtų korupcinio susitarimo rizika.

Lobistinės veiklos reguliavimo klausimus nagrinėjantys teoretikai pabrėžia², kad pagrindinis lobistinės veiklos reguliavimo aspektas daugelyje valstybių yra tai, kad lobistai, prieš užmezgdami ryšį su asmenimis, kuriems lobistine veikla siekiama daryti įtaką, turi įsiregistruoti atitinkamame sąraše (paprastai – per nepriklausomą reguliavimo instituciją), taip pat deklaruoti lobistinę veiklą (deklaravimo periodiškumas ir turinys atitinkamose šalyse skirtingas). Reguliavimu siekiama užtikrinti šios veiklos skaidrumą ir įtvirtinti atitinkamus etiškos lobistų veiklos standartus, skatinti valdžios atstovų atsiskaitomybę, taip pat suteikti visuomenei galimybę žinoti, kurie lobistai, kuriems asmenims ir dėl kokių klausimų siekia daryti įtaką.

LVĮ³ siekiama užtikrinti lobistinės veiklos viešumą ir skaidrumą, užkirsti kelią neteisėtai lobistinei veiklai. Šis įstatymas yra specialusis (specialieji įstatymai yra viršesni už bendruosius⁴), reglamentuojantis lobistų veiklą ir atsiskaitymą už ją. Įstatymų nustatyta tvarka lobistinę veiklą prižiūri Vyriausioji tarnybinės etikos komisija. Pabrėžtina, kad jokie teisės aktai nesuteikia Komisijai įgaliojimų oficialiai aiškinti įstatymų nuostatų, todėl šiose Rekomendacinėse gairėse dėl lobistinės veiklos išdėstyta tik rekomendacinio pobūdžio Komisijos nuomonė, kuri negali būti vertinama kaip oficialus įstatymų aiškinimas. Rekomendacinių gairių dėl lobistinės veiklos (toliau – Gairės) paskirtis – atkreipti lobistinę veiklą vykdančių asmenų ir asmenų, kuriems lobistine veikla siekiama daryti įtaką, dėmesį į tam tikras LVĮ nuostatas bei pateikti Komisijos rekomendacijų atitinkamais klausimais.

¹ <http://www.oecd.org/corruption/ethics/lobbying/>

² Regulating lobbying: A global comparison, 2nd edition (European Politics) by Raj Chari, John Hogan, Gary Murphy, Michele Crepez. Manchester University Press, 2019.

³ <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.7B9B89F840E2/eXKZhbzvtF>

⁴ <https://www.lrkt.lt/lt/vertimai/konstitucinio-teismo-aktuose-vartojami-terminai/terminu-vertimai/1255>

LOBISTINĖS VEIKLOS SAMPRATA. DEKLARAVIMAS

Atsižvelgiant į LVĮ nuostatas, Komisijos nuomone, lobistine yra laikoma veikla, atitinkanti šiuos tris požymius:

1) fizinio asmens, juridinio asmens arba kitos organizacijos ar jos padalinio veiksmai;

2) šiais veiksmais siekiama daryti įtaką Respublikos Prezidentui, Lietuvos Respublikos Seimo, Lietuvos Respublikos Vyriausybės nariams, viceministrams, Vyriausybės, ministerijų kancleriams, parlamentinių politinių partijų vadovams, merams, savivaldybių tarybų nariams, savivaldybių administracijų direktoriams ir jų pavaduotojams, kitiems valstybės tarnautojams, valstybės pareigūnams ir kitiems asmenims, kurie pagal teisės aktų nustatyta tvarka jiems priskirtas pareigines funkcijas dalyvauja rengiant, svarstant teisės aktų projektus ir juos priimant;

3) įtaką siekiama daryti tam, kad savo atstovaujamo ar kito asmens interesais būtų priimami arba nepriimami teisės aktai.

VTEK pabrėžia, kad juridinio asmens nurodymas savo dalyviui, valdymo organo nariui ar darbuotojui vykdyti lobistinę veiklą gali būti ir žodinis, kartu atitinkantis ir to atstovo einamas pareigas bei funkcijas, atliekamas pagal pareiginius nuostatus ar juridinio asmens veiklos dokumentus. Pagal LVĮ nuostatas, svarbu, kad vykdoma konkreti lobistinė veikla būtų atskleista visuomenei.

VTEK atkreipia dėmesį, kad lobistas, kreipdamasis į asmenį, kuriam lobistine veikla siekiama daryti įtaką, privalo prisistatyti, nurodyti lobistinės veiklos užsakovą, lobistinės veiklos naudą gavėją ir norimą priimti arba nepriimti teisės akto projektą. Toks asmuo, net ir nebūdamas tikras dėl to, ar besikreipiančiam dėl teisės akto keitimo asmeniui taikytinos kokios nors išimtytys ir ar jis yra registruotas lobistas, vis tiek turėtų pateikti deklaraciją. Tokiu atveju Komisijai tenka pareiga išsiaiškinti, ar šiuo atveju buvo vykdoma lobistinė veikla.

