

Dr. Petras RAGAUSKAS

Teisės instituto

vyresnysis mokslo darbuotojas

Gedimino pr. 39 / Ankštoji g. 1,

LT-01109 Vilnius

Tel. (8 5) 210 16 73

El. p. petras@teise.org

APIE PRIELAIDAS NEVEIKTI LOBISTINĖS VEIKLOS TEISINIAM REGLAMENTAVIMUI LIETUVOJE¹

Straipsnyje analizuojama, kodėl praktikoje realiai neveikia Lietuvos Respublikos lobistinės veiklos įstatymas ir kai kuriuose kituose teisės aktuose įtvirtintos su lobistinės veiklos reguliavimu susijusios nuostatos. Trumpai pristatoma teisinio lobistinės veiklos reglamentavimo genezė Lietuvoje, šią specifinę veiklą reglamentuojančiam įstatymui kelti tikslai. Aptariamas neadekvatus lobistinės veiklos užsakovo ir lobisto statusą turinčių subjektų įtvirtinimas. Parodoma, kaip ir kodėl neveikia socialinių santykių reguliavimui būdingas „rimbo ir meduolio“ metodas. Trumpai apibūdinami galiojančio teisinio reglamentavimo užprogramuoti faktiniai oficialiojo lobizmo mastai.

1. ĮVADAS

Pasaulyje lobistinės veiklos tyrimams skiriama nemažai dėmesio. Neretai tiriamas ir specifinis santykis tarp lobistinės veiklos (jos teisinio reglamentavimo) bei korupcijos (t. y. deramo lobistinės veiklos teisinio reglamentavimo poveikis korupcijai). Tokio pobūdžio tyrimų būta ne itin daug, bet pakankamai, kad galėtume susidaryti gana ryškų išpūdį, jog sutvarkyta lobistinė veikla gali daryti didelę įtaką korupcijai teisės aktų leidyboje. Mokslininkai nustatė, kad apskritai teisėkūroje lobistinė veikla ir korupcija yra pakaitalai, BVP dydis ir šalies politinis stabilumas yra svarbūs tiek korupcijos, tiek lobistinės veiklos determinantai (kuo šalis labiau išsivysčiusi, tuo lobizmas veikia efektyviau nei korupcija), netgi ekonominiu ir socialiniu požiūriu menkliau išsivysčiusiose

¹ Straipsnis parengtas kaip Lietuvos mokslo tarybos remiamo mokslininkų iniciatyvų programos projekto „Lobizmas ir korupcija: interesų grupių poveikio politikos formavimui skaidrumo problemos Lietuvoje“ dalis.

šalyse lobistinė veikla yra gerokai efektyvesnė politinės įtakos priemone nei korupcija, *etc.*² Dar daugiau. Esant ribotiems saugumo ir atskaitingumo saugikliams neteisėtos, nederamos ar nesąžiningos įtakos pavojus išlieka netgi lobistinės veiklos šešėlyje.³

Reikia pasakyti, kad lobistinė veikla susijusi ne tik su neigiamais, bet ir su teigiamais dalykais (pavyzdžiui, įgyvendinant piliečių teisę dalyvauti valdant savo šalį arba sudarant sąlygas sprendimus priimančioms institucijoms turėti kuo įvairesnės reikšmingos informacijos). Tinkamai pasirinktas teisinio reglamentavimo modelis gali padėti jiems atsiskleisti praktikoje.

Lietuvoje lobistinės veiklos tyrimai taip pat sulaukė tam tikro dėmesio. Tiesa, mūsų autoriai dažniausiai kalba apie socialines prielaidas, apie numanomą teigiamą deramo lobistinės veiklos proceso reglamentavimo poveikį viešajam gyvenimui ir pan.⁴ Specifiškai teisinio reglamentavimo problemoms dėmesio skiriama nedaug ir fragmentiškai. Turint omeny straipsnyje pateikiamus oficialios lobistinės veiklos mastus Lietuvoje (jų menkumą), taip pat visiškai neveikiantį teisinės atsakomybės institutą, galima labai koncentruotai įvertinti, kad šiuo metu *nėra jokių prielaidų kalbėti apie faktinį esamo lobistinės veiklos teisinio reglamentavimo poveikį* priimant, keičiant ar panaikinant teisės aktus arba apsisprendžiant dėl jų priėmimo ar nepriėmimo. Ši aplinkybė daro beprasmišką bet kokią bandymą ieškoti autentišką Lietuvos situaciją atspindinčių nacionalinių tyrimų, kuriuose būtų vertinamas lobistinės veiklos (teisine, įstatyme priskirta prasme) poveikis (pavyzdžiui, korupcijai). Būtent dėl šios priežasties netgi naujausiame specializuotame šios srities ekspertų tyrime dominuoja ne esamo lobistinės veiklos teisinio reglamentavimo poveikio analizė, o labiau teorinis lobizmo apibūdinimas ir tezės, kaip lobistinės veiklos srityje apskritai galima riboti korupciją.⁵ Kita vertus, tai nė kiek nesumenkina adekvačiai apibrėžtos ir tinkamai reglamentuotos lobistinės veiklos potencialo.

² Pvz., žr. *Campos N. F. and Giovannoni F.* IZA Discussion Paper No. 2313. Lobbying, Corruption and Political Influence. 2006, September [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <<http://ftp.iza.org/dp2313.pdf>>.

³ Pakanka prisiminti prieš penketą metų Jungtinių Amerikos Valstijų Kongrese skambėjusį su *Jacko Abramoffo* vardu siejamą lobistinį korupcinį skandalą. Pagrindinis šio skandalo herojus pripažino kaltę dėl trijų su korupcija susijusių kaltinimų. Žr. *Schmidt S. and Grimaldi J. V.* Abramoff Pleads Guilty to 3 Counts. The Washington Post, 4th of January 2006 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/01/03/AR2006010300474.html>>.

⁴ Pvz., žr. *Geleževičius R.* Interesų grupės ir lobizmas: mokomasis-metodinis leidinys Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2004; *Andrikienė L., Augustinaitis A., Hrebenaras R. J. et al.* Šiuolaikinės lobistinės veiklos tendencijos. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2002; *Vaitiekus S.* Korupcijos prevencijos sistema Lietuvoje: organizacijos ir veiksmų apžvalga. Vilnius: Transparency International Lietuvos skyrius, 2002.

⁵ Žr. kovai su korupcija stiprinti skirtą Europos Sąjungos lėšomis finansuotą projektą Nr. 2005/017-494-01-01. Ataskaita apie lobistinės veiklos reglamentavimą. 2008 m. rugsėjis [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <http://www.stt.lt/documents/es_projekto_dokumentai/_Reataskaita_apie_lobistikos_veikla.pdf>.

Verta pridurti, kad pastaruosiu metu teisės aktais išreikšta Lietuvos valdžios institucijų oficiali pozicija liudija, jog, jų vertinimu, vienintelė korupcijos ir lobistinės veiklos teisinio reglamentavimo 2009–2010 metų sankirtoje spręstina problema – lobistų etikos kodekso nebuvimas.⁶ (Beje, ankstesnė nacionalinės kovos su korupcija programos redakcija⁷ šią problemą numatė išspręsti atitinkamą projektą parengiant dar iki 2002 metų II ketvirčio, deja, to padaryti nepavyko; kitas tuo metu keltas uždavinys – patobulinti Lobistinės veiklos įstatymą – 2009 m., reikia manyti, tapo nebeaktualus, nes 2009 m. net nebeminimas.) Turint omeny šią poziciją, straipsnyje aptariamus Lobistinės veiklos įstatymo trūkumus bei teisėsaugos institucijų darbo rezultatus, apgailestaujant galima konstatuoti – Lietuvos valdžios institucijos *de facto* ir *de jure* toleruoja neskaidrų interesų grupių poveikį (potencialiai – lobistinę veiklą, nors dėl teisinio reglamentavimo ypatumų dažnu atveju formaliai ja nelaikomą) teisės aktų leidybos srityje.

Straipsnio tikslas – įvertinti, kodėl Lietuvos Respublikos lobistinės veiklos įstatymas ir kai kuriuose kituose teisės aktuose įtvirtintos su juo susijusios nuostatos realiai neveikia praktikoje. Šiam tikslui pasiekti vertinami oficialiai deklaruoti lobistinės veiklos reglamentavimo tikslai (parodoma, kad realiai jie nepasiekti, o galiojanti įstatymo redakcija netgi techniškai negali to užtikrinti), šio reglamentavimo genezė Lietuvoje (teisinio reguliavimo idėjos neautentiškumas), aptariamas lobistinės veiklos užsakovo ir lobisto statusą turinčių subjektų įtvirtinimas (parodoma, kad jis neadekvatus ir reikšmingiausias politinio proceso žaidėjas palieka už teisinio reglamentavimo ribų), analizuojama, kaip ir kodėl neveikia socialinių santykių reguliavimui būdingas „rimbo ir meduolio“ metodas, trumpai apibūdinami galiojančio teisinio reglamentavimo užprogramuoti faktiniai oficialiojo lobizmo mastai.

2. LOBISTINĖS VEIKLOS ĮSTATYMO GENEZĖ LIETUVOJE

Vertinant 2000 m. birželio 27 d. Lietuvos Respublikos Seimo priimtą Lobistinės veiklos įstatymą,⁸ reikia pasakyti, kad šios srities reglamentavimas įstatymo galią turinčiu specialiu aktu nebuvo vidinės brandos ir savarankiškai įsisąmonintų poreikių padiktuotas autentiškas Lietuvos valdžios institucijų siekis. Netgi nepaisant to, kad šis uždavinys paminėtas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999–2000 metų veiklos programos įgyven-

⁶ Žr. 2009 m. gegužės 14 d. Lietuvos Respublikos Seimo nutarimą Nr. XI-259 Dėl Seimo nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija programos patvirtinimo“ pakeitimo // Valstybės žinios, 2009-05-23, Nr. 60-2346.

⁷ Žr. 2002 m. sausio 17 d. Lietuvos Respublikos Seimo nutarimą Nr. IX-711 Dėl Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija programos patvirtinimo // Valstybės žinios, 2002-01-30, Nr. 10-355.

⁸ Lietuvos Respublikos lobistinės veiklos įstatymas. Valstybės žinios, 2003, Nr. 35-1461.

dinimo priemonė⁹ ir atitinkamą projektą pateikė būtent Vyriausybė (tiesioginis akto rengėjas – Teisingumo ministerija). Mat pati Vyriausybės programa bei jos įgyvendinimo priemonių planas tebuvo tik „tarpinė stotelė“, prieš kurią buvo kita, autentišką idėjos genezę atskleidžianti gerokai aiškiau. Kalbama apie pirminį (originalų) Lobistinės veiklos teisinio reglamentavimo idėjos atskleidimą nacionaliniuose teisės aktuose užfiksavusią Lietuvos pasirengimo narystei Europos Sąjungoje programą (Nacionalinė *acquis* priėmimo programa) bei minėtos programos teisės derinimo priemonių planus.¹⁰

Kita vertus, nors teisinio reglamentavimo idėja buvo pagrįsta ne tiek mūsų nacionalinių valstybės valdžios institucijų iniciatyva ir gera valia, kiek subtilia prievarta (jei norime tapti Europos Sąjungos nariais, privalome atlikti vadinamuosius „namų darbus“), Lobistinės veiklos įstatymo turinys – neabejotinai nacionalinės teisinės ir politinės sąmonės kūrinys, *sui generis* šios sąmonės įdaiktinimo rezultatas. (Netgi nepaisant to, kad kai kurie šio reglamentavimo elementai akivaizdžiai tėra teisiniai transplantai.)

Dar pirminėje Lobistinės veiklos įstatymo kūrimo – teisėkūros iniciatyvos atskleidimo – stadijoje buvo numatyti pagrindiniai jam keliami tikslai: sureguliuoti lobistinę veiklą teisės aktų rengimo ir priėmimo srityje bei nustatyti atsakomybę už šios veiklos pažeidimus, užkirsti kelią korupcinei teisės aktų leidybai ir kartu suaktyvinti teisės aktų rengimą.¹¹ Nominaliai galima konstatuoti, kad šie tikslai nėra pakitę iki šiol: galiojančio Lobistinės veiklos įstatymo 1 straipsnis, apibreziantis įstatymo paskirtį ir uždavinius, kartoja beveik tą pačią mantrą: „Įstatymas reglamentuoja lobistinę veiklą, jos kontrolę ir atsakomybę už šio įstatymo pažeidimus. Įstatymu siekiama užtikrinti lobistinės veiklos viešumą ir skaidrumą, užkirsti kelią nelegaliai lobistinei veiklai.“ Kaip matyti, neliko tik paskutinio tikslo – „suaktyvinti teisės aktų rengimą“.

Vykusį teisėkūros procesą vertinant abstrakčiai, galima pasakyti, kad viena yra įrėminti visuomenėje faktiškai vykstančius realius procesus ir visai kas kita – juos

⁹ Žr. Vyriausybės 1999 m. rugsėjo 29 d. nutarimą Nr. 1076 „Dėl Lietuvos pasirengimo narystei Europos Sąjungoje programos (Nacionalinė *acquis* priėmimo programa) teisės derinimo priemonių ir *acquis* įgyvendinimo priemonių 1999 metų planų patvirtinimo“. Valstybės žinios, 1999, Nr. 83-2473.

¹⁰ Pvz., žr. Lietuvos pasirengimo narystei Europos Sąjungoje programos (Nacionalinė *acquis* priėmimo programa) teisės derinimo priemonių 1999 metų planą // Vyriausybės 1999 m. rugsėjo 29 d. nutarimas Nr. 1076 „Dėl Lietuvos pasirengimo narystei Europos Sąjungoje programos (Nacionalinė *acquis* priėmimo programa) teisės derinimo priemonių ir *acquis* įgyvendinimo priemonių 1999 metų planų patvirtinimo“. Valstybės žinios, 1999, Nr. 83-2473.

¹¹ Žr. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999–2000 metų veiklos programos įgyvendinimo priemonių Vidaus politikos dalies Nacionalinės teisės sistemos plėtojimo skyriaus 8 punktą // Vyriausybės 1999 m. rugpjūčio 31 d. nutarimas Nr. 945 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999–2000 metų veiklos programos įgyvendinimo priemonių patvirtinimo“. Valstybės žinios, 1999, Nr. 75-2275.

sukurti. Šiuo požiūriu pagrindinė įstatymo problema buvo užprogramuota jau rengiant ir svarstant projektą, nes įstatymo kūrėjai orientavosi į mistinio „idealaus modelio“ paieškas jį jau įsidięgusiose teisinėse sistemose. Visų pirma didžiausią šios srities patirtį turinčių Jungtinių Amerikos Valstijų teisėje. Kai ši nuo faktinių aplinkybių ir realybės atsietą protinės veiklos rezultatą įvertiname dar ir atsižvelgdami į autentišką jo paskirtį (patenkinti Europos Sąjungos biurokratinio proceso bei atitikties siekiamos narystės kriterijams šioje supranacionalinėje organizacijoje poreikius), tampa akivaizdu, kad sukurtasis įstatymas neturėjo pakankamų (būtinų) prielaidų būti veikiantis.

Įstatymo formalumą ir rutininį jo priėmimo pobūdį gana ryškiai iliustruoja ir ta aplinkybė, kad Seime jis buvo priimtas per itin trumpą laiką: nuo pateikimo iki priėmimo praėjo vos du mėnesiai (2000 m. balandžio 27 d. projektas įregistruotas Seimo posėdžių sekretoriате, o tų pačių metų birželio 27 d. jau priimtas).

Minėtos aplinkybės leidžia formuluoti kai kurias hipotezes.

Visų pirma, remiantis 2000 m. priimtu Lobistinės veiklos įstatymu, kurio pagrindas – Jungtinių Amerikos Valstijų teisėje veikiantis lobistinės veiklos institutas, lobistinę veiklą faktiškai buvo imtasi kurti kaip *sui generis* verslo rūšį, o ne reglamentuoti realią lobistinę įvairių interesų grupių atstovų veiklą. Tuo tarpu deklaruojami siekiai (kaip matyti iš minėtų formaliai keltų tikslų planuotam parengti ir priimti įstatymui) buvo iš esmės priešingi – ne kurti verslo sritį bei rūšį, o reglamentuoti (įrėminti ir padaryti skaidrią) faktinę veiklą. Šiuo požiūriu ganėtinai natūralu, kad reali lobistinė veikla ir priėmus įstatymą, ir praėjus daugiau nei dešimtmečiui nuo jo įsigaliojimo (2001 m. sausio 1 d.) liko už jo veikimo ribų. Beje, nauja teisėta verslo forma iš esmės taip pat neatsirado.

Kalbant apie kitus tikslus, nesunku pastebėti tai, kad ir jie nėra pasiekti: atsakomybės už lobistinės veiklos pažeidimus institutas realiai neveikia; korupcinei teisės aktų leidybai kelias neužkirstas; (skaidrus) teisės aktų rengimas – nesuaktyvintas.

3. LOBISTINĖS VEIKLOS UŽSAKOVAS: KAS JUO GALI BŪTI IR KAS (BEI KODĖL) – NE?

Lobistinės veiklos įstatymas specifiškai neįtvirtina ir (juo labiau) nedetalizuoja, kas gali būti lobistinės veiklos užsakovu, t. y. kieno interesų tenkinimo gali siekti registruoti lobistai. Tačiau negalima sakyti, kad įstatyme lobistinės veiklos užsakovo samprata apskritai nėra atskleidžiama. Tam tikru mastu tai padaryta. Tačiau pasirinktas savitas metodas – apibrėžti ne kvalifikuojantys, o diskvalifikuojantys požymiai.

Įstatymo 8 straipsnyje įvardytos keturios subjektų, kuriems draudžiama būti lobistinės veiklos užsakovais, grupės. Tai:

1. Valstybės politikai;

2. Valstybės pareigūnai, valstybės tarnautojai ar teisėjai;
3. Valstybės ir savivaldybių institucijos ar įstaigos;
4. Valstybės ar savivaldybių įmonės.

Sistemiškai vertinant esamą teisinį reguliavimą tenka daryti išvadą, kad bet kuris kitas minėtame Lobistinės veiklos įstatymo straipsnyje įvardyto statuso neatitinkantis subjektas gali būti lobistinės veiklos užsakovu. Tačiau toks požiūris kelia kai kurių sunkumų.

Viena vertus, vertinant antrąją subjektų kategoriją, reikia turėti omeny, kad šalia jų yra kitų, kurios iš esmės panašios, bet formaliai yra savarankiškos ir atskiros. Antai yra asmenų, kurie pagal statusą laikomi prilygintais valstybės pareigūnams arba tarnautojams (pavyzdžiui, notarai arba valstybės deleguotas viešojo administravimo funkcijas atliekantys viešųjų įstaigų arba valstybės įmonių darbuotojai). Formaliai įstatymas šių asmenų teisių būti lobistinės veiklos užsakovais neriboja. Sisteminiu požiūriu toks reglamentavimas vargu ar gali būti laikomas pagrįstu. Žinoma, galima daryti išlygą ir sakyti, kad pasirinkti terminai tėra techninė klaida ir teismų praktikoje minėtų asmenų teisė būti lobistinės veiklos užsakovais taip pat galėtų ir turėtų būti apribota. Deja, nesant atitinkamos teismų praktikos, galimų korekcijų klausimas lieka tik kaip prielaida.

Kita vertus, vertinant dvi pirmąsias asmenų kategorijas, kyla klausimų ir dėl paties apribojimo turinio bei apimties. Jei turinio ir apimties klausimą spręstume pagal žodinį formulavimą, išeitų, kad Respublikos Prezidentas ir joks Vyriausybės narys, Seimo narys, savivaldybės tarybos narys, valstybės pareigūnas, valstybės tarnautojas ar teisėjas negali teisėtai ir skaidriai veikti netgi tose srityse, kurios nesusijusios su jų tarnybinių funkcijų įgyvendinimu. Antai individualiąją įmonę turintis valstybės tarnautojas arba savivaldybės tarybos narys pagal Lobistinės veiklos įstatymą negali užsakyti lobistinių paslaugų, kuriomis būtų siekiama Seimą įtikinti pakeisti individualia veikla užsiimančių asmenų apmokestinimo tvarką. Bet juk visiškai akivaizdu, kad įstatymu negalima sunaikinti paties intereso. Ką tai reiškia? Ogi tai, kad interesus bus stengiamasi įgyvendinti kitais būdais (geriausiu atveju paprašant, kad formaliu lobistinės veiklos užsakovu būtų suinteresuoto asmens sutuoktinis, tėvas, motina, sūnus, dukra ar bičiulis, bet gerokai dažniau – „pasišnekant“ su partijos bičiuliais ar kolegomis Seime, Vyriausybėje, ministerijose). Dar daugiau. Yra pagrindo manyti, kad toks teisių ribojimas gali pažeisti minėtų subjektų teises bei teisėtus interesus ir prieštarauti konstituciniam asmenų lygiateisiškumo principui.

Kitos dvi lobistinės veiklos užsakovais negalinčių būti institucinių subjektų kategorijos taip pat susijusios su panašiais klausimais. Antai į ribojantį sąrašą įtraukus valstybės ir savivaldybių institucijas, įstaigas ir įmones, susidaro paradoksali situacija, kai iš esmės tokias pačias funkcijas galinčios atlikti viešosios įstaigos, kurių steigėja arba dalininkė yra valstybė arba savivaldybė (jos nepriskiriamos teisiniu požiūriu apibrėžtai ir ribotai „valstybės ir savivaldybių įstaigų“ kategorijai), lobistinės veiklos užsakovu būti gali.

Tačiau gerokai svarbiau yra kas kita. Valstybės bei savivaldybių institucijų, įstaigų ir įmonių įtraukimas į lobistinės veiklos užsakovais negalinčių būti subjektų sąrašą ne tik sunkiai suprantamas (ir pateisinamas) praktiniu požiūriu, bet ir akivaizdžiai prasilenkia su praktika ir realiais poreikiais (bent jau tuo atveju, jei kalbėtume apie tikrą, realią lobistinę veiklą ir jos teikiamą naudą užsakovams). Natūralu, kad šios institucijos turi ne tik savitų interesų, kurie gali būti netgi priešingi kitų subjektų interesams (kad ir dėl to, jog, pavyzdžiui, vietos savivaldos institucijos atstovauja tam tikroms specifinėms subjektų grupėms – atitinkamų administracinių teritorinių vienetų gyventojų teritorinėms bendruomenėms), bet ir turi aiškiai išreikštą teisinę pareigą tiems interesams kiek įmanoma geriau atstovauti bei juos ginti.

Antai Vilniaus, Kauno arba Klaipėdos savivaldybės taryba ar administracija natūraliai turėtų siekti, kad šių miestų savivaldybių biudžetams liktų kuo didesnė jų teritorijoje surenkamo gyventojų pajamų mokesčio dalis. Tačiau šiuo atveju kitų savivaldybių interesas priešingas – kuo daugiau pinigų liks bendrame katile, tuo didesnės naudos iš perskirstymo jų gyventojai gali tikėtis. Esant tokiai situacijai, būtų visiškai nepagrįsta remtis šiandieniu „oficialiu“ interesų atstovavimo kanalu per Lietuvos savivaldybių asociaciją. Nepagrįsta, nes asociacijai didžiausią įtaką daro dauguma į ekonomiškai stipresnėse savivaldybėse surenkamas lėšas nusitaikiusių neturtingų savivaldybių. Beje, tai, kas čia pasakyta, jokiū būdu nereiškia, kad reikia tenkinti vienų arba kitų savivaldybių interesus. Šiuo pavyzdžiu tesiekiami parodyti, kad interesai yra skirtingi ir skaidriam bei civilizuotam jų gynimui reikia suteikti adekvacias galimybes. Priešingu atveju neišvengiamai pradeda veikti neskaidrūs mechanizmai (lobistinei veiklai nepriskiriami asmeniniai merų arba kitų savivaldybių atstovų vizitai (neretai papildomi Seimo narių eskorto paslaugomis) pas Ministrą Pirmininką arba finansų ministrą ar kitus šios ministerijos pareigūnus).

Bene vienintelis tokio institucijų teisės būti lobistinės veiklos užsakovais apribojimo pateisinimas – iš esmės neargumentuotas įsikibimas į kvaziargumentą, kad valstybės bei savivaldybių institucijos, įstaigos ir įmonės negali leisti pinigų „tokiems“ veikimo būdams (esą tai mokesčių mokėtojų pinigų švaistymas). Tačiau turint omeny interesų specifiškumą ir lobistinę veiklą vertinant kaip argumentuotą lobistinės veiklos užsakovo intereso gynimą (*inter alia*, pasireiškiantį kaip sprendimą priimančio subjekto aprūpinimas informacija, norint užtikrinti „informuoto sprendimo“ priėmimą),¹² tokia lobistinė veikla gali būti naudinga ir viešojo intereso požiūriu. Juo labiau kad dažnai specialios kompetencijos stokojančių šių institucijų

¹² Pvz., žr. Andersen S. and Eliassen Kjell A. The European Union, how democratic is it? London, SAGE, 1996. P. 41-42; Milgrom P. and Roberts J. Relying on the Information of Interested Parties. RAND Journal of Economics. Vol. 17(1), Spring 1986, p. 18-32; Lagerlöf J. and Frisel L. Lobbying, information transmission and unequal representation. Social Science Research Center Berlin, 2004 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <<http://skylla.wz-berlin.de/pdf/2004/ii04-02.pdf>>.

neišvengiamai turimiems interesams nepakankamai kokybiškai atstovaujančių tarnautojų ar darbuotojų darbo laikas taip pat kainuoja (kaip ir nekokybiškų argumentų turinčių išklausti sprendimus priimančios institucijos atstovų darbo laikas).

Vis dėlto reikia turėti omeny, kad ši problema sprendžiama per Lobistinės veiklos įstatyme sąmoningai paliktas pravertas duris. Įstatymo 7 straipsnio 2 punkte numatyta, kad lobistine nelaikoma „asmenų veikla, kai jie valstybės ir savivaldybių institucijų ar įstaigų kvietimu atlygintinai ar neatlygintinai kaip ekspertai ar specialistai dalyvauja rengiant, svarstant ar aiškinant teisės aktų projektus“. Akivaizdu, kad praktinis šios nuostatos poveikis tegu ir neišsemia lobistinės veiklos turinio, bet reprezentuoja vieną reikšmingesnių jos formų. Tačiau formaliai tai nelaikoma lobistine veikla (nors santykių pobūdis gali būti iš esmės identiškas; išskyrus tai, kad atitinkamas paslaugas teikiantys „ekspertai ar specialistai“ apsaugoti nuo nepatogumų registruojantis Vyriausioje tarnybinės etikos komisijoje, pareigos teikti jai ataskaitas ir t.t.). Taigi vienintelis realus pasirinkto teisinio reglamentavimo „laimėjimas“ – potencialus skaidrumo praradimas.

Tai, kad lobistinės veiklos užsakovais gali būti užsienio subjektai, atskiro tyrimo vertas klausimas. Tačiau turint omeny, kad jis susijęs ne su ribotu lobistinės veiklos reglamentavimo veikimu, o nacionalinio saugumo klausimais, čia jis nebus aptariamas.

4. KAS LAIKOMAS IR KAS NELAIKOMAS LOBISTU?

Lobistinės veiklos įstatymas asmenų, galinčių būti lobistais, kaip ir lobistinės veiklos užsakovais, specialiai neįvardija. Taigi šiuo atveju vėl taikomas ne kvalifikuojančių, o diskvalifikuojančių sąlygų įtvirtinimo metodas; Lobistinės veiklos įstatymo 3 straipsnyje numatyta, kas neturi teisės būti lobistais. Kaip ir lobistinės veiklos užsakovų atveju, lobistų kategorija apibūdinama jokio ribojančio poveikio neturinčia bendro pobūdžio informacine nuostata, kad lobistu gali būti tiek fizinis, tiek juridinis asmuo. Be to, nurodoma, kad būtina tokio statuso įgijimo sąlyga – įrašymas į lobistų sąrašą (sprendimą dėl įrašymo, remdamasi Lobistinės veiklos įstatymo 9 straipsniu, priima Vyriausioji tarnybinės etikos komisija).

Minėtame Lobistinės veiklos įstatymo 3 straipsnyje nustatyta, kad lobistu negali būti fizinis asmuo, kuris yra:

1. Nepilnametis (jaunesnis nei 18 metų) asmuo;
2. Valstybės politikas, pareigūnas, tarnautojas ar teisėjas;
3. Buvęs valstybės politikas, pareigūnas, tarnautojas ar teisėjas (vienerius metus po kadencijos ar įgaliojimų pasibaigimo arba atleidimo iš pareigų);
4. Teistas už tyčinį nusikaltimą, jei teistumas neišnykęs ar nepanaikintas;
5. Buvęs lobistu ir jo veikla nutraukta mažiau nei prieš penkerius metus.

Pagal galiojantį įstatymą (to paties 3 straipsnio 2 dalį) lobistu taip pat neturi teisės būti juridinis asmuo, jeigu:

1. Vykdyantis ar vykdamas lobistinę veiklą juridinio asmens darbuotojas atitinka bent vieną fizinio asmens diskvalifikavimui keliamą sąlygą (išskyrus penktąją);
2. Jis yra valstybės ar savivaldybių institucija;
3. Jis yra buvęs lobistu ir jo veikla nutraukta mažiau nei prieš penkerius metus.

Vertinant šias įstatymo nuostatas galima pastebėti keletą tam tikrų klausimų ir abejonių keliančių aspektų, kurie sietini su įtvirtintų ribojimų nepakankamu išsamumu.

Visų pirma, panašiai kaip ir lobistinės veiklos užsakovų atveju, lobistais gali būti asmenys, neturintys pilietybės. Gali būti užsieniečiai ar užsienio juridiniai asmenys. Galiausiai gali būti netgi neveiksnius (*sic!*) asmenys. Du pirmieji atvejai kelia abejonių dėl nacionalinio saugumo interesų apsaugos (ypač įvertinus tai, kad užsienio subjektai gali būti tiek lobistinės veiklos užsakovai, tiek jos vykdytojai), o paskutinis atvejis apskritai sunkiai suderinamas su bendraisiais civilinės teisės pradmenimis. Galbūt netgi būtų galima sakyti, kad neveiksnaus asmens galimybė tapti lobistu tėra fantazija, mat toks asmuo neturi teisinių prielaidų pateikti prašymą, kad būtų registruotas kaip lobistas, ir sudaryti lobistinės veiklos pagrindu esančią lobistinės veiklos sutartį. Tačiau turint omeny tai, kad už neveiksnių asmenį šiuos formalius aktus gali atlikti jo globėjas, techninės neveiksnaus asmens galimybės priartėti prie lobistinės praktikos tampa gerokai realesnės, o šansai diskvalifikuoti šio statuso siekiantį neveiksnių pilietį atitinkamai mažėja.

Vertinant juridiniams asmenims skirtą apribojimą – vykdyantis ar vykdamas lobistinę veiklą juridinio asmens *darbuotojas* atitinka bent vieną fizinio asmens diskvalifikavimui keliamą sąlygą – galima nesunkiai įsivaizduoti situaciją, kai tokius apribojimus atitinka ne juridinio asmens darbuotojai, o kitu pagrindu (pavyzdžiui, narystės asociacijoje) juridinio asmens (lobisto) vardu ir jo naudai veikiantys atstovai. Tačiau tokiu atveju jokių apribojimų įstatymas nebenumato.

Dar daugiau. Pasirodo, lobistėmis gali būti ir valstybės arba savivaldybių įstaigos bei įmonės. Paradoksalu, nes lobistinės veiklos užsakovais jos būti negali. Tarkim, valstybiniai mokslo tyrimų institutai, kaip valstybinės mokslo įstaigos, negali būti lobistinės veiklos užsakovais ir skaidriai siekti savo specifinių interesų patenkinimo. Tačiau jie gali užsiimti lobistiniu „verslu“. Dar įdomiau tai, kad tokios valstybės įstaigos kaip Seimo kanceliarija, Ministro Pirmininko kanceliarija ir Respublikos Prezidento kanceliarija teisiškai neturi jokių kliūčių registruotis kaip lobistės. Čia, mūsų įstatymų leidėjo ir Lobistinės veiklos įstatymo kūrėjų manymu, jokios problemos nėra. Galima būtų sakyti, kad logika paradoksali. Deja, eilinį kartą tenka konstatuoti,

kad viskas gerokai trivialiau – tai elementarios klaidos ir neapsižiūrėjimas.

Dar sykį – įvairūs neadekvatumi ir trūkumai čia minimi ne dėl noro kabinėtis prie įstatymo ir jo kūrėjų klaidų bei klaidelių. Siekis visiškai kitas – pateikti akivaizdžių iliustracijų, kad Lobistinės veiklos įstatymas realiai neveikia. Nes jei veiktų, šios (daugeliu atvejų techninės ar atsiradusios dėl paprasčiausio neapsižiūrėjimo) klaidos jau seniai būtų iškilusios kaip praktinės problemos ir būtų ištaisytos.

Tačiau tai, kad subjektas gali būti lobistu, toli gražu nereiškia to, kad jis šį statusą realiai įgis. Visų pirma todėl, kad iš esmės lobistinei veiklai analogiška veikla galima verstis ir kitais pagrindais. Duris tokiai situacijai plačiai atveria ir pats Lobistinės veiklos įstatymas, ir kiti Lietuvos Respublikos įstatymai.

Praktiniu požiūriu sunkumų (ir lobistinei veiklai įrėminti, ją faktiškai sureguliuoti) kelia ne viena specifinių subjektų grupė. Platesnio aptarimo vertos dvi stambesnės: viena grupė – pelno siekiantys subjektai – advokatai ir jų profesinės bendrijos; antra grupė – įvairios pelno nesiekiančios organizacijos (profesinės sąjungos, asociacijos, viešosios įstaigos, fondai, *etc.*).

Pažymėtina, kad šių subjektų išskyrimas bene labiausia pagrįstas pačios jų veiklos statusu: antrosios grupės (pelno nesiekiančių organizacijų) veikla, kuria siekiama daryti įtaką savo narių bendrais interesais, *ab initio* nelaikoma lobistine (pagal Lobistinės veiklos įstatymo 7 straipsnio 4 dalį).¹³ Tuo tarpu advokatų bei jų profesinių bendrijų veikla ir jos sąsajos su lobistine veikla kelia tam tikrą sumaištį.

Apskritai advokatų profesinės bendrijos ir advokatai atitinka visus požymius, rodančius, kad asmuo gali ir privalo registruotis kaip lobistas. Bet ar tikrai visuomet vienareikšmiškai privalo? Reikia pasakyti, kad Lietuvos Respublikos advokatūros įstatymas numato, kad, be bankroto, restruktūrizavimo, turto ir palikimo administratoriaus, likvidatoriaus, kuratoriaus, testamentinio vykdytojo, turto patikėtinio, patentinio patikėtinio paslaugų, advokatas „turi teisę už atlyginimą teisės aktų nustatyta tvarka teikti <...> lobisto <...> paslaugas“. Taigi statusų suderinamumas kaip toks nekelia jokių abejonių. Bent jau pozityviosios teisės požiūriu. Bendriausia prasme, vadovaujantis bendraisiais vertimosi tam tikrų paslaugų teikimu pagrindais, galima daryti pakankamai trivialią išvadą, kad norėdamas vykdyti lobistinę veiklą advokatas privalo įsiregistruoti kaip lobistas (t. y. pasiekti, kad Lobistinės veiklos įstatymo nustatyta tvarka būtų įrašytas į lobistų sąrašą).

Deja, šalia to yra gana plati erdvė reikštis tam tikriems neatitikimams ir nesuderinamumui. Problemos pagrindas sietinas su advokato veiklos pobūdžiu ir turiniu – jo

¹³ Šiuo požiūriu Lietuvos praktika kardinaliai skirtinga nei, pavyzdžiui, Jungtinių Amerikos Valstijų. Antai įvairūs šios šalies labdaros fondai lobistinės veiklos srityje gana stipriai suvaržyti, ypač finansinėmis priemonėmis (pvz., žr. *Fishman S.* Every nonprofit's tax guide: how to keep your tax-exempt status & avoid IRS problems. Berkley: Nolo, 2009, p. 372–388; *Šimašius R.* Ne pelno organizacijos: prigimtis ir glamantavimas. Vilnius: Eugrimas, 2007, p. 48–49). O pas mus jų veikla netgi nepriskiriama lobistinei.

teikiamomis teisinėmis paslaugomis. Advokatūros įstatyme numatyta, kad advokatų teikiamos teisinės paslaugos – tai teisės konsultacijos (patarimai teisės klausimais), teisinę reikšmę turinčių dokumentų rengimas, atstovavimas teisės klausimais, gynība ir atstovavimas bylų procese, kai šie veiksmai atliekami už atlyginimą (išskyrus valstybės garantuojamos teisinės pagalbos teikimo atvejį).

Vertindami šias advokato profesinės veiklos šerdį sudarančias funkcijas galime nesunkiai pastebėti, kad realus jų atskyrimas nuo lobisto arba kito konkretaus lobistinės veiklos vykdytojo atliekamų funkcijų iš esmės neįmanomas. Antai kaip vertinti advokato pagalbą fiziniam asmeniui, siekiančiam surašyti teisiškai pagrįstą ir politiškai argumentuotą (pavyzdžiui, susietą su visuomenės lūkesčius atspindinčių sociologinių apklausų rezultatais) peticiją Seimui, Vyriausybei arba vietos savivaldos institucijai? Viena vertus, pagal Advokatūros įstatymo 4 straipsnio 4 dalį¹⁴ tokią paslaugą derėtų kvalifikuoti kaip advokato teikiamą teisinę paslaugą. Kita vertus, tokia advokato veikla atitiktų ir materialiuosius lobistinės veiklos kriterijus, įvardytus Lobistinės veiklos įstatymo 2 straipsnio 3 dalyje. („Lobistinė veikla – fizinio ar juridinio asmens atlygintini ar neatlygintini veiksmai, kuriais siekiama daryti įtaką, kad lobistinės veiklos užsakovo interesais būtų keičiami, papildomi ar pripažįstami netekusiais galios teisės aktai, priimami ar nepriimami nauji teisės aktai.“)¹⁵ Atsižvelgiant į šiuolaikinėms visuomenėms būdingą praktiškai visų į viešąjį lygmenį išeinančių santykių juridizavimą, tiesą sakant, tėra vienintelis funkcionalus advokato teikiamų teisių paslaugų ir lobistinės veiklos (siaurąja prasme) atskyrimo būdas, kuris šiame kontekste atrodo net šiek tiek groteskiškai – tai situacija, kai advokatas tam tikro asmens interesais veikia neatlygintinai.¹⁶ Tik tokiu atveju jo teikiamos paslaugos aiškiai nepatenka į advokato teikiamų teisinių paslaugų sritį ir turi būti traktuojamos kaip lobistinė veikla (siaurąja, galiojančiame Lobistinės veiklos įstatyme apibrėžta prasme). Juk jei lobistinės veiklos tikslas (taip pat ir būtinasis ją kvalifikuojantis požymis) yra su teisės aktų leidyba susijusių sprendimų priėmimas (t.y. galiojančių teisės aktų keitimas, papildymas, pripažinimas netekusiais galios arba naujų aktų priėmimas ar nepriėmimas), įrodyti, kad poveikis tokių sprendimų priėmimui nėra teisinė paslauga – galima sakyti, neįmanoma užduotis.

¹⁴ Lietuvos Respublikos advokatūros įstatymas. Valstybės žinios, 2004, Nr. 50-1632 (su vėlesniais pakeitimais ir papildymais).

¹⁵ Verta priminti, kad pagal Lietuvos Respublikos peticijų įstatymo 2 straipsnio 4 dalį peticija laikomas rašytinis arba elektroninis pareiškėjo kreipimasis į Seimą, Vyriausybę ar savivaldybės institucijas su reikalavimais ar siūlymais spręsti šio įstatymo 3 straipsnio 1 dalyje nurodytus klausimus, kai tam reikia priimti naują teisės aktą, pakeisti, papildyti ar pripažinti netekusiu galios galiojančią teisės aktą ir kai peticijų komisijos tokį kreipimąsi pripažįsta peticija (žr. Lietuvos Respublikos peticijų įstatymas. Valstybės žinios, 1999, Nr. 66-2128 (su vėlesniais pakeitimais ir papildymais)).

¹⁶ Advokatūros įstatymo 2 straipsnio 1 dalis numato, kad advokato paslaugos yra teikiamos už atlyginimą.

Kaip jau buvo minėta, pelno nesiekiančių organizacijų veikla, kuria siekiama daryti įtaką savo narių bendrais interesais, nelaikoma lobistine veikla. Atitinkamai tokia (t. y. savo narių bendrų interesų atstovavimo) apimtimi veikiantys pelno nesiekiantys subjektai nelaikomi lobistais.

Reikėtų konkretizuoti, apie ką šiuo atveju kalbame: tai įvairios asociacijos (galinčios atstovauti tiek ribotos asmenų grupės, tiek ir plačiosios visuomenės interesams), profesinės sąjungos, religinės organizacijos, pačios įvairiausios viešosios įstaigos ir panašūs subjektai. Realiai tai patys tikriausi lobistai ir (pačių politikų suvokimu) kaip lobistai aktyviausiai teisėkūros procese veikiantys subjektai.¹⁷ Tenka pripažinti, kad palikus šią „išimtį“ iš esamo lobistinės veiklos reglamentavimo išsprūsta bemaž viskas, kas realiai vyksta Lietuvos politiniame gyvenime. Kita vertus, ši situacija nėra kokia nors klaida ar neapsižiūrėjimas. Pelno nesiekiančių asmenų (visų pirma įvairių asociacijų) nepriskirti lobistų kategorijai buvo apsispręsta sąmoningai ir tam jų pačių buvo dėtos pakankamai didelės pastangos.¹⁸

Be dviejų aptartų, lobisto statuso neįgyjančių (ar bent jau to galinčių išvengti) subjektų grupių yra dar mažiausiai keturios.

Visų pirma reikia atkreipti dėmesį į tai, kad savo (pavyzdžiui, savo verslo arba asmeniniais) interesais veikiantis subjektas (visiškai nesvarbu, kas jis – fizinis ar juridinis asmuo) nėra ir negali būti laikomas lobistu. Netgi jei interesas yra ne turtinis ar kitoks tiesioginis, bet ir paprasčiausias „sportinis azartas“ (pavyzdžiui, įrodyti sau arba draugams, kad gali paveikti teisėkūros procesą, pasiekti, kad tam tikras teisės aktas būtų panaikintas ar pripažintas negaliojančiu ir pan.). Ši tam tikra prasme paradoksali situacija susiklostė todėl, kad pagal įstatymą lobistas niekada neveikia savo, o tik užsakovo interesais; kitaip sakant, jei nėra užsakovo ir lobisto santykių, nėra ir lobistinės veiklos, kaip ją apibrėžia Lobistinės veiklos įstatymas (žr. Lobistinės veiklos įstatymo 2 straipsnio 3 dalį: „lobistinė veikla – fizinio ar juridinio asmens atlygintini ar neatlygintini veiksmai, kuriais siekiama daryti įtaką, kad lobistinės veiklos užsakovo interesais būtų keičiami <...>“). Fizinųjų asmenų atveju ši padėtis grindžiama dar ir

¹⁷ Antai žurnalo „Veidas“ užsakymu bendrovė „Prime Consulting“ 2011 m. sausio pradžioje atliko Seimo ir Vyriausybės narių apklausą. Šios apklausos rezultatais, į pirmąjį „aktyviausių Lietuvos lobistų (asmenų)“ penketuką nepatenka nė vienas registruotas lobistas; tiesą sakant, visi penki netgi neturi pagrindo būti traktuojami kaip lobistai, mat yra arba verslo interesams atstovaujančių asociacijų vardu veikiantys asmenys (keturiais atvejais), arba verslo subjekto atstovas (vienu atveju). Antrajame penketuke yra du oficialiai registruoti (į lobistų sąrašą Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos įrašyti) lobistai, vienas viešojo intereso asociacijai atstovaujantis asmuo ir du Seimo nariai (*sic!*), kurie apskritai neturi teisės būti lobistais ir užsiimti lobistine veikla (apklausos rezultatus žr. [interaktyvus]: <<http://www.veidas.lt/uzsiregistravusiuju-%E2%80%93vienetai>>).

¹⁸ Pvz., žr. ELTA 2004 m. rugsėjo 21 d. pranešimą spaudai „Pramonininkai kratosi lobistų vardo“ [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <<http://www.bernardinai.lt/archyvas/straipsnis/24004>>.

Lobistinės veiklos įstatymo 7 straipsnio 6 punkte suformuluota išimtimi.¹⁹

Antra, lobistine veikla nelaikomas visuomenės informavimo priemonių savininkų, leidėjų ar jų darbuotojų veikla ar darbas, susiję su informacija apie teisės aktus bei jų projektus: viso ar dalies teksto paskelbimas, apžvalga, komentarai (su sąlyga, kad visuomenės informavimo priemonių savininkai, leidėjai ar jų darbuotojai negauna atlyginimo už lobistinę veiklą),²⁰ o šie subjektai atitinkamai nelaikomi lobistais.²¹

Trečia, aptariant lobistinės veiklos užsakovų kategoriją jau buvo minėta, kad šias institucijas eliminavus iš potencialių oficialiųjų lobistinės veiklos užsakovų tarpo, buvo suvokta, kad jos objektyviai turi savitų interesų ir uždrausti juos ginti būtų pernelyg radikalų (ir neefektyvų, ir neprotingą). Todėl palikta speciali landa valstybės ir savivaldybių institucijoms bei įstaigoms. Taigi, remiantis Lobistinės veiklos įstatymo 7 straipsnio 2 punktu, asmenų veikla, kai jie valstybės ir savivaldybių institucijų ar įstaigų kvietimu atlygintinai ar neatlygintinai kaip ekspertai ar specialistai dalyvauja rengiant, svarstant ar aiškinant teisės aktų projektus, nelaikoma lobistine veikla. O tokie ir savivaldybių institucijų ar įstaigų interesus tenkinantys ekspertai ar specialistai nelaikomi lobistais. Čia galima pridurti ir tai, kad įstatymas (o ir teisinė praktika) neįtvirtina jokių formalių reikalavimų ar bent kriterijų, kurie leistų vieną ar kitą asmenį kvalifikuoti kaip ekspertą ar specialistą (pavyzdžiui, išsilavinimo cenzas ir / arba darbo atitinkamoje srityje patirtis). Turint omeny, kad šiems asmenims valstybės ir savivaldybių institucijų ar įstaigų gali būti atlyginama, atskyrimo nuo lobistinės veiklos pagrindas veiklos turinio požiūriu iš esmės neegzistuoja.

Ketvirta, Lobistinės veiklos įstatymo 7 straipsnio 3 punkte nustatyta, kad valstybės politikų, valstybės pareigūnų ar valstybės tarnautojų veiksmai inicijuojant, rengiant, svarstant, priimant bei aiškinant įstatymų ar kitų teisės aktų projektus, atliekami pagal teisės aktų jiems suteiktas pareigines teises, taip pat nelaikomi lobistine veikla. Kitaip sakant, jei Seimo narys finansų ministrą, Ministrą Pirmininką, kitus Vyriausybės narius, Seimo Biudžeto ir finansų komitetą bei pavienius Seimo narius įtikinėja, kad konkrečiam tam tikro regiono (paprastai to, kuriame jis išrinktas į Seimą) infrastruktūros objektui vystyti derėtų skirti keliasdešimt milijonų litų, jis neužsiima lobistine veikla. Beje, vertinant šią išlygą verta atkreipti dėmesį į jau ne sykį cituotos valstybės politikų apklausos rezultatus, kurie liudija, kad patys Seimo ir Vyriausybės

¹⁹ Minėtame punkte numatyta, kad „fizinio asmens pareikšta nuomonė dėl teisės aktų pakeitimo, papildymo, pripažinimo netekusiais galios, naujų teisės aktų priėmimo ar nepriėmimo, išskyrus atvejus, kuriais tas fizinis asmuo veikia lobistinės veiklos užsakovo interesais“.

²⁰ Pažymėtina, kad sąlyga siejama su atlyginimu būtent už specifiskai kvalifikuojamą „lobistinę veiklą“, bet ne už tam tikrą veiklą kaip tokią (pavyzdžiui, teisės akto projekto komentavimą). Apie lobistinės veiklos kvalifikavimą plačiau žr. skyriuje, kuriame aptariama teisinė atsakomybė už Lobistinės veiklos įstatymo pažeidimus.

²¹ Žr. Lobistinės veiklos įstatymo 7 straipsnio 1 punktą.

nariai net dvi vietas pirmajame aktyviausių lobistų (asmenų) dešimtuکه skiria būtent Seimo nariams, o institucinių lobistų sąrašę vienuoliktą vietą užima ministerijos ir joms atstovaujantys ministrai.²²

Vertinant pelno nesiekiančių organizacijų, savo interesais veikiančių subjektų arba nesant konkrečių (bent jau nustatytų) lobistinės veiklos užsakovų vykdomos lobistinės veiklos turinį *de facto* atitinkančius veiksmus darant įtaką dėl tam tikrų teisės aktų, tiksliau, tokios veiklos nepriskyrimą įstatymu reglamentuojamai lobistinei veiklai, galima reikšti įvairiausių nuomonių. Nepaisant to, šiame etape pakaks apsiriboti trumpai konstatuojant, kad tokia padėtis liudija ar bent jau dera su anksčiau pasakyta nuostata, kad reali Lobistinės veiklos įstatymo paskirtis – ne reglamentuoti ir įrėminti praktikoje veikiančius įtakos ir poveikio mechanizmus viešosios valdžios institucijoms priimant sprendimus, o tik sureguliuoti specifinių paslaugų teikimą savito – lobistinių paslaugų – verslo srityje.

Jeigu reali faktinė įstatymo paskirtis – reglamentuoti šios srities verslą, natūralu, kad nesant lobistinių paslaugų teikimo (viską pasidarant pačiam subjektui, nesvarbu, ar pavieniam, ar bendrų interesų pagrindu susijungus į tam tikrą darinį) Lobistinės veiklos įstatymui veikti nėra netgi autentiško poreikio. Vis dėlto čia yra vienas neatitikimas: galiojančiame įstatyme įtvirtinta, kad lobistinė veikla apima ir neatlygintinus veiksmus, o tokiu atveju apie lobistinę veiklą kalbėti tik kaip apie „lobistinių paslaugų verslą“ tarsi ir nebeįseina. Tad patikslintas reziumė galėtų būti ir toks: Lobistinės veiklos įstatymui (jo postuluojamai paskirčiai ir teisinio reguliavimo turiniui, ir realiai veikimo praktikai) būdinga visiška eklektika.

5. LOBISTŲ TEISĖS

Galiojančiame Lobistinės veiklos įstatyme numatyta per dešimtį lobistams priskiriamų teisių. Lobistas turi teisę:

- 1) teisės aktų nustatyta tvarka dalyvauti rengiant ir rengti teisės aktų projektus, teikti pasiūlymus ir paaiškinimus teisės aktų projektų rengimo klausimais;
- 2) savo iniciatyva atlikti teisės aktų ar teisės aktų projektų ekspertizę, teikti išvadas ir projektų komentarus lobistinės veiklos užsakovams;
- 3) aiškinti visuomenei, įtikinėti valstybės ir savivaldybių institucijas ar įstaigas, kad tikslinga priimti tam tikrą teisės aktą arba jo nepriimti, pakeisti ar papildyti galiojančią teisės aktą arba pripažinti jį netekusiu galios;
- 4) supažindinti visuomenę, įmones, įstaigas ar organizacijas su Seime, Vyriausybėje arba kitose valstybės ar savivaldybių institucijose rengiamais teisės aktų projektais;

²² Žr. [interaktyvus]: <<http://www.veidas.lt/uzsiregistravusiuju-%E2%80%93vienetai>>.

- 5) per visuomenės informavimo priemones daryti pranešimus ir dalyvauti masiniuose renginiuose;
- 6) rinkti duomenis bei informaciją apie teisės aktų leidybą ir teikti juos lobistinės veiklos užsakovams;
- 7) siūlyti teisės aktų leidėjams inicijuoti teisės aktų pakeitimus;
- 8) organizuoti teisės aktų leidėjų susitikimus su lobistinės veiklos užsakovo atstovais;
- 9) organizuoti visuomenės apklausą dėl teisės akto projekto priėmimo ar teisės akto įgyvendinimo;
- 10) organizuoti reprezentacinius ir kitokius renginius teisės aktų leidybos klausimais;
- 11) organizuoti valstybės politikų, valstybės pareigūnų ir valstybės tarnautojų susitikimus su visuomene teisės aktų leidybos klausimais;
- 12) iš valstybės ar savivaldybių institucijų bei įstaigų gauti teisės aktų projektų kopijas ir kitą informaciją, jei tai neprieštaruja Lietuvos Respublikos įstatymams;
- 13) įstatymų nustatyta tvarka įgalioti kitą asmenį lobisto vardu pateikti lobistinės veiklos ataskaitą.

Deja, šias teises įvertinus bendrame galiojančios Lietuvos Respublikos teisės kontekste, tenka pripažinti, kad specialiai lobistams jos priskiriamos tik fiktyviai. Žinoma, tai jokiū būdu nereiškia, kad tų teisių lobistai apskritai neturi. Tačiau remiantis Lietuvos Respublikos Konstitucija, galiojančiais įstatymais bei kitais teisės aktais, jas turi praktiškai bet kuris subjektas, nepriklausomai nuo to, ar jis užsiregistravęs kaip lobistas, ar ne. Šitokia padėtis, be kita ko, lemia tai, kad paskatų asmeniui oficialiai registruotis kaip lobistui (vadinamojo „meduolio“) galiojanti teisė nesuteikia.

Antai vertinant pirmąją iš įvardytų teisių, galima paminėti, kad Lietuvos Respublikos Vyriausybės teisėkūros taisyklių 42 punkte²³ ir Seimo statuto 147 straipsnio 7 dalyje bei 148 straipsnio 1 ir 3 dalyse²⁴ numatyta visų suinteresuotų asmenų teisė teikti pastabas ir pasiūlymus dėl teisės aktų projektų. Lobistai jų neturi daugiau (ypač atsižvelgiant į tai, kad dalyvauti rengiant ir rengti teisės aktų projektus, teikti pasiūlymus ir paaiškinimus teisės aktų projektų rengimo klausimais lobistai gali tik „teisės aktų nustatyta tvarka“, o jokie galiojantys teisės aktai, įskaitant ir abu minėtuosius, išskirtinių teisių jiems nesuteikia).

²³ 2009 m. rugsėjo 30 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 1244 Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės teisėkūros taisyklių patvirtinimo. Valstybės žinios, 2009-10-10, Nr. 121-5212 (su vėlesniais pakeitimais ir papildymais).

²⁴ Lietuvos Respublikos Seimo statutas. Valstybės žinios, 1999-01-13, Nr. 5-97 (su vėlesniais pakeitimais ir papildymais).

Tuo tarpu antroji, trečioji, ketvirtoji, penktoji, šeštoji, septintoji ir dvyliktoji teisės tiesiogiai kyla iš galiojančios Lietuvos Respublikos Konstitucijos 25 straipsnyje įtvirtintos saviraiškos bei informacijos laisvės („Žmogus turi teisę turėti savo įsitikinimus ir juos laisvai reikšti“ ir „Žmogui neturi būti kliudoma ieškoti, gauti ir skleisti informaciją bei idėjas“), o šių konstitucinių laisvių įgyvendinimo sąlygos ir tvarka detalizuojamos bendruosiuose (su lobistine veikla nesiejamuose) įstatymuose.

Na, o aštunta, devinta, dešimta ir vienuolikta teisės susijusios su konstituciniu asmens laisvės neliečiamumo principu bei jį konkretinančiu teisės principu „*privatiems asmenims leidžiama viskas, kas nėra tiesiogiai uždrausta įstatymu ir nepažeidžia kitų asmenų teisių [o valstybės institucijoms leidžiama tik tas, kas tiesiogiai yra leidžiama įstatymo arba Konstitucijos]*“, tad nesant atitinkamo jų apribojimo visiems teisės subjektams, lobistai šiomis teisėmis gali naudotis lygiai kaip ir kiti.

Reziumuojant lobistams „suteiktų“ teisių vertinimą tenka konstatuoti, kad realiai jiems suteikta vienintelė originali teisė – „įstatymų nustatyta tvarka įgalioti kitą asmenį lobisto vardu pateikti lobistinės veiklos ataskaitą“. Reikia pripažinti, kad sąrašo iš trylikos pozicijų kontekste tokia teisinė politika vertintina kaip nesusipratimas (geriausiu atveju), įstatymų leidėjo nenuoširdumas arba netgi akivaizdžiai nepalan-kaus požiūrio į oficialią lobistinę veiklą demonstravimas.

6. TEISINĖ ATSAKOMYBĖ UŽ LOBISTINĖS VEIKLOS ĮSTATYMO PAŽEIDIMUS

Ką tik buvo parodyta, kad Lietuvos Respublikos teisė asmeniui nesuteikia jokių originalių teisių, galinčių būti paskatomis oficialiai registruotis kaip lobistui (nepasiūlo vadinamojo „meduolio“). Iš esmės tą patį tenka konstatuoti ir kalbant apie teisinę atsakomybę („rimbą“).

Galiojanti Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso 172⁽²⁵⁾ straipsnio (Neteisėta lobistinė veikla) redakcija nustato, kad „Lobistinė veikla, vykdoma pažeidžiant Lietuvos Respublikos lobistinės veiklos įstatymo reikalavimus, užtraukia baudą nuo penkių šimtų iki vieno tūkstančio litų“. Parkartotinumą atveju numatyta bauda nuo vieno tūkstančio iki dviejų tūkstančių litų.

Nors šios nuostatos Administracinių teisės pažeidimų kodekse jau daugiau nei dešimtmetis, iki šiol už „lobistinės veiklos įstatymo reikalavimų pažeidimą“ nebuvo

nubaustas nė vienas asmuo.²⁵ Tiksliau – nė vienas fizinis asmuo. Mat administracinės (teisinės) atsakomybės požiūriu turime ne tik neveikiančią normą, bet ir spragą, nes lobistinės veiklos subjektu pripažįstamas juridinis asmuo administracinėn atsakomybėn pagal Administracinių teisės pažeidimų kodeksą traukiamas negali būti (šis kodeksas skirtas išimtinai fiziniams asmenims).

Tiesa, galima teigti, kad neteisėtai lobistine veikla besiverčiantis asmuo (tiek fizinis, tiek juridinis) gali būti traukiamas baudžiamojon atsakomybėn už neteisėtą vertimąsi ūkine, komercine, finansine ar profesine veikla. Tačiau atsižvelgiant į tai, kad lobistinė veikla kaip tokia nėra draudžiama, šiuo atveju teisinė atsakomybė siejama su dviem alternatyvomis: arba atitinkama veikla užsiimama versliškai, arba stambiu mastu. Nepavyko rasti informacijos, kad kas nors būtų atlikęs bent jau ikiteisminį tyrimą tokiu klausimu. Bet kuriuo atveju baudžiamoji atsakomybė už neteisėtą vertimąsi lobistine veikla Lietuvoje taip pat niekada nebuvo pritaikyta.

Kalbant apie baudžiamąją atsakomybę už neteisėtą lobistinę veiklą, reikia paminėti galiojančiame Baudžiamajame kodekse²⁶ numatytą atsakomybę už tarpininko kyšininkavimą.²⁷ Deja, atsakomybės už šią veiklą statistika ir šiaip itin skurdi,²⁸ o duomenų, kad ji kada nors būtų buvusi siejama su lobistine veikla, rasti taip pat nepavyko.²⁹

Vertindami šiuos faktus galėtume kelti hipotezę, kad esamos teisinės atsakomybės priemonės tokios tobulai efektyvios, jog pažeidimų paprasčiausiai nėra. Deja, atrodo, kad priežastys kitos.

²⁵ Tiesa, iniciatyvų tai padaryti buvo. Sykių buvo netgi bandymas teismine tvarka priversti Vyriausiąją tarnybinės etikos komisiją patraukti tam tikrus asmenis administracinėn atsakomybėn (pareiškėja Lietuvos radijo ir televizijos asociacija kreipėsi į teismą su skundu prašydama panaikinti Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos 2010-03-30 sprendimą Nr. KS-31 ir įpareigoti atnaujinti tyrimą pagal Lietuvos radijo ir televizijos asociacijos pranešimą dėl AB „TEO LT“ veiksmų, pažeidžiančių Lobistinės veiklos įstatymą), plačiau žr. Vilniaus apygardos administracinio teismo 2010 m. spalio 21 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. I-2071-365/2010.

²⁶ Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso patvirtinimo ir įsigaliojimo įstatymas. Valstybės žinios, 2000, Nr. 89-2741 (su vėlesniais pakeitimais ir papildymais).

²⁷ Žr. Baudžiamojo kodekso 226 straipsnį: „Tas, kas pasinaudodamas savo visuomenine padėtimi, tarnyba, įgaliojimais, giminyste, pažintimis ar kita tikėtina įtaka valstybės ar savivaldybės institucijai ar įstaigai, tarptautinei viešajai organizacijai, jų tarnautojui ar jam prilygintam asmeniui už kyšį pažadėjo paveikti atitinkamą instituciją, įstaigą ar organizaciją, valstybės tarnautoją ar jam prilygintą asmenį, kad jie atitinkamai teisėtai ar neteisėtai veiktų ar neveiktų <...>.“

²⁸ Pavyzdžiui, 2009 m. nuteisti du asmenys, 2008 m. vienas asmuo, o 2007 m. ir 2006 m. už šią veiklą nuteistų asmenų nebuvo (žr.: Bausmių rūšys, skirtos 2006–2009 m. nuteistiems asmenims už LR BK XXXIII skyriuje numatytus nusikaltimus ir baudžiamuosius nusižengimus [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <http://www.lrv.lt/bylos/antikorupcija/tyrimai/nuteisti%20pareigunai%20lenteles_www.pdf>).

²⁹ Teismų nuosprendžių analizė rodo, kad praktikoje toks teisinis vertinimas paprastai taikomas teisės saugos institucijų pareigūnams, žadantiems paveikti kolegas, kad šie priimtų palankų sprendimą.

Pagrindinė teisinės atsakomybės *nepritaikomumo* priežastis – tai, jog nėra bendro kriterijaus, kurį apibendrintai galima išreikšti tokia konstrukcija: „lobistinė veikla laikoma teisėta, jei ji atitinka šias sąlygas: <...>, visais kitais atvejais ji pripažįstama neteisėta“.

Tuo tarpu galiojantis Lobistinės veiklos įstatymas (būtent jame nustatytų reikalavimų pažeidimas yra administracinės atsakomybės sąlyga) sukonstruotas tokiu būdu, kad bent jau formaliosios logikos požiūriu jo pažeisti neįmanoma. Įstatymo logika tokia: *jei nėra lobistinės veiklos sutarties, tai nėra lobistinės veiklos užsakovo ir lobisto*;³⁰ *jei nėra lobistinės veiklos užsakovo ir lobisto, tai nėra ir lobistinės veiklos* (vadinasi, nėra pagrindinio Administracinių teisės pažeidimų kodekse numatyto teisės pažeidimo elemento).³¹ Ką tai reiškia praktiniu požiūriu? Ogi tai, kad jei lobistinės veiklos sutarties nesudaręs asmuo atlieka veiksmus, kurie išoriškai tegu ir panašūs į lobistinę veiklą (pavyzdžiui, įtikinėja žemės ūkio ministrą, kad reikėtų priimti teisės aktą, kurio pagrindu būtų skirta Europos Sąjungos parama konkrečioms žuvinaišios įmonėms), teisiniu požiūriu nėra jokių prielaidų jo veiksmus traktuoti kaip lobistinę veiklą. Žinoma, tai tik formalus požiūris. Realiai teismas įstatymą galėtų interpretuoti laisviau (nors Lietuvos Respublikos teismams, išskyrus Konstitucinį Teismą, tai nėra būdinga praktika). Tačiau kol kas jis to nėra padaręs. Tiesą sakant, net tokia proga jam nebuvo suteikta.

Kita svarbi priežastis – valios sutvarkyti šią sritį nebuvimas. Nei teisėsaugos institucijos, nei Vyriausioji tarnybinės etikos komisija tokio pobūdžio tyrimų neatlieka (pastaroji, beje, nelabai turi ir jiems atlikti būtinos infrastruktūros bei įgaliojimų, nes neturint operatyvinės veiklos subjekto įgaliojimų ir šį darbą sugebančių dirbti tyrėjų, lobisto ir lobistinės veiklos užsakovo santykio identifikavimas tampa neįgyvendinamu uždaviniu). O apskritai vangumo priežastys gali būti įvairios (nuo problemos aktualumo nesuvokimo iki baimės paliesti galingas interesų grupes).

7. REALŪS OFICIALIOJO LOBIZMO MASTAI

Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos oficialiai teikiamais duomenimis,³² 2010 metais lobistų sąrašė buvo 24 registruoti lobistai. Tačiau tik 7 į sąrašą įtraukti lobistai tais metais realiai vykdė lobistinę veiklą; iš jų 5 fiziniai asmenys ir 2 juridiniai asmenys (vienas – konsultacinė bendrovė, teikianti plataus profilio nespecializuotas paslaugas,

³⁰ „Lobistinės veiklos užsakovas – fizinis ar juridinis asmuo <...>, kuris sudarė su lobistu lobistinės veiklos sutartį pagal Lietuvos Respublikos civilinio kodekso ar kitų Lietuvos Respublikos teisės aktų reikalavimus“ (žr. Lobistinės veiklos įstatymo 2 straipsnio 4 dalį).

³¹ „Lobistinė veikla – <...> veiksmai, kuriais siekiama daryti įtaką, kad lobistinės veiklos užsakovo interesais būtų <...> priimami ar nepriimami nauji teisės aktai“ (žr. Lobistinės veiklos įstatymo 2 straipsnio 3 dalį).

³² Žr.: <http://www.vtek.lt/vtek/images/vtek/Dokumentai/Lobizmas/lobistu_deklaracijos/lobist_veiklos_ataskaita_2010.doc> .

kitas – išimtinai farmaciniais savo kontroliuojančios įmonės interesais veikianti bendrovė³³).

Maždaug 90 proc. deklaruojamo lobistų poveikio objektų sudarė įstatymai. Lobistų aktyvumas darant lobistinį poveikį buvo labai netolygus – nuo vieno iki dvidešimt aštuonių lobistinio poveikio objektų (teisės aktų). Poveikis dažniausiai buvo daromas įstatymams. Bet taip pat ir kitiems norminiams (ministrų įsakymai) ir nenorminiams dokumentams, dėl kurių įvardijimo teisės aktais galima kelti netgi kai kurių abejonių (Seimo rezoliucija).

Beje, iš viso deklaruotas lobistinis poveikis tik dėl 52 teisės aktų. Žinant, kad per šį laikotarpį vien Seime priimti 453 įstatymai ir bemaž 200 rezoliucijų bei nutarimų, o Vyriausybėje – dar bemaž 2000 nutarimų (ką jau kalbėti apie gerokai didesnius ministerijų, savivaldybių tarybų ir kitų viešosios valdžios institucijų bei įstaigų priimamų teisės aktų skaičius), oficialiojo lobizmo mastų santykis su teisės aktų priėmimo skaičiumi akivaizdžiai neadekvatus.

Turint omeny aplinkybę, kad įvairios verslo interesams atstovaujančios asociacijos (nuo bendrųjų, tokių kaip Lietuvos verslo darbdavių konfederacija arba Lietuvos pramonininkų konfederacija, iki šakinių, tokių kaip Lietuvos bankų asociacija arba Lietuvos aludarių asociacija) yra nuolatiniai Seimo ir Vyriausybės rūmų svečiai, taip pat tai, kad kai kurios iš jų savo laiku netgi „išsirūpino“ savo atstovų pavardėmis pažymėtus kabinetus Vyriausybės rūmuose (*sic!*), taip pat prisimenant vadinamojo „Rubikono“ skandalo metu atskleistą ūkio subjektų savo interesais darytą (ir, atrodo, tebedaromą)³⁴ poveikį dėl teisės aktų, akivaizdu, kad *oficialiajam lobizmui* nepriskiriamos poveikio formos savo mastais ir numanomu poveikiu net nelygintinos su oficialiuoju lobizmu.

8. IŠVADOS

Reziumuojant lobistinės veiklos teisinio reglamentavimo aptarimą tenka konstatuoti, kad jis yra visiškai neefektyvus ir nepasiekia nei galiojančiame Lobistinės veiklos

³³ UAB „GlaxoSmithKline Lietuva“ deklaravo lobistinę veiklą dėl sveikatos apsaugos ministro įsakymo „Dėl nuolaidos paciento priemokai už kompensuojamuosius vaistinius preparatus ir medicinos pagalbos priemones apskaičiavimo ir taikymo tvarkos aprašo patvirtinimo“, dėl sveikatos apsaugos ministro įsakymo „Dėl kompensuojamųjų vaistinių preparatų ir medicinos pagalbos priemonių kainų nustatymo ir taikymo tvarkos aprašo patvirtinimo“ ir dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimo Nr. 994 „Dėl ambulatoriniam gydymui skirtų vaistinių preparatų ir medicinos pagalbos priemonių, kurių įsigijimo išlaidos kompensuojamos, ir Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžeto lėšų, bazinių kainų apskaičiavimo tvarkos aprašo patvirtinimo“.

³⁴ Pvz., žr. *Makaraitytė I.* Rubikono failai. Antras (?) dublis. Atgimimas, 2010 m. gegužės 21 d. [interaktyvus]. Priega per internetą: <<http://www.atgimimas.lt/Aktualijos/2010-metai-geguzes/Rubikono-failai.-Antras-dublis>>.

įstatyme, nei šio įstatymo priėmimo metu jam keltų tikslų: lobistinė veikla teisės aktų rengimo ir priėmimo srityje iš esmės nesureguliuota; atsakomybės už šios veiklos pažeidimus institutas praktiškai neveikia; kelias korupcinei teisės aktų leidybai neužkirstas; skaidraus teisės aktų rengimo procesai nesuaktyvinti.

Paties įstatymo neveikimą iliustruoja daugybė pavyzdžių: nuo absurdiškų jo nuostatų, kurios įstatymui realiai veikiant nebūtų galėjusios išlikti, iki neįtikėtinais skurdžių statistinių oficialiųjų lobizmą apibūdinančių duomenų.

Esamas teisinis reguliavimas neveikia dėl daugelio priežasčių. Pagrindinės apibendrintos priežastys yra dvi. Pirmą, niekuomet nebuvo visuotinai pripažįstamo autentiško lobistinės veiklos reglamentavimo poreikio ir realios įstatymo vizijos. Todėl galiojantis įstatymas suformuluotas taip, kad reglamentuotų tam tikrų specifinių (lobistinės veiklos) paslaugų teikimą, t. y. savotišką verslą, bet ne lobistinę veiklą kaip specifinio poveikio darymą teisės aktų leidybai. Antra, įstatymo pažeisti iš esmės neįmanoma. Nei techniškai, nei praktiškai.

Kalbant apie konkretesnes neveikimo priežastis galima išskirti itin platų iš potencialių lobistų sąrašo eliminuotų subjektų ratą: lobistais nelaikomi savo narių interesus tenkinantys pelno nesiekiantys subjektai (asociacijos, profesinės sąjungos, religinės organizacijos ir t.t.), lobistais nelaikomi savo interesais veikiančios subjektai (pavyzdžiui, stambios verslo grupės), lobistais nelaikomos valstybės ir savivaldybių institucijos ir pan. Turint omeny, kad jau vien dviem pirmoms kategorijoms priskiriamų subjektų daromas poveikis teisės aktų leidybai Lietuvoje (pačių politikų liudijimu) akivaizdžiai dominuoja, jų eliminavimas lobistinės veiklos institutą *ab initio* paverčia negyvybingu.

LITERATŪRA

I. Mokslinė literatūra

1. Andersen S. and Eliassen K. A. The European Union, how democratic is it? London, SAGE, 1996.
2. Andrikienė L., Augustinaitis A., Hrebenaras R. J. et al. Šiuolaikinės lobistinės veiklos tendencijos Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2002.
3. Campos N. F. and Giovannoni F. IZA Discussion Paper No. 2313. Lobbying, Corruption and Political Influence. 2006, September [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <<http://ftp.iza.org/dp2313.pdf>>.
4. Geleževičius R. Interesų grupės ir lobizmas: mokomasis-metodinis leidinys Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2004.

5. *Fishman S.* Every nonprofit's tax guide: how to keep your tax-exempt status & avoid IRS problems. Berkley: Nolo, 2009.
6. *Lagerlöf J. and Frisel L.* Lobbying, information transmission and unequal representation. Social Science Research Center Berlin, 2004 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <<http://skylla.wz-berlin.de/pdf/2004/ii04-02.pdf>>.
7. *Milgrom P. and Roberts J.* Relying on the Information of Interested Parties. RAND Journal of Economics. Vol. 17(1), Spring 1986.
8. *Schmidt S. and Grimaldi J. V.* Abramoff Pleads Guilty to 3 Counts. The Washington Post, 4th of January 2006 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/01/03/AR2006010300474.html>>.
9. *Šimašius R.* Ne pelno organizacijos: prigimtis ir reglamentavimas. Vilnius: Eugrimas, 2007.
10. *Vaitiekus S.* Korupcijos prevencijos sistema Lietuvoje: organizacijos ir veiksmų apžvalga. Vilnius: Transparency International Lietuvos skyrius, 2002.
11. Kovai su korupcija stiprinti skirtas Europos Sąjungos lėšomis finansuotas projektas Nr. 2005/017-494-01-01. Ataskaita apie lobistinės veiklos reglamentavimą. 2008 m. rugsėjis [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <http://www.stt.lt/documents/es_projekto_dokumentai_/Reataskaita_apie_lobistikos_veikla.pdf>.

II. Statistiniai duomenys ir kiti šaltiniai

12. Bausmių rūšys, skirtos 2006–2009 m. nuteistiems asmenims už LR BK XXXIII skyriuje numatytus nusikaltimus ir baudžiamuosius nusižengimus [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <http://www.lrv.lt/bylos/antikorupcija/tyrimai/nuteisti%20pareigunai%20lenteles_www.pdf>.
13. ELTA 2004 m. rugsėjo 21 d. pranešimas spaudai „Pramonininkai kratosi lobistų vardo“ [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <<http://www.bernardinai.lt/archyvas/straipsnis/24004>>.
14. Lobistinės veiklos 2010 metų ataskaita (Vyriausioji tarnybinės etikos komisija) [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <http://www.vtek.lt/vtek/images/vtek/Dokumentai/Lobizmas/lobistu_deklaracijos/lobist_veiklos_ataskaita_2010.doc>.
15. *Makaraitytė I.* Rubikono failai. Antras (?) dublis. Atgimimas, 2010 m. gegužės 21 d. [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <<http://www.atgimimas.lt/Aktualijos/2010-metai-geguzes/Rubikono-failai.-Antras-dublis>>.
16. Žurnalo „Veidas“ užsakymu bendrovės „Prime Consulting“ 2011 m. sausio pradžioje atliktos Seimo ir Vyriausybės narių apklausos rezultatai [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <<http://www.veidas.lt/uzsiregistravusiuju-%E2%80%93vienetai>>.

III. Teisės aktai ir teismų praktika

17. Lietuvos Respublikos advokatūros įstatymas. Priimtas 2004 m. kovo 18 d., Nr. IX-2066 (Valstybės žinios, 2004, Nr. 50-1632). Įsigaliojo 2004 m. balandžio 6 d. (su vėlesniais pakeitimais ir papildymais).
18. Lietuvos Respublikos baudžiamasis kodeksas. Priimtas 2000 m. rugsėjo 26 d., Nr. VIII-1968 (Valstybės žinios, 2000, Nr. 89-2741). Įsigaliojo 2003 m. gegužės 1 d. (su vėlesniais pakeitimais ir papildymais).
19. Lietuvos Respublikos lobistinės veiklos įstatymas. Priimtas 2003 m. kovo 20 d., Nr. IX-1385 (Valstybės žinios, 2003, Nr. 35-1461). Įsigaliojo 2003 m. gegužės 1 d.
20. Lietuvos Respublikos peticijų įstatymas. Priimtas 1999 m. liepos 7 d., Nr. VIII-1313 (Valstybės žinios, 1999, Nr. 66-2128). Įsigaliojo 2009 m. spalio 1 d. (su vėlesniais pakeitimais ir papildymais).
21. Lietuvos Respublikos Seimo statutas. Priimtas 1998 m. gruodžio 22 d., Nr. VIII-1000 (Valstybės žinios, 1999-01-13, Nr. 5-97). Įsigaliojo 1999 m. vasario 1 d. (su vėlesniais pakeitimais ir papildymais).
22. Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas Dėl Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija programos patvirtinimo. Priimtas 2002 m. sausio 17 d., Nr. IX-711 (Valstybės žinios, 2002-01-30, Nr. 10-355). Įsigaliojo 2002 m. sausio 30 d.
23. Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas Dėl Seimo nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija programos patvirtinimo“ pakeitimo. Priimtas 2009 m. gegužės 14 d., Nr. XI-259 (Valstybės žinios, 2009, Nr. 60-2346). Įsigaliojo 2009 m. gegužės 24 d.
24. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Dėl Lietuvos pasirengimo narystei Europos Sąjungