



TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL

Sabiedriskā labuma biedrība

**Delna**

SABIEDRĪBA PAR ATKLĀTĪBU

## Ziņojums

# Lobēšanas tiesiskais regulējums Latvijā



Prevention of and Fight against Crime  
With financial support from the Prevention of and  
Fight against Crime Programme  
European Commission - Directorate-General Home  
Affairs



SOROSA  
FONDS  
LATVIJA



OPEN SOCIETY INSTITUTE

Ziņojums sagatavots biedrības „Sabiedrība par atklātību – Delna” projekta „Valstiskā godaprāta sistēmas novērtējuma projekts” (HOME/2009/ISEC/AG/010) ietvaros. Tas izstrādāts ar Eiropas Komisijas Iekšlietu ģenerāldirektorāta Noziedzības novēršanas un apkarošanas programmas finansiālu atbalstu, sadarbībā ar Fridriha Eberta fondu. Ziņojums atspoguļo tikai autora viedokli un Eiropas Komisija nav atbildīga par ziņojumā iekļautās informācijas tālāku izmantošanu. Delna pateicas par atbalstu Atvērtās sabiedrības institūtam (Open Society Institute) un Sorosa fondam – Latvija.

## SATURS

1.	Lobēšana kā demokrātijas kodols.....	3
2.	Kāpēc lobēšanu jāregulē? Kas un kā jāregulē?.....	5
3.	Tiesiskais regulējums, kas attiecas uz lobēšanu.....	7
	<i>a. Partiju finansēšana.....</i>	<i>7</i>
	<i>b. Atklāta lēmumu pieņemšana.....</i>	<i>8</i>
	<i>c. Interesu konflikta novēršana.....</i>	<i>8</i>
	<i>d. Neatkarīgi mediji un NVO.....</i>	<i>8</i>
	<i>e. Atklātība privātajā sektorā.....</i>	<i>9</i>
4.	Speciālais lobēšanas regulējums.....	10
	<i>a. Galvenie jēdzieni.....</i>	<i>10</i>
	<i>b. Lobēšanas reģistri.....</i>	<i>11</i>
	<i>c. Likumdošanas dokumentācija / Legislative footprint.....</i>	<i>12</i>
	<i>d. Ētikas kodeksi.....</i>	<i>12</i>
5.	Lobēšanas likumprojekts.....	13

## 1. LOBĒŠANA KĀ DEMOKRĀTIJAS KODOLS

Lobēšanu var raksturot kā informācijas un ideju izplatīšanu ar mērķi ietekmēt normatīvos aktus vai lēmumus.<sup>1</sup> Publiskās varas personām lobēšanas aktivitātes ļauj apzināt dažādus viedokļus, savukārt privātpersonām tā ļauj ietekmēt politiku. Vienlaikus jānorāda, ka jēdziens „lobēšana” var tikt lietots dažādās nozīmēs un tas ietver sevī atšķirīgus elementus, atkarībā no konteksta. Turklāt, valstīs, kurās pastāv lobēšanas regulējums, tas parasti attiecas tikai uz noteiktu daļu no lobēšanas darbībām, līdz ar to arī lobēšanas definīcijas valstu normatīvajos aktos ir atšķirīgas.<sup>2</sup>

Demokrātiskās valstīs indivīdu vai organizāciju ietekme uz valstisku lēmumu pieņemšanu ir viena no demokrātijas izpausmēm un viens no veidiem, kā nodrošināt publiskās varas saikni ar sabiedrību un interešu grupām, ietekmējot lēmumu pieņemšanu vēlēšanu starplaikā. Leģitīmas lobēšanas pamatveidi – informācijas sniegšana un iegūšana – ir daļa no cilvēktiesībām, ko aizsargā Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas 10.pants un Satversmes 100. un 104.pants.<sup>3</sup>

Lobēšana ir nepieciešama demokrātiskā sabiedrībā. Tomēr, tā ir leģitīma tikai tad, ja tā notiek atklāti un ētiski. Neleģitīma lobēšana ietver publiskās varas pārstāvju ietekmēšanu ar naudas maksājumu vai citu labumu palīdzību vai, ja lobēšanas rezultātā pieņemtais lēmums ir pieskaņots kādām šaurām atsevišķām interesēm.<sup>4</sup>

Latvijā, tāpat kā daudzās citās valstīs, jēdziens „lobēšana” un pašas lobēšanas darbības joprojām ir problēmjautājums, jo ne vienmēr plašāka sabiedrība uzskata lobēšanu par leģitīmu demokrātijas sastāvdaļu. Sabiedrība bieži uzzina par neleģitīmas lobēšanas gadījumiem un vispārina to uz visām lobēšanas darbībām. Turklāt, informācija par leģitīmu lobēšanu netiek tik plaši apspriesta, tas saistīts arī ar to, ka speciāla lobēšanas regulējuma Latvijā nav.<sup>5</sup> Jāņem vērā arī, ka problēmas ar neleģitīmu lēmumu ietekmēšanu Latvijā tiešām ir ievērojamas. Jau 2002.gadā Atvērtās sabiedrības institūta pētījumā “Pirmsiestāšanās procesa ES monitorings: Korupcija un pretkorupcijas politika” ziņojumā par Latviju secināts: „[...] novērtējums atklāj bažas par privāto interešu ietekmi uz likumdošanas procesu. Latvijas korupcijas eksperti bieži lieto Pasaules Bankas jēdzienu „valsts sagrābšana”, lai raksturotu to, kas tiek uzskatīts par valsts galveno korupcijas problēmu. Šim ziņojumam apkopotie pierādījumi rāda, ka nelikumīga lobēšana un tai līdzīgi gadījumi Latvijā patiešām ir nopietna problēma”. Pēc Pasaules bankas datiem, 40% Latvijas firmu ietekmēja

<sup>1</sup> Pārsvārā tas netiek attiecināts uz administratīvo procesu, kriminālprocesu un civilprocesu.

<sup>2</sup> Plašāk skatīt: Kalniņš V. Parlamentārā lobēšana starp pilsoņa tiesībām un korupciju. Latvijas Ārpolitikas institūts, Sabiedriskās politikas centrs PROVIDUS, 2005. Pieejama: [http://politika.lv/article\\_files/1881/original/parlob\\_lv.pdf?1339429212](http://politika.lv/article_files/1881/original/parlob_lv.pdf?1339429212)

<sup>3</sup> Skatīt: KNAB izstrādātā koncepcija „Lobēšanas tiesiskās reglamentācijas nepieciešamība Latvijā”. Apstiprināta ar Ministru kabineta 2008.gada 28.jūlija rīkojumu Nr.435. Pieejama: <http://polsis.mk.gov.lv/view.do?id=2735>

<sup>4</sup> Skatīt arī: Lobēšana ir jāreglamentē: Pasaules pieredze un ieteikumi Latvijai. Delna, 2004. Pieejams: [http://delna.lv/publikacijas/lobesana\\_policy-paper/](http://delna.lv/publikacijas/lobesana_policy-paper/)

<sup>5</sup> Sabiedrības negatīvo attieksmi kā vienu no galvenajiem pamatiem lobēšanas regulējuma nepieciešamībai min arī KNAB, norādot, ka gadījumā, ja regulējums netiek pieņemts: „Sabiedrībai joprojām saglabātos negatīva attieksme pret lobēšanu un lobētājiem, kā arī turpinātu nostiprināties *aizdomas par augstāko valsts amatpersonu saistību ar atsevišķu jomu lobētājiem, netiktu veicināta sapratne par legālas lobēšanas nošķiršanu no nelegālas tirgošanās par ietekmi, lobētāju darbību turpinātu apgrūtināt negatīvā sabiedrības attieksme, nenotiktu lobētāju pašregulācija, ieviešot visām iesaistītajām pusēm pieņemamus darbības principus*”. Plašāk skatīt: KNAB izstrādātā koncepcija "Publiskās pieejamības nodrošināšana informācijai par lobētājiem". Apstiprināta ar Ministru kabineta 2011.gada 12.decembra rīkojumu Nr. 647. Pieejama: <http://polsis.mk.gov.lv/view.do?id=3836>

(saskārās ar) Saēmā pirktiem lēmumiem un 49% firmu ietekmēja (saskārās ar) valdībā pirktiem lēmumiem.<sup>6</sup> Arī Pasaules Bankas eksperti 2000. un 2003.gadā, analizējot korupciju pārejas ekonomikas valstīs, secināja, ka tolaik Latvijā vairāk nekā citās Austrumeiropas valstīs bija vērojamas „valsts sagrašanās” pazīmes.<sup>7</sup>

No vienas puses, protams, desmit gadu laikā daudz kas ir mainījies, tomēr arī 2012.gada februārī publiskotais Eiroparometra pētījums rāda, ka tam, ka korupcija Latvijā ir galvenā problēma, piekrīt 82% respondentu. Par nozīmīgāko korupcijas iemeslu valstī aptaujātie atzīst pārāk ciešās saites starp uzņēmējdarbību un politiku.<sup>8</sup>

Jau 2004.gada pētījumā biedrība „Sabiedrība par atklātību – Delna” (turpmāk arī – Delna) norādīja, ka, kā vienu no politiskās un ekonomiskās varas saplūšanas iemesliem jāmin plašās lobēšanas iespējas, kas Latvijā nav reglamentētas. Deputātiem un amatpersonām brīvi tiekoties ar lobētājiem un nedeklarējot ne tikšanās iemeslu, ne rezultātu, plašākai sabiedrībai netop skaidrs, kas ir daudzu politisko lēmumu iniciatori un kādās interesēs tie ir pieņemti.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> *Monitoring the EU Accession Process: Corruption and Anti-corruption Policy*, Open Society Institute, 2002, p. 63. Plašāk skatīt: Lobēšana ir jāreglamentē: Pasaules pieredze un ieteikumi Latvijai. Delna, 2004. Pieejams: [http://delna.lv/publikacijas/lobesana\\_policy-paper/](http://delna.lv/publikacijas/lobesana_policy-paper/)

<sup>7</sup> *Anticorruption in Transition. A Contribution to the Policy Debate*, World Bank, 2000, p.15.; *Anticorruption in Transition2. Corruption in Enterprise - State interactions in Europe and Central Asia*, World Bank, 2002; skatīt arī: *Corruption, Lobbying and State Capture*. Boris Begovic. Center for Liberal-Democratic Studies, Belgrade, Working Paper #0106, March 2005. Plašāk skatīt: KNAB izstrādātā koncepcija „Lobēšanas tiesiskās reglamentācijas nepieciešamība Latvijā”. Apstiprināta ar Ministru kabineta 2008.gada 28.jūlija rīkojumu Nr.435. Pieejama: <http://polsis.mk.gov.lv/view.do?id=2735>

<sup>8</sup> Latvijas iedzīvotāju attieksme pret korupciju, Eiroparometrs, 2012.gada februāris. Pieejams: <http://delna.lv/2012/04/20/eiroparometra-2012-gada-zinojums-par-iedzivotaju-saskarsmi-ar-korupciju-es-dalibvalstis/>

<sup>9</sup> Skatīt arī: Lobēšana ir jāreglamentē: Pasaules pieredze un ieteikumi Latvijai. Delna, 2004. Pieejams: [http://delna.lv/publikacijas/lobesana\\_policy-paper/](http://delna.lv/publikacijas/lobesana_policy-paper/)

## 2. KĀPĒC LOBĒŠANU JĀREGULĒ? KAS UN KĀ JĀREGULĒ?

Pozitīva lobēšanas ietekme ir tikai tad, ja abas puses, lobētājs un publiskā persona, kuru lobē, pret lobēšanu attiecas ar integritāti un atklātību. Ja tas tā nenotiek, tad rezultāts var nosliekties par labu privātajām interesēm, nevis kopējam sabiedrības labumam.<sup>10</sup> Lobēšanas regulējuma mērķis ir padarīt sabiedrībai pieejamu informāciju par to, kādas intereses stāv aiz piedāvātajām normām un kādas ir saites starp lobētājiem un lēmumpieņēmējiem.<sup>11</sup>

Labs lobēšanas regulējums ļauj efektīvi darboties leģitīmiem un godīgiem lobētājiem, mazina šaubu, aizdomu, slepenības ēnu. Vienlaicīgi lobēšanu reglamentējoši normatīvie akti paši par sevi neizskaidrē korupciju, tāpēc joprojām nozīmīgi ir citi mehānismi, lobēšanas regulējums ir tikai daļa no kopējās sistēmas. Lēmumu pieņemšanas integritāti iespējams nodrošināt tikai efektīva publiskās varas atklātības un atbildības mehānisma ietvaros.<sup>12</sup>

Lobēšanas regulējumam būtu jāspēj veicināt vienlīdzīgāku piekļuvi lobēšanai un nodrošināt atklātību. Mehānismi ir dažādi, taču mērķis ir, lai ikvienam būtu iespēja izsekot līdzī, kas (pasūtītājs un lobētājs) ir lobējis kādu lēmumu, kad, kādā veidā, cik iztērējot, kuras personas uzrunājot. Būtiski, ka daļu no šiem jautājumiem nav obligāti jārisina ar speciālu lobēšanas regulējumu, jo tie tiek risināti citu normatīvo aktu ietvaros. Vienlaicīgi ir vairāki lobēšanas jautājumi, ko nav iespējams risināt, neparedzot tiešu regulējumu (par to plašāk nākamajās nodaļās).

Pietiekams lobēšanas regulējums neapstāv lielākajā daļā Eiropas valstu, 2012.gadā publicētajā valstiskā godaprāta pētījumā, kurā vērtētas 25 Eiropas Savienības dalībvalstīs, atklājies, ka tikai sešās ir speciāls lobēšanas regulējums (no kurām vairumā – minimāls).<sup>13</sup> Tas rada nopietnus korupcijas riskus, lobēšanas aktivitātes notiek slepenībā, tāpēc daudzas valstis strādā pie jauna lobēšanas regulējuma ieviešanas vai esošā regulējuma uzlabošanas, tajā skaitā, Latvija.

Kā jau norādīts, šobrīd Eiropā (dalībvalstīs un arī Eiropas Savienības institūcijās) lobēšanas regulējums netiek līdzī augošajai lobēšanas industrijai, arī globāli lobēšanas regulējums ir salīdzinoši jauna prakse. Ilgstoši lobēšana ir bijusi regulēta Kanādā un ASV, šajās valstīs atklātības nosacījumi tiek akceptēti kā daļa no profesijas prasībām.<sup>14</sup> Tāpēc ASV un Kanādas piemēri parasti tiek minēti kā labās prakses piemēri lobēšanas regulēšanas jomā. Arī Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācija (OECD) ir izstrādājusi labas pārvaldības principus attiecībā uz lobēšanu, kas paredz:

- atzīt valsts amatpersonu un lobētāju kopīgo atbildību lobēšanas regulēšanā;
- nodrošināt vienlīdzību, lai iesaistītu visas ieinteresētās puses rīcībpolitikā;
- nodrošināt, lai informācija par lobēšanas aktivitātēm būtu publiski pieejama un izpētāma;

<sup>10</sup> *Money, politics, power: corruption risks in Europe. NIS Regional Policy Paper #3: Lobbying in the European Union: Evening the Playing Field, 2012 (November 15).*

<sup>11</sup> *Best practices in regulation of lobbying activities. Transparency International, 2012.*

<sup>12</sup> *Best practices in regulation of lobbying activities. Transparency International, 2012.*

<sup>13</sup> *Money, politics, power: corruption risks in Europe. NIS Regional Policy Paper #3: Lobbying in the European Union: Evening the Playing Field, 2012 (November 15).*

<sup>14</sup> *Best practices in regulation of lobbying activities. Transparency International, 2012.*

- ieviest efektīvu tiesiskās reglamentācijas ievērošanas mehānismu.<sup>15</sup>

Vērtējot pastāvošo pieredzi citās valstīs, būtiski ņemt vērā to, ka klasiski tieši parlaments ticis uzskatīts par galveno lobēšanas arēnu, tomēr daudzviet, tajā skaitā, Latvijā, lielākā daļa likumu tiek sagatavoti izpildvaras līmenī. Tāpēc ir pamats diskusijai, vai vienlīdzīga vai pat lielāka ietekme uz virkni likumu nav izpildvarai, tajā skaitā, ierēdniecībai. Līdz ar to, iespējams, lobēšanas regulējums ir vienlīdz nozīmīgs vai pat nozīmīgāks izpildvaras līmenī, nevis parlamenta līmenī, kur tas līdz šim bijis pārsvarā pētīts un ieviests.

Papildus, ir arī svarīgi paturēt prātā, ka lobēšanas regulēšanas sistēma nedrīkst ierobežot brīvu un atklātu pieeju amatpersonām un deputātiem.

---

<sup>15</sup> Plašāk skatīt: KNAB izstrādātā koncepcija "Publiskās pieejamības nodrošināšana informācijai par lobētājiem". Apstiprināta ar Ministru kabineta 2011.gada 12.decembra rīkojumu Nr. 647. Pieejama: <http://polsis.mk.gov.lv/view.do?id=3836>

### 3. TIESISKAIS REGULĒJUMS, KAS ATTIECAS UZ LOBĒŠANU

Kā jau tika uzsvērts iepriekš, lobēšanas tiesisko regulējumu nevar skatīt atsevišķi no citiem demokrātijas procesa aspektiem, lobēšanas regulējums nevar viens pats nenovērst korupciju un nodrošināt godīgu lēmumu pieņemšanu. Tādi instrumenti kā, piemēram, interešu konflikta novēršana, lēmumu procesa pieņemšanas atklātība un ienākumu atklāšana, palīdz mazināt riskus, ko rada pārmērīga kādu grupu vai personu ietekme.<sup>16</sup>

Nepieciešamību uzlabot jau esošos mehānismus un iespēju caur tiem panākt lobēšanas atklātību, ir uzsvēruši daudzi gan ikdienas debatēs pie likumprojektu izstrādes, gan pētījumos, tajā skaitā, Delna, Sabiedriskās politikas centrs PROVIDUS, KNAB, Saeimas Juridiskā biroja vadītājs Gunārs Kusiņš un daudzi citi. Līdz ar to ierosinājumi veicamajiem uzlabojumiem jau iepriekš ir plaši aprakstīti, tāpēc šajā ziņojumā šie risinājumi detalizēti netiks aplūkoti.<sup>17</sup> Turklāt, jāatzīmē, ka vairāki no izteiktajiem priekšlikumiem ir jau ieviesti un darbojas, savukārt, ar citiem tik raiti neveicas. Piemēram, izdevies panākt lielāku atklātību pār Saeimas darbu, jo Saeimas komisiju sēžu protokoli tiek publiskoti Saeimas mājas lapā, taču līdz šim atbalstu nav guvis priekšlikums, ka deputātiem būtu jāpamato viņu individuāli iesniegtie priekšlikumi likumprojektiem (jāsagatavo kas līdzīgs anotācijai). Proti, līdz šim liela problēma bijusi neizdiskutētu priekšlikumu iesniegšana uz 3.lasījumu. Ja deputātiem būtu jāpamato, kāpēc šāds priekšlikums radies, ar ko notikušas konsultācijas, kāds ir mērķis, tad nespēja skaidri pamatot būtu par pamatu apšaubīt priekšlikuma leģitimitāti kopumā.

Ir vairākas būtiskas jomas, kur *Transparency International* ir secinājuši, ka netiešais lobēšanas regulējums ir īpaši svarīgs kopējā lobēšanas atklātības regulējuma ietvaros:

#### A. PARTIJU FINANSĒŠANA

Nepieciešama pilna atklātība par politisko partiju finansēšanu, jo partiju finansēšana var būt viena no lobēšanas metodēm, kas ir leģitīma, ja to dara tiesiskā veidā un atbalstot politiskos procesus valstī, atklāti un ar integritāti.

Latvijā regulējums ir atklāts un labs, galvenais, protams, efektīvi to piemērot.

<sup>16</sup> *Best practices in regulation of lobbying activities. Transparency International, 2012.* Skatīt arī: Lobēšanas tiesiskais regulējums, KNAB, 2005. Pieejams: [http://www.knab.gov.lv/uploads/free/lobesana\\_purdy\\_1.pdf](http://www.knab.gov.lv/uploads/free/lobesana_purdy_1.pdf)

<sup>17</sup> Plašāk skatīt, piemēram: KNAB izstrādātā koncepcija "Publiskās pieejamības nodrošināšana informācijai par lobētājiem". Apstiprināta ar Ministru kabineta 2011.gada 12.decembra rīkojumu Nr. 647. Pieejama: <http://polsis.mk.gov.lv/view.do?id=3836>;

KNAB izstrādātā koncepcija „Lobēšanas tiesiskās reglamentācijas nepieciešamība Latvijā”. Apstiprināta ar Ministru kabineta 2008.gada 28.jūlija rīkojumu Nr.435. Pieejama: <http://polsis.mk.gov.lv/view.do?id=2735>;

Ziņojums: Priekšlikumu Saeimas darba atklātības veicināšanai. Delna, 2012. Pieejams: <http://delna.lv/2012/12/07/zinojums-priekslukumi-saeimas-atklatabas-veicinasanai/>;

Lobēšana ir jāreglamentē: Pasaules pieredze un ieteikumi Latvijai. Delna, 2004. Pieejams: [http://delna.lv/publikacijas/lobesana\\_policy-paper/](http://delna.lv/publikacijas/lobesana_policy-paper/);

Kalniņš V. Parlamentārā lobēšana starp pilsoņa tiesībām un korupciju. Latvijas Ārpolitikas institūts, Sabiedriskās politikas centrs PROVIDUS, 2005. Pieejama: [http://politika.lv/article\\_files/1881/original/parlob\\_lv.pdf?1339429212](http://politika.lv/article_files/1881/original/parlob_lv.pdf?1339429212).

## **B. ATKLĀTA LĒMUMU PIENĒMŠANA**

Padarot lēmumu pieņemšanas procesu atklātu, tiek veicināta demokrātiskā līdzdalība.<sup>18</sup>

Šajā ziņā līdzdalība formālajās procedūrās paredzēta gan Saeimas, gan Ministru kabineta (un ministriju) līmenī, vienlaicīgi, regulējumu ir jāuzlabo un jāpapildina, lai tas patiesi nodrošinātu atklātību un veicinātu vienlīdzīgas iespējas iesaistīties lēmumu pieņemšanā.<sup>19</sup> Jārisina arī jautājums par līdzdalības atklātību pašvaldību līmenī.

## **C. INTEREŠU KONFLIKTA NOVĒRŠANA**

Jāveicina atklātība un atbildība publiskajā sektorā, ietverot interešu konflikta novēršanu un ienākumu deklarēšanas sistēmu.<sup>20</sup> Lobēšanas kontekstā sistēmai, pirmkārt, jānodrošina, ka valsts amatpersona nevar lobēt pati savās interesēs, otrkārt, ka ir ierobežota iespēja savienot amatus, kas var radīt interešu konfliktu (piemēram, lobēšanu otra darba devēja interesēs), treškārt, ka amatpersonai nav iespējas noslēpt gūtos ienākumus (piemēram tādus, kas varētu liecināt par samaksu par lobēšanas darbībām), ceturtkārt, ka amatpersona nekļūst par lobētāju nākamajā dienā pēc publiskā amata atstāšanas.<sup>21</sup>

Ja attiecībā uz trīs pirmajiem Latvijas regulējums ir labs, jautājums tikai par efektīvu piemērošanu, tad nodarbošanās aizliegums uz noteiktu laiku, kas likumā paredzēts, diemžēl neattiecas tieši uz lobēšanu. Ieteikums būtu attiecināt vismaz divu gadu periodu, kura laikā persona, kas pārgājusi strādāt privātajā sektorā, nedrīkstētu lobēt savus bijušos kolēģus, izmantojot iepriekš iegūtās zināšanas un kontaktus.<sup>22</sup>

## **D. NEATKARĪGI MEDIJI UN NVO**

Īpaši nozīmīga ir mediju un sabiedrisko organizāciju darbība, uzraugot lobēšanas aktivitātes. Vienlaicīgi būtiski spēt nošķirt pseido-biedrību (*astrotuf*) vai šķietami neatkarīgu mediju veikto lobēšanu (*journo-lobbying*).<sup>23</sup>

Latvijā šobrīd ir lielas problēmas ar mediju neatkarību, mediju īpašnieku atklātību, kā arī ar sabiedrisko organizāciju kapacitāti.

---

<sup>18</sup> Skatīt arī: *Controlling Corporate Lobbying and Financing of Political Activities*. Transparency International, 2009. Pieejams: [http://www.transparency.org/whatwedo/pub/policy\\_position\\_06\\_2009\\_controlling\\_corporate\\_lobbying\\_and\\_financing\\_of\\_pol](http://www.transparency.org/whatwedo/pub/policy_position_06_2009_controlling_corporate_lobbying_and_financing_of_pol)

<sup>19</sup> Konkrēti priekšlikumi Saeimas atklātības uzlabošanai: Ziņojums: Priekšlikumu Saeimas darba atklātības veicināšanai. Delna, 2012. Pieejams: <http://delna.lv/2012/12/07/zinojums-priekslukumi-saeimas-atklatibas-veicinasanai/>

<sup>20</sup> *Best practices in regulation of lobbying activities*. Transparency International, 2012.

<sup>21</sup> *Money, politics, power: corruption risks in Europe*. NIS Regional Policy Paper #3: *Lobbying in the European Union: Evening the Playing Field*, 2012 (November 15).

<sup>22</sup> *Money, politics, power: corruption risks in Europe*. NIS Regional Policy Paper #3: *Lobbying in the European Union: Evening the Playing Field*, 2012 (November 15).

<sup>23</sup> Skatīt arī: *Controlling Corporate Lobbying and Financing of Political Activities*. Transparency International, 2009. Pieejams: [http://www.transparency.org/whatwedo/pub/policy\\_position\\_06\\_2009\\_controlling\\_corporate\\_lobbying\\_and\\_financing\\_of\\_pol](http://www.transparency.org/whatwedo/pub/policy_position_06_2009_controlling_corporate_lobbying_and_financing_of_pol)



## ***E. ATKLĀTĪBA PRIVĀTAJĀ SEKOTRĀ***

Svarīga atklātība ne tikai valsts sektorā, bet arī privātajā sektorā (attiecinot to gan uz lobētājiem, gan uz viņu klientiem). Tā attiecas ne tikai uz partiju finansēšanas jautājumiem, bet arī uz jautājumiem par kompāniju atklātību attiecībā uz lobēšanas aktivitātēm, tajā skaitā, piemēram, iesaisti konferenču, zinātnisku pētījumu un biedrību finansēšanā. Viens no ierosinājumiem ir līdzīgi kā vides jautājumus, arī lobēšanas jautājumus atspoguļot (ilgtspējas) gada pārskatos.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> *Controlling corporate lobbying and financing of political activities. Transparency International, 2009.* Pieejams: [http://www.transparency.org/whatwedo/pub/policy\\_position\\_06\\_2009\\_controlling\\_corporate\\_lobbying\\_and\\_financing\\_of\\_pol](http://www.transparency.org/whatwedo/pub/policy_position_06_2009_controlling_corporate_lobbying_and_financing_of_pol)

## 4. SPECIĀLAIS LOBĒŠANAS REGULĒJUMS

Speciālais lobēšanas regulējums parasti nozīmē atsevišķu lobēšanas likumu. Atsevišķa likuma izstrāde arī ir *Transparency International* ieteikums, lai risinātu samilzušo problēmu ar nepietiekamo un neefektīvo lobēšanas regulējumu.<sup>25</sup> Vienlaicīgi, speciālu regulējumu var iekļaut arī esošos tiesību aktos, piemēram, ētikas kodeksos, paredzot īpašu regulējumu lobēšanas jautājumiem. Tomēr, jāatzīst, ka bez „jumta” likuma, lobēšanu regulēt ir salīdzinoši sarežģīti, jo nav iespējams vienoti noteikt pamatjēdzienus, piemēram, kas tad īsti ir lobēšana vai lobētājs.

Domājot par regulējumu Latvijas situācijai, nepieciešams paturēt prātā divas lietas, kas mūs atšķir no daudzām citām valstīm. Pirmkārt, mazais iedzīvotāju skaits, kas padara publiskās varas nesējus vieglāk sasniedzamus, otrkārt, esošais regulējums attiecībā uz ar lobēšanu saistītiem jautājumiem, kas jau paredz salīdzinoši augstus atklātības standartus (partiju finansēšana, amatpersonu ienākumu deklarācijas, normatīvo aktu izstrādes procesa atklātība u.c.).

Tālāk iezīmēti galvenie aspekti, kam, atbilstoši labākās prakses piemēriem, būtu jābūt aptvertiem ar speciālo lobēšanas regulējumu. Analīze par to ieviešanas iespējām Latvijas kontekstā sniegta pie sadaļas par lobēšanas likumprojektu.

### A. GALVENIE JĒDZIENI

#### Lobētājs

Strādājot pie lobēšanas regulējuma, viens no svarīgākajiem uzdevumiem ir saprast, kas ir „lobētājs”. Skaidrība par to, uz kādām personām regulējums attieksies, ir ļoti svarīga. Definējumam jābūt pietiekami plašam, lai ietvertu profesionālus lobētājus, vienlaikus, šauram, lai ar lobēšanu nesajauktu pilsoniskās aktivitātes, kā, piemēram, privātpersonas iesniegumus iestādēm.

Katra valsts lobētājus, uz kuriem tiek attiecināts lobēšanas regulējums, definē atšķirīgi. Daudzviet par lobētājiem lielākoties sauc tos, kuri par lobēšanas pakalpojumu sniegšanu saņem samaksu.<sup>26</sup> Kanādā, piemēram, likumā sniegta izsmeljoša definīcija, kurš ir uzskatāms par lobētāju. Pirmkārt, tas ir lobētājs – konsultants, tātad tāds, kas strādā firmā, kura piedāvā lobēšanas pakalpojumus. Otrkārt, par lobētāju uzskatāms korporatīvais lobētājs, kas tiek algots kāda konkrēta uzņēmuma vai to asociācijas interesēs. Treškārt, ir sabiedrisko organizāciju lobētāji, kas lobē kādas nevalstiskās organizācijas vai to apvienības vārdā. Jebkurā gadījumā, vispirms ir jābūt organizācijai, kuras intereses tiek pārstāvētas.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> *Money, politics, power: corruption risks in Europe. NIS Regional Policy Paper #3: Lobbying in the European Union: Evening the Playing Field, 2012 (November 15).*

<sup>26</sup> Piemēram, ASV un Kanādā tikai noteikts personu loks, kas tiek atzīts par lobētājiem, uz kuriem attiecas likuma prasības (piemēram, ja darbiniekam lobēšanas aktivitātes aizņem vismaz 20% no veiktā darba). Lietuvā un Polijā tikai uz tiem attiecas regulējums, kas ir speciāli nolikti kā lobētāji. Skatīt arī: Lobēšana ir jāreglamentē: Pasaules pieredze un ieteikumi Latvijai. Delna, 2004. Pieejams: [http://delna.lv/publikacijas/lobesana\\_policy-paper/](http://delna.lv/publikacijas/lobesana_policy-paper/)

<sup>27</sup> Lobēšana ir jāreglamentē: Pasaules pieredze un ieteikumi Latvijai. Delna, 2004. Pieejams: [http://delna.lv/publikacijas/lobesana\\_policy-paper/](http://delna.lv/publikacijas/lobesana_policy-paper/)

Lobētāji var tikt dalīt arī pēc tā, kādās interesēs notiek lobēšana, proti, izdalot grupas ar: ekonomisku interesi (komersanti, komersantu apvienības), profesionālu interesi (profesionālas asociācijas) un sabiedrisku interesi (piemēram, vides interešu grupas). Grupas var veikt lobēšanas aktivitātes caur noligtām firmām vai individuāliem lobētājiem, vai var lobēt caur saviem darbiniekiem (sabiedrisko organizāciju gadījumā arī caur brīvprātīgajiem, piemēram).<sup>28</sup>

*Transparency International* iesaka piemērot pēc iespējas plašu lobētāja definīciju, ietverot, publisko attiecību komersantus, biznesa lobētājus, advokātu birojus, sabiedriskās organizācijas, domnīcas.<sup>29</sup>

Vienlaikus, secināts arī, ka labā prakse būtu noteikt lobētājus pēc veiktajām aktivitātēm, nevis balstoties uz formāli ieņemtajām pozīcijām. Tas novērstu vēlmi algot specifisku profesiju pārstāvjus, cenšoties izvairīties no atklātības prasībām.

## Lobēšanas aktivitātes / Lobēšana

Būtiski definēt arī, kuras aktivitātes tiek uzskatītas par lobēšanu uz kuru attiecas normatīvo aktu prasības. Regulējums arī attiecībā uz šo jautājumu ir ļoti atšķirīgs. Parasti par lobēšanu atzīst apzinātu un sistemātisku komunikāciju ar publiskās varas subjektiem nolūkā ietekmēt lēmumu pieņemšanas procesu, proti, tā nav vienreizēja vērsšanās pie valsts varas, bet gan savstarpēji saistītu darbību kopums. Savukārt, par lobēšanas darbībām parasti netiek uzskatīta personas darbība administratīvajā procesā, kriminālprocesā vai civilprocesā; publiskās aktivitātes (piketi, publiskas konferences, paziņojumi medijiem u.tml.)<sup>30</sup>; konsultāciju sniegšana, pamatojoties uz publiskās varas izteiktu lūgumu u.tml.

### **B. LOBĒŠANAS REĢISTRI**

Ideāla lobēšanas reģistrācijas sistēma nodrošina informāciju par lobētāja identitāti, viņa klientiem, jautājumu loku par kuriem tiek lobēts, lobēšanas mērķiem, metodēm un finansējumu. Proti, sabiedrība var izsekot lobēšanas: aktivitātēm, izdevumiem, kontaktiem, mērķiem.<sup>31</sup>

Sabiedrībai ir svarīgi zināt, ka, piemēram, apdrošināšanas industrija finansē lobēšanas kampaņu pret veselības sistēmas maiņu. To zināt ir svarīgi ne tikai sabiedrībai kopumā, bet arī pašām amatpersonām, kuras tiek lobētas.

Lobēšanas reģistra efektīvai darbībai nepieciešamas sankcijas, institūcija, kam ir tiesības pārbaudīt, un efektīva pārraudzības sistēma. *Transparency International* ieteikums ir ieviest obligātus reģistrus, kas ir sabiedrībai pieejami tiešsaistē.<sup>32</sup>

<sup>28</sup> *Best practices in regulation of lobbying activities. Transparency International, 2012.*

<sup>29</sup> *Money, politics, power: corruption risks in Europe. NIS Regional Policy Paper #3: Lobbying in the European Union: Evening the Playing Field, 2012 (November 15).*

<sup>30</sup> Lai gan publiskās aktivitātes, nenoliedzami, ir viena no lobēšanas metodēm, bieži vien ļoti iedarbīga. Tomēr uz publiskām aktivitātēm pārsvarā neattiecas reģistrēšanās un citi lobēšanas regulējumā ietvertie pienākumi.

<sup>31</sup> *Controlling Corporate Lobbying and Financing of Political Activities. Transparency International, 2009.* Pieejams: [http://www.transparency.org/whatwedo/pub/policy\\_position\\_06\\_2009\\_controlling\\_corporate\\_lobbying\\_and\\_financing\\_of\\_pol](http://www.transparency.org/whatwedo/pub/policy_position_06_2009_controlling_corporate_lobbying_and_financing_of_pol); *Best practices in regulation of lobbying activities. Transparency International, 2012.*

<sup>32</sup> *Best practices in regulation of lobbying activities. Transparency International, 2012; Money, politics, power: corruption risks in Europe. NIS Regional Policy Paper #3: Lobbying in the European Union: Evening the Playing Field, 2012 (November 15).*

## **C. LIKUMDOŠANAS DOKUMENTĀCIJA / LEGISLATIVE FOOTPRINT**

Ir jāreģistrē publisko varu pārstāvošās personas<sup>33</sup> kontaktu ar lobētāju (laiku, personu, jautājumu). Šādā veidā sabiedrība iegūs pilnīgu informāciju par to, ko viņu pārstāvji satiek, strādājot pie normatīvajiem aktiem.

*Transparency International* ieteikums ir šādu regulējumu ieviest deputātiem nacionālajā un vietējā līmenī, vienlaikus jāvērtē nepieciešamība to attiecināt arī uz izpildvaras pārstāvjiem.<sup>34</sup>

## **D. ĒTIKAS KODEKSI**

Ētikas kodeksi piedāvā skaidri iezīmētas uzvedības vadlīnijas, morālu kompasu. Lai arī ētikas kodeksi neaizvieto normatīvos aktus, tie piešķir papildu skaidrību konkrētos jautājumos. Būtiski, ka ētikas kodeksi nav attiecināmi tikai uz publiskās varas pārstāvjiem, bet arī uz pašiem lobētājiem. Vienlaicīgi, izvērtējot valstu pieredzi, secināts, ka lobētāju pašregulācija (tajā skaitā, ieviešot brīvprātīgus vai piespiedu ētikas kodeksus) nav pietiekams līdzeklis, lai atrisinātu lobēšanas problēmas.

<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> Tas var tikt attiecināts arī tikai uz augstākajām amatpersonām, piemēram, deputātiem, ministriem, iestāžu vadītājiem.

<sup>34</sup> *Best practices in regulation of lobbying activities. Transparency International, 2012; Money, politics, power: corruption risks in Europe. NIS Regional Policy Paper #3: Lobbying in the European Union: Evening the Playing Field, 2012 (November 15).*

<sup>35</sup> *Best practices in regulation of lobbying activities. Transparency International, 2012; Money, politics, power: corruption risks in Europe. NIS Regional Policy Paper #3: Lobbying in the European Union: Evening the Playing Field, 2012 (November 15).*

## 5. LOBĒŠANAS LIKUMPROJEKTS. RISINĀJUMI

2008.gadā apstiprinātās KNAB koncepcijas „Lobēšanas tiesiskās reglamentācijas nepieciešamība Latvijā”<sup>36</sup> akceptētais 3.variants paredzēja ieviest lobēšanas atklātības pamatprincipus valsts un pašvaldību ētikas kodeksos, kā arī paredzēja, ka amatpersonām jāatklāj, kuras personas ir kontaktējušās ar institūcijām, lai ietekmētu lēmumu pieņemšanas procesu.<sup>37</sup> Ja ētikas kodeksi tika izstrādāti gandrīz visās iestādēs (regulējums neattiecas uz Saeimu un Ministru kabinetu<sup>38</sup>, līdz ar to šajās divās institūcijās ētikas kodeksos nav regulēti lobēšanas atklātības jautājumi), tad ar informācijas atklāšanu veicās sliktāk, dažas iestādes iesāka šādu atklātības praksi, taču iniciatīva laika gaitā noplakusi.

Ņemto vērā radušos situāciju, KNAB tika uzdots atkārtoti izvērtēt iespējamos risinājumus, lai nodrošinātu, ka informācija par lobētājiem būtu publiski pieejama, bet iestādēm netiktu uzdotas jaunas funkcijas. 2011.gadā apstiprinātās KNAB koncepcijas „Publiskās pieejamības nodrošināšana informācijai par lobētājiem”<sup>39</sup> akceptētais 2.variants paredzēja lobēšanas likuma izstrādi. 2012.gadā sākās likumprojekta saskaņošana (likumprojekts „Lobēšanas atklātības likums” 2012.gada 14.jūnijā tika izsludināts Valsts sekretāru sanāksmē<sup>40</sup>), 2012.gada nogalē KNAB atkārtotai saskaņošanai izsūtīja uzlabotu likumprojekta variantu. Ņemot vērā daudzos iebildumus, ko izteikušas iesaistītās personas, likumprojekta saskaņošana turpinās.

Likumprojektam „Lobēšanas atklātības likums” jāspēj „iegulties” esošajā normatīvajā regulējumā, to nedublējot, bet vienlaicīgi atrisinot problēmas, ko pašreizējais regulējums nevar atrisināt. Viens no galvenajiem jautājumiem ir atklātības nodrošināšana pār lobēšanas darbībām, kas tiek veiktas ārpus formālā procesa (sanāksmēm, darba grupām, komisiju sēdēm), proti, individuālās lobētāja un publiskās varas pārstāvja tikšanās.

To KNAB piedāvā risināt ar divu rīku: lobēšanas reģistra un likumdošanas dokumentācijas, apvienojumu, proti, paredzot atbildību publiskās varas institūciju pārstāvjiem, ievieojot un uzkrājot informāciju par lobēšanas kontaktiem savu institūciju mājas lapās.

Galveno kritiku likumprojekts izpelnījies tieši par nepietiekamu rēķināšanos ar jau esošo regulējumu, decentralizēto pieeju reģistrācijai (katra institūcija ievieto savā mājas lapā, pati nosakot ieviešanas kārtību un formātu), efektīvu sankciju un piespiedu mehānismu neesamību, pārmērīgo slogu ierēdņiem, neskaidro lobēšanas darbību definīciju, neskaidrību par personām, uz kurām regulējums attieksies (par lobētāju būtu jāuzskata ikviena persona, kas adresējusi iesniegumu iestādei, ja iesniegumā ir, piemēram, kaut vispārīgs ierosinājums grozīt likumu).

---

<sup>36</sup> KNAB izstrādātā koncepcija „Lobēšanas tiesiskās reglamentācijas nepieciešamība Latvijā”. Apstiprināta ar Ministru kabineta 2008.gada 28.jūlija rīkojumu Nr.435. Pieejama: <http://polsis.mk.gov.lv/view.do?id=2735>

<sup>37</sup> Saskaņā ar Ministru kabineta 2009.gada 24.novembra sēdes protokollēmumu (prot. Nr.84 1.§) KNAB iesniegtais noteikumu projekts "Grozījums Ministru kabineta 2007.gada 6.marta noteikumos Nr.171 "Kārtība, kādā iestādes ievieto informāciju internetā"" netika pieņemts, bet konceptuāli tika atbalstīta prasība, ka informācijai par lobētājiem ir jābūt publiski pieejamai.

<sup>38</sup> Ministru kabineta locekļiem ētikas kodeksa nav vispār.

<sup>39</sup> KNAB izstrādātā koncepcija "Publiskās pieejamības nodrošināšana informācijai par lobētājiem". Apstiprināta ar Ministru kabineta 2011.gada 12.decembra rīkojumu Nr. 647. Pieejama: <http://polsis.mk.gov.lv/view.do?id=3836>

<sup>40</sup> Skatīt: <http://mk.gov.lv/lv/mk/tap/?dateFrom=2012-01-26&dateTo=2013-01-25&text=Lob%C4%93%C5%A1anas+atkl%C4%81t%C4%ABbas+likums&org=0&area=0&type=0>

Regulējums nešķiet nodrošinām patiesu atklātību, piemēram, pat, ja lobēšanas darbības tiek godprātīgi reģistrētas, lai izsekotu viena lobētāja darbībai attiecībā uz konkrēto likumprojektu, būtu jāskatās daudzu institūciju mājas lapās, jo iespējams, ka lobētājs būs lobējis vairākus lēmumpieņēmējus. Turklāt, vienlaicīgi paralēli pastāv arī formālā līdzdalības procedūra, kuras ietvaros iesniegtie atzinumi tiek reģistrēti atsevišķi, kā tas noticis līdz šim, savukārt, arī darba grupu un saskaņošanas sanāksmju norise un dokumentācijas atklātība paliek līdzšinējā apmērā. Protams, ja informācija tiktu publiskota „*open government data*”<sup>41</sup> formātā, tā būtu vienveidīgi strukturēta un būtu atļauts to automātiski apstrādāt, kāda sabiedriskā organizācija vai komersants varētu izveidot rīku, kas šo visu informāciju apkopot. Taču tas balstītos tikai uz sabiedrības iniciatīvu un sabiedrībai pieejamajiem resursiem, lai gan šādu vienotu reģistrēšanās vietu daudz efektīvāk būtu izveidot pašai valstij.

Lai arī var piekrist, ka smagnējs uzraudzības un kontroles mehānisms nebūtu samērīgs ar rezultātu (atklātības līmeni), ko tas varētu panākt, jautājums paliek par šobrīd piedāvātās sistēmas efektivitāti.

Būtu jāturpina darbs pie likumprojekta, rūpīgi izvērtējot piedāvātās atklātības prasības attiecībā uz individuālu komunikāciju starp lobētājiem un publiskās varas pārstāvjiem, un tās veiksmīgāk integrējot jau esošajos atklātības mehānismos. Vienlaicīgi svarīgi turpināt darbu pie esošo mehānismu uzlabošanas, padarot formālos līdzdalības mehānismus atklātākus.

---

<sup>41</sup> Plašāk skatīt: <http://opengovernmentdata.org/>