VTEK nuomone, jei pristatydamas tam tikrą klausimą institucijoje oficialiai ir tinkamai veikiantis lobistas kartu į susitikimą atsiveda tam tikros srities žinių turintį asmenį (pvz., architektą, žemėtvarkininką, mokesčių specialistą ar auditorių, advokatą ar kitą teisininką, mediką ir pan.), jeigu pats lobistas tinkamai įformina šiuos veiksmus, t. y. prisistato kaip lobistas, pateikia skaidrių teisėkūros procesų deklaraciją, kurioje nurodo, kad dalyvavo susitikime ir prašė pakeisti, priimti ar nepriimti teisės aktą, tokiu atveju nėra būtina lobistais registruoti ir kitų, jo pasitelktų asmenų.

Pagal LVĮ, lobistinė veikla bus neteisėta, jei lobistas nedeklaruos lobistinės veiklos arba tokią veiklą vykdys į lobistų sąrašą neįrašytas asmuo⁵.

Lobistas deklaruoti lobistinę veiklą privalo pateikdamas skaidrių teisėkūros procesų deklaraciją dėl kiekvieno teisės akto projekto ne vėliau kaip per septynias dienas nuo lobistinės veiklos dėl konkretaus teisės akto projekto pradžios (t. y. žodinio ar rašytinio (taip pat ir elektroninėmis priemonėmis) teisės akto projekto nuostatų aptarimo su asmeniu, kuriam lobistine veikla siekiama daryti įtaką) elektroninėmis priemonėmis Komisijos nustatyta tvarka Skaidrių teisėkūros procesų informacinėje sistemoje⁶.

Skaidrių teisėkūros procesų deklaracijos turi būti pateiktos laiku, jose nurodoma informacija – teisinga ir tiksli. Pabrėžtina, kad tais atvejais, jei dėl konkretaus teisės akto projekto vykdoma tęstinė lobistinė veikla, lobistas privalo deklaruoti tik lobistinės veiklos pradžią (pvz., jeigu dėl to paties teisės akto projekto, su tuo pačiu asmeniu buvo bendrauta daugiau nei vieną kartą ar teikti keli pasiūlymai dėl to paties teisės akto projekto, deklaruoti reikia pirmą pasitarimą dėl teisės akto projekto ar pirmą siųstą raštą). Kita vertus, jei keičiasi asmuo, su kuriuo bendrauta dėl teisės akto keitimo, arba siekiamas pakeisti teisės akto dalykas (norima pakeisti kad ir tą patį teisės aktą, bet kitus jo straipsnius, dalis, punktus), tada reikėtų teikti naują deklaraciją.

VTEK atkreipia dėmesį, kad tuo atveju, jei lobistui nėra žinomi asmenų, kuriems lobistine veikla siekiama daryti įtaką, vardai, pavardės ir pareigos, pakanka nurodyti tų asmenų, kuriems buvo siekiama daryti įtaką, grupės (komiteto, komisijos ar pan.) pavadinimą (pvz., jei lobistas dalyvauja Seimo komiteto posėdyje, bet negali tiksliai nustatyti, kurie Seimo nariai ar valstybės tarnautojai dalyvauja posėdyje, tai gali nurodyti, kad lobistine veikla siekta daryti įtaką konkretaus Seimo komiteto nariams).

Komisija pabrėžia, kad lobistinė veikla deklaruojama tik dėl konkretaus teisės akto (ar teisės akto projekto) priėmimo, nepriėmimo ar kad teisės aktas būtų formuluojamas vienu ar kitu būdu. Bendrojo pobūdžio problemų aptarimas su asmenimis be konkrečių siūlymų nelaikytinas lobistine veikla (turi būti konkretūs veiksmai, kuriais siekiama daryti įtaką konkretiems valstybinėje tarnyboje

⁵ LVĮ 6 straipsnis.

⁶ LVĮ 10 straipsnio 1 dalis.

dirbantiems asmenims tam, kad būtų priimtas, nepriimtas ar pakeistas tam tikras teisės aktas) ir nėra deklaruotinas.

Lobistinės veiklos santykyje dalyvauja du fiziniai asmenys (arba asmenys, atstovaujantys juridiniams asmenims) (angl. *it takes two to lobby*) – lobistas ir asmuo, kuriam siekiama daryti įtaką, taigi tam tikri veiklos skaidrumą užtikrinantys įpareigojimai nustatyti ne tik lobistams, bet ir viešuosius sprendimus priimantiems asmenims.

LVĮ nustatyta kryžminio deklaravimo pareiga⁷ – teikti skaidrių teisėkūros procesų deklaracijas turi ne tik lobistai, bet ir valstybės politikai, valstybės tarnautojai ir kiti asmenys, kurie gali būti lobistinės veiklos objektai. Taip pat nustatyti du deklaravimo lygiai: Respublikos Prezidentas, Seimo, Vyriausybės nariai, viceministrai, Vyriausybės, ministerijų kancleriai, parlamentinių politinių partijų vadovai, merai, savivaldybių tarybų nariai, savivaldybių administracijų direktoriai ir jų pavaduotojai privalo teikti deklaracijas elektroniniu būdu Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos nustatyta tvarka, o valstybės pareigūnai, kiti valstybės tarnautojai ir kiti asmenys, kurie pagal teisės aktų nustatyta tvarka jiems suteiktas pareigines funkcijas dalyvauja rengiant, svarstant teisės aktų projektus ir juos priimant, – institucijų, kuriose jie dirba, vadovų nustatyta tvarka.

Kryžminis deklaravimas suteikia galimybę palyginti lobistų ir asmenų, kuriems lobistine veikla siekiama daryti įtaką, deklaruojamą informaciją, kartu užtikrina lobistinės veiklos vykdymo priežiūrą bei skatina pačius lobistus skaidriai vykdyti lobistinę veiklą ir ją deklaruoti. Vadinamosios kryžminės pareigos deklaruoti lobistinę veiklą nustatymas asmenims, kuriems lobistine veikla siekiama daryti įtaką, suteikia šiems asmenims, priimantiems atitinkamus sprendimus teisės aktų rengimo ir priėmimo procese, galimybę labiau pagrįsti, paviėšinti priimamus sprendimus, taip pat užtikrinti, kad sprendimai būtų priimti įvertinus suinteresuotų subjektų grupių nuomones ir pasiūlymus.

VTEK n u o m o n e, tais atvejais, kai dėl teisės aktų projektų lobistas raštu kreipiasi ne į konkretų asmenį, bet į valstybės instituciją (pvz., ministeriją ar Seimo komitetą), skaidrių teisėkūros procesų deklaraciją turėtų pildyti tik lobistas, nes nėra aišku, kieno atžvilgiu vykdyta lobistinė veikla. Kita vertus, toks kreipimasis vis tiek būtų laikomas lobistine veikla, nes valstybės institucijai atstovauja joje dirbantys politikai, pareigūnai, valstybės tarnautojai bei kiti asmenys. Be to, LVĮ 2 straipsnio 3 dalyje nustatoma, kad įtaka daroma subjektams, kurie savo veiksmais gali daryti įtaką teisės aktų priėmimui.

⁷ LVĮ 5 straipsnis.

Lobistas siekia daryti įtaką dėl konkretaus teisės akto projekto, todėl bet kuriuo atveju privalo deklaruoti lobistinę veiklą, neatsižvelgdamas į daromos įtakos adresatą gal objektą.

Lobistas ir asmuo, įrašytas į asmenų, darančių įtaką teisėkūrai, sąrašą, turi teisę iš valstybės ar savivaldybių institucijų ir įstaigų gauti informaciją apie rengiamus teisės aktų projektus pagal asmens prašyme įrašyti jį į lobistų sąrašą nurodytas teisinio reguliavimo sritis. Komisija pažymi, jog nurodyti asmenys turi patys kreiptis į atitinkamas institucijas ir nurodyti kontaktus, kuriais norėtų gauti informaciją apie atitinkamus teisės aktų projektus⁸.

LOBISTINE NELAIKOMA VEIKLA

Lobistinės veiklos įstatymo 7 straipsnyje apibrėžta veikla, kuri nėra laikoma lobistine:

1) viešosios informacijos rengėjų, skleidėjų, jų dalyvių, žurnalistų veikla įstatymų nustatyta tvarka renkant, rengiant, skelbiant ir skleidžiant viešąją informaciją;

Lietuvos Respublikos visuomenės informavimo įstatyme apibrėžta, kad **viešosios informacijos rengėjas** – tai visuomenės informavimo audiovizualinėmis priemonėmis paslaugos teikėjas, radijo programų transliuotojas, leidykla, kino, garso ar vaizdo studija, informacijos, reklamos ar viešųjų ryšių agentūra, redakcija, informacinės visuomenės informavimo priemonės valdytojas, nepriklausomas kūrėjas, žurnalistas ar kitas asmuo, rengiantys ar pateikiantys skleisti viešąją informaciją. **Viešosios informacijos skleidėjas** – visuomenės informavimo audiovizualinėmis priemonėmis paslaugos teikėjas, retransliuotojas, asmuo, teikiantis Lietuvos Respublikos vartotojams televizijos programų ir (ar) atskirų programų platinimo internete paslaugas, radijo programų transliuotojas, informacinės visuomenės informavimo priemonės valdytojas ar kitas asmuo, skleidžiantis viešąją informaciją visuomenei ir atsakantis už tos informacijos teisėtumą.

2) asmenų veikla, kai jie valstybės ir savivaldybių institucijų ar įstaigų iniciatyva ir kvietimu atlygintinai ar neatlygintinai kaip ekspertai ar specialistai dalyvauja susitikimuose, posėdžiuose, pasitarimuose dėl teisės aktų projektų rengimo pagal Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymą;

Komisija atkreipia dėmesį, kad šiuo atveju svarbus ne tik valstybės ir savivaldybių institucijų ar įstaigų kvietimas, bet ir iniciatyva, taigi jei asmuo savo iniciatyva pateikia konkretų pasiūlymą dėl teisės akto priėmimo ar nepriėmimo, o vėliau atitinkamos institucijos yra kviečiamos

⁸ Vyriausybės darbo reglamento, patvirtinto Vyriausybės 1994 m. rugpjūčio 11 d. nutarimu Nr. 728, pakeitimai (Vyriausybės 2020 m. lapkričio 18 d. nutarimas Nr. 1299).

pasiūlymą aptarti, pirminė iniciatyva turėtų būti LVĮ nustatyta tvarka deklaruota (jei netaikomos kitos šiame įstatyme nustatytos išimtys).

3) valstybės politikų, valstybės pareigūnų ar valstybės tarnautojų veiksmi inicijuojant, rengiant, svarstant teisės aktų projektus ir priimant teisės aktus, atliekami pagal teisės aktų nustatyta tvarka jiems priskirtas pareigines funkcijas, ir kitų asmenų, kurie pagal teisės aktų nustatyta tvarka jiems priskirtas pareigines funkcijas dalyvauja rengiant, svarstant teisės aktų projektus ir priimant teisės aktus, veikla;

Valstybės valdoma bendrovė – akcinė bendrovė ir (ar) uždaroji akcinė bendrovė, kurių valstybei nuosavybės teise priklausančios akcijos suteikia daugiau kaip 1/2 balsų visuotiniame akcininkų susirinkime, taip pat 16 dalyje apibrėžiama valstybės valdoma įmonė: valstybės įmonė, veikianti pagal Valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymą, taip pat valstybės valdoma bendrovė⁹.

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo įstatyme yra įvardyti valstybinėje tarnyboje dirbantys asmenys, kuriems taikomos šio įstatymo nuostatos, tarp jų – ir akcinių bendrovių ir uždarytųjų akcinių bendrovių, kurių akcijos, suteikiančios daugiau kaip 1/2 balsų visuotiniame akcininkų susirinkime, nuosavybės teise priklauso valstybei ar savivaldybei (savivaldybėms), vadovai ir vadovų pavaduotojai, taip pat šių bendrovių patronuojamųjų (dukterinių) akcinių bendrovių ar uždarytųjų akcinių bendrovių vadovai ir vadovų pavaduotojai¹⁰.

Pabrėžtina, kad valstybės valdomos įmonės, veikiančios pagal Valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymą, bei valstybės valdomos bendrovės, kurių akcininko teises ir pareigas įgyvendina valstybės institucijos (akcinė bendrovė ir (ar) uždaroji akcinė bendrovė, kurių valstybei nuosavybės teise priklausančios akcijos suteikia daugiau kaip 1/2 balsų visuotiniame akcininkų susirinkime) (toliau – valstybės įmonės), atitinka LVĮ 7 straipsnio 3 punkte nurodytą išimtį, pagal kurią lobistine veikla nelaikoma „<...> kitų asmenų, kurie pagal teisės aktų nustatyta tvarka jiems suteiktas pareigines funkcijas dalyvauja rengiant, svarstant ir priimant teisės aktus ar administracinius sprendimus, veikla“, todėl tokios valstybės įmonės gali dalyvauti teisėkūros procese: inicijuoti teisės aktų pokyčius parengdamos konkrečius teisės aktų projektus bei šių projektų svarstymą, ir neturi pareigos kreiptis dėl jų įrašymo į lobistų sąrašą.

4) įstatymų nustatyta tvarka atliekamo konsultavimosi su visuomene metu gauti pasiūlymai ir vertinimai;

⁹ Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymo 2 straipsnio 15 dalis.

¹⁰ Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo įstatymo 2 straipsnio 5 dalis.

Konsultavimasis su visuomene – teisėkūros iniciatyvas pareiškiančių, teisės aktų projektus rengiančių, teisės aktus priimančių ir (ar) galiojančio teisinio reguliavimo poveikio *ex post* vertinimą atliekančių subjektų veiksmai, apimantys teisėkūros iniciatyvų, teisės aktų projektų pateikimą visuomenei susipažinti, informavimą apie galiojančio teisinio reguliavimo poveikio *ex post* vertinimą, taip pat gautų asmenų pasiūlymų vertinimą ir šio vertinimo rezultatų paskelbimą¹¹. Apie konsultavimosi pradžią visuomenei yra paskelbiama.

Komisija atkreipia dėmesį į tai, kad jei pradinė teisės aktų pakeitimų iniciatyva kyla iš institucijos, o ne iš lobisto, tai tokia veikla nelaikytina lobistine. Atsižvelgiant į tai manytina, kad jei asmuo teikia siūlymus reaguodamas į institucijos iniciatyvą (t. y. pirminė iniciatyva kyla iš institucijos, o ne lobisto), tokia veikla turėtų būti ir toliau laikoma konsultavimusi su visuomene, o ne lobistine veikla, net jei asmuo pateikia pasiūlymų dėl teisės akto projekto keitimo praleidęs institucijos nustatytą terminą. Kita vertus, turėtų būti atsižvelgiama ir į tai, kiek asmuo vėluoja pateikti savo pastabas ir pasiūlymus (protingas terminas galėtų būti toks: kol institucija vis dar rengia teisės akto projektą ir sutinka įtraukti pateiktus pasiūlymus į rengiamą, pvz., Seimo komiteto išvadą). Taip pat, Komisijos nuomone, šiuo atveju išimtis būtų taikytina tik jei asmuo „atsilieptų“ į institucijos siūlymus dėl teisės akto projekto, t. y. teiktų savo siūlymus dėl tų pačių teisės akto projekto straipsnių, dalių, punktų, o ne siūlytų tobulinti visiškai su institucijos teiktu pasiūlymu nesusijusius dalykus.

Komisija atkreipia dėmesį, kad pasiūlymai, pateikti jau po konsultavimuisi su visuomene nustatyto termino, taip pat gali būti laikomi lobistine veikla (jei netaikomos kitos LVĮ nustatytos išimties). VTEK nuomone, LVĮ 7 straipsnio 4 punkte įtvirtintos išimties esmė yra ta, kad pradinė teisės aktų pakeitimų iniciatyva kyla iš institucijos, o ne iš lobisto, todėl tokia veikla nelaikytina lobistine. Atsižvelgiant į tai manytina, kad jei asmuo teikia siūlymus reaguodamas į institucijos iniciatyvą (t. y. pirminė iniciatyva yra būtent institucijos, o ne lobisto), tokia veikla turėtų būti ir toliau laikoma konsultavimusi su visuomene, o ne lobistine veikla. Kartu turėtų būti atsižvelgiama ir į tai, ar asmuo nevēluoja pateikti savo pasiūlymo institucijai per protingą terminą.

5) peticijos, referendumo, piliečių įstatymų leidybos iniciatyvos teisės įgyvendinimas įstatymų nustatyta tvarka;

6) fizinio asmens pareikšta nuomonė dėl teisėkūros, išskyrus atvejus, kai fizinis asmuo sistemingai nuolat rengia teisės aktų projektus, siūlo inicijuoti šių teisės aktų projektų svarstymą teisės aktų nustatyta tvarka ir šie teisės aktų projektai rengiami atstovaujant ne savo asmeniniams interesams, arba fizinis asmuo reiškia nuomonę dėl teisėkūros ir ši nuomonė reiškiamą atstovaujant

¹¹ Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymo 2 straipsnio 3 dalis.

verslo tikslų siekiantiems juridiniams asmenims arba tokius juridinius asmenis vienijančioms asociacijoms; juridinio asmens pareikšta nuomonė dėl teisėkūros, išskyrus atvejus, kai juridinis asmuo parengia konkretų teisės akto projektą ir siūlo inicijuoti šio teisės akto projekto svarstymą teisės aktų nustatyta tvarka arba kai nuomonę dėl teisėkūros reiškia juridinis asmuo, kuris atstovauja ir (ar) vienija verslo tikslų siekiančius juridinius asmenis ar tokius juridinius asmenis vienijančias asociacijas;

Pabrėžtina, kad LVĮ nuostatos neriboja asmenų teisės kreiptis į valstybės politikus, valstybės pareigūnus, valstybės tarnautojus, kurie pagal teisės aktų nustatyta tvarka jiems priskirtas pareigines funkcijas dalyvauja rengiant, svarstant ir priimant teisės aktus. Tirdama, ar asmeniui yra taikytina ši išimtis, Komisija privalo įvertinti visas aplinkybes – atstovaujamus interesus, pasiūlymų dėl teisės aktų pakeitimo ar priėmimo teikimo priežastis, sistemiškumą (Komisijos nuomone, trys ir daugiau bandymų daryti įtaką jau galėtų būti vertinami kaip sisteminga nuolatinė lobistinė veikla).

7) specialiuose įstatymuose tiesiogiai nurodytų viešųjų juridinių asmenų veikla, tenkinanti viešąjį interesą;

Šiuo atveju vertintina ne tik tai, kad viešasis juridinis asmuo (pvz., Lietuvos savivaldybių asociacija, Lietuvos advokatūra ir kt.) yra tiesiogiai nurodytas specialiuose įstatymuose, bet ir konkreti jų veikla turėtų tenkinti viešąjį interesą, t. y. pabrėžiamas ne tik veiklos pobūdis („tenkinanti viešąjį interesą“), bet ir specialusis subjektas (specialiuose įstatymuose tiesiogiai nurodyti viešieji juridiniai asmenys). Manytina, kad LVĮ 7 straipsnio 7 punkto nuostatose kalbama apie atvejus, jei pagal specialiuosius įstatymus veikiantys subjektai, įgyvendindami jiems įstatymais suteiktas ir tuose įstatymuose įvardytas teises, gina viešąjį interesą.

Komisija atkreipia dėmesį, kad veiklos atitiktis viešajam interesui vertinama kiekvienu konkrečiu atveju. Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje yra konstatuota, kad viešojo intereso, kaip valstybės pripažinto ir teisės ginamo visuomeninio intereso, įgyvendinimas yra viena iš svarbiausių pačios visuomenės egzistavimo ir raidos sąlygų (Konstitucinio Teismo 1997 m. gegužės 6 d., 2005 m. gegužės 13 d., 2006 m. rugsėjo 21 d. nutarimai). Pagal įstatymus, viešąjį interesą turėtų ginti specialios viešojo administravimo institucijos. Konstitucinis Teismas 2000 m. gruodžio 21 d. nutarime nurodė, kad teismai taip pat yra įpareigoti ginti viešąjį interesą. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo (toliau – LVAT) jurisprudencijoje viešuoju interesu pripažįstamos tik pamatinės visuomenės vertybės, kurias įtvirtina, saugo ir gina Konstitucija, ir tai, kas objektyviai yra reikšminga, reikalinga, vertinga visuomenei ar jos daliai. LVAT yra ne kartą pabrėžęs, kad skundas dėl viešojo intereso gynimo tenkintinas tik tais atvejais, jei yra nustatoma, kad konstatuotieji materialiosios ar procesinės teisės normų pažeidimai yra tokio

pobūdžio, jog pažeidžia ir viešąjį interesą. Taip pat LVAT laikosi nuomonės, kad sprendžiant klausimą, ar byloje yra ginamas viešasis interesas, nepakanka vien konstatuoti materialiosios ir procesinės teisės normų pažeidimą, bet ir būtina nustatyti, kad šis pažeidimas padarė įtaką vertybėms, reikšmingoms visuomenei ar jos daliai.

Viešojo intereso sąvoka šiuo metu nėra tiksliai apibrėžiama nei teisės aktuose, nei teisės doktrinoje, nors viešojo intereso gynimo galimybė yra nustatyta ne viename Lietuvos Respublikos teisės akte. Įstatymų leidėjas ne tik nepaaiškina viešojo intereso sąvokos Lietuvos Respublikos teisės aktuose, bet ir neįtvirtina jokių objektyvių kriterijų arba norminių požymių, kuriais remiantis galima būtų užtikrinti vienodą šios sąvokos aiškinimą. Pripažįstama, kad viešasis interesas yra kintama vertybė ir neįmanoma iš anksto numatyti visų situacijų, kada viešajam interesui gali atsirasti grėsmių. Nors kategorija „viešasis interesas“ gana dažnai vartojama įvairiuose mokslo darbuose, bet vienos mokslininkų nuomonės dėl viešojo intereso kategorijos nėra. Teismų praktika taip pat nepateikia aiškesnio atsakymo, kas gi yra viešasis interesas. Teismas kiekvieną kartą turi *ad hoc* nustatyti viešojo intereso buvimo faktą ir aiškintis, ar konkretus interesas laikytinas viešuoju, atsižvelgdamas į tarpusavyje susijusių aplinkybių visumą. Viešojo intereso sąvoka yra vertinamoji, jos turinys gali būti nustatomas tik analizuojant konkrečios bylos faktines aplinkybes.

8) asmenų veikla, jiems dalyvaujant viešuose susitikimuose, posėdžiuose, pasitarimuose, kituose viešuose renginiuose ir (ar) renginiuose, kurie viešai transliuojami;

Komisija atkreipia dėmesį, kad vadovaujantis šia nuostata lobistine veikla nebebus laikomas ir asmenų pasisakymas viešai transliuojamuose Seimo komitetų posėdžiuose. Pabrėžtina, kad transliacija nebūtinai turi būti tiesioginė.

9) asmenų veikla, kai jie viešai skleidžia informaciją visuomenės informavimo priemonėje;

Vadovaujantis Visuomenės informavimo įstatymu, visuomenės informavimo priemonė – laikraštis, žurnalas, biuletenis ar kitas leidinys, knyga, televizijos, radijo programa, kino ar kita garso ir vaizdo studijų produkcija, informacinės visuomenės informavimo priemonė ir kita priemonė, kuria viešai skleidžiama informacija. Pagal šį įstatymą, visuomenės informavimo priemonei nepriskiriamas oficialus, techninis ir tarnybinis dokumentas, vertybiniai popieriai. Šiuo atveju viešai socialiniuose tinkluose visiems pasiekiamą (pateikiamą) informaciją taip pat nelaikoma lobistine veikla.

10) politinių partijų veikla;

Politinių partijų (ne tik parlamentinių) pasiūlymai dėl teisės aktų priėmimo ar nepriėmimo nėra laikytini lobistine veikla.

11) viešosios naudos nevyriausybinių organizacijų veikla;

Atkreiptinas dėmesys, kad ši LVĮ nustatyta išimtis taikoma ne visoms nevyriausybinėms organizacijoms. Lietuvos Respublikos nevyriausybinių organizacijų plėtros įstatyme apibrėžta, kad Viešosios naudos nevyriausybinė organizacija – tai nevyriausybinė organizacija, kurios veikla teikia naudą ne tik jos dalyviams, bet ir visuomenei.

12) religinių bendruomenių ir bendrijų veikla bendradarbiaujant su kompetentingomis valstybės institucijomis švietimo, kultūros, šeimos, socialiniais, dorovės ir žmogaus orumo apsaugos klausimais.

Komisija asmenų elgesį kiekvienu konkrečiu atveju vertina individualiai, nustato konkrečias tokių asmenų veiklos aplinkybes ir detaliai tiria jų veiksmus, bet atkreipia dėmesį, kad jei religinė bendruomenė teiktų pasiūlymus dėl teisės aktų, kurie susiję su pačia religine bendruomene (mokesčių klausimai ar kt.), tokiu atveju tai būtų laikoma lobistine veikla.

ASMENYS, DARANTYS ĮTAKĄ TEISĖKŪRAI

Turint tikslą viešinti asmenų, darančių įtaką teisėkūrai, veiklą, Teisėkūros pagrindų įstatyme¹² (toliau – TPI) įtvirtinta, kad asmenys, kuriems netaikomas LVĮ, gali savanoriškai teikti prašymą Komisijai įrašyti juos į asmenų, darančių įtaką teisėkūrai, sąrašą. Įrašymas į asmenų, darančių įtaką teisėkūrai, sąrašą yra neprivalomas, bet į jį įrašyti asmenys turėtų tas pačias teises kaip ir lobistai, taip pat ir teisę iš institucijų gauti informaciją apie rengiamus teisės aktų projektus pagal asmens prašyme nurodytas teisinio reguliavimo sritis.

Asmenys, įtraukti į asmenų, darančių įtaką teisėkūrai, sąrašą, turi pareigą kartą per metus deklaruoti savo vykdomą veiklą (teikti metinę skaidrių teisėkūros procesų deklaraciją) Skaidrių teisėkūros procesų informacinėje sistemoje. Jei asmuo tokios deklaracijos nepateiktų ir po Komisijos įspėjimo, būtų išbraukiamas iš asmenų, darančių įtaką teisėkūrai, sąrašo, kartu prarastų dėl buvimo sąrašė turėtas teises ir visus metus negalėtų vėl būti įrašytas į sąrašą.

Tais atvejais, kai įtaką dėl teisės aktų projektų siekia daryti asmuo, kuriam LVĮ nuostatos netaikomos (įtrauktas į asmenų, darančių įtaką teisėkūrai, sąrašą, pvz., viešosios naudos nevyriausybinė organizacija), viešajame sektoriuje einantys pareigas asmenys tokių asmenų jų atžvilgiu vykdomos

¹² <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.433088/WFiVKuyTwm?jfwid=3d5v1y7b9>

veiklos deklaruoti neprivalės. Vis dėlto, turint tikslą suteikti galimybę svarbiausius sprendimus valstybėje priimančioms politikoms ir kitiems aukščiausio lygmens pareigūnams taip pat pavišinti jiems darytą įtaką dėl teisėkūros, nors ją darė ne lobistų sąrašas esantys asmenys, TPI nustatoma, kad Respublikos Prezidentas, Seimo, Vyriausybės nariai, viceministrai, Vyriausybės, ministerijų kancleriai, parlamentinių politinių partijų vadovai, merai, savivaldybių tarybų nariai, savivaldybių administracijų direktoriai ir jų pavaduotojai savanoriškai gali deklaruoti informaciją apie jiems darytą įtaką dėl teisėkūros Skaidrių teisėkūros procesų informacinėje sistemoje.

VTEK pabrėžia, kad asmenų, darančių įtaką teisėkūrai, sąrašas neeliminuoja asmenų pareigos būti įrašytiems į lobistų sąrašą pagal LVI nuostatas, jeigu netaikomos LVI 7 straipsnyje nustatytos išimtys ir vykdoma lobistinė veikla.

TARPTAUTINĖ PRAKTIKA

Kaip pabrėžia Europos bendradarbiavimo ir plėtros organizacija 2010 m. priimtose rekomendacijose dėl skaidrumo ir sąžiningumo principų lobistinėje veikloje Nr. C(2010)16¹³, lobistinė veikla politinių sprendimų priėmėjams suteikia vertingos informacijos ir duomenų viešam sprendimų priėmimui, bet sprendimų priėmimo proceso skaidrumas ir sąžiningumas yra nepaprastai svarbūs siekiant apsaugoti visuomenės interesus ir skatinti vienodas sąlygas atstovauti verslo interesams, o valstybinėje tarnyboje dirbantys asmenys ir lobistai, siekdami didinti visuomenės pasitikėjimą priimamais sprendimais, dalijasi atsakomybe taikydami gero valdymo principus, ypač susijusius su skaidrumu.

Europos Tarybos Ministrų Komiteto 2017 m. rekomendacijose „Dėl lobistinės veiklos teisinio reguliavimo viešųjų sprendimų priėmimo kontekste“ taip pat pabrėžiama, kad didėjantis lobistinės veiklos skaidrumas ir atskaitingumas gali stiprinti visuomenės pasitikėjimą politinėmis sistemomis, o lobistinė veikla gali teisėtai būdais prisidėti prie atviros valdžios ir pakankamai viešo sprendimų priėmimo¹⁴.

Ne visose Europos Sąjungos šalyse lobistinė veikla reguliuojama specialiais įstatymais. Išsamią lobistinės veiklos reguliavimo apžvalgą užsienio šalyse 2020 m. birželį pateikė Seimo kanceliarijos Informacijos ir komunikacijos departamento tyrimų skyrius¹⁵.

¹³ <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0379>

¹⁴ https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680700a40

¹⁵ Lobistinė veikla užsiimančių asmenų skirstymas, registravimas ir atsiskaitymas už veiklą užsienio šalyse, https://www.lrs.lt/sip/getFile3?p_fid=23215

Prancūzijos Lobistų registrą administruojanti Aukštoji viešojo gyvenimo skaidrumo institucija (*Haute Autorité pour la transparence de la vie publique*, toliau – HATVP) 2020 m. spalį pateikė itin išsamią lyginamąją lobistinės veiklos reguliavimo analizę, apimančią 41 šalies jurisdikcijas (duomenys iš visų Europos Sąjungos valstybių, taip pat Kanados, JAV, Čilės, Katalonijos regiono, Europos institucijų).

Atliktame tyrime pateikiama susisteminta informacija, ar atitinkamose šalyse:

- yra lobistinę veiklą reguliuojančių įstatymų;
- kam taikomi lobistinę veiklą reguliuojantys teisės aktai (kas laikytini lobistais);
- kokias pareigas einantys asmenys laikytini asmenimis, kuriems lobistine veikla siekiama daryti įtaką;
- koks lobistinės veiklos deklaracijų turinys ir jų teikimo periodiškumas, kas turi deklaruoti;
- kokia atsakomybė taikoma asmenims už lobistinę veiklą reguliuojančių teisės aktų pažeidimus ir kokia institucija atlieka atitinkamų įstatymų įgyvendinimo priežiūrą;
- kokios elgesio taisyklės privalomos lobistams.

Tyrimas atliktas įtrauktųjų šalių atitinkamų institucijų atstovų apklausos būdu, pateikiama nuorodų į atitinkamus teisės aktus. Dėl didelės dokumento apimties ir analizės pateikimo būdo (Excel formatu) Komisija rekomenduoja minėtąją studiją atsisiųsti internetu¹⁶.

¹⁶ https://www.hatvp.fr/english_news/comparative-study-of-lobbying-regulation-mechanisms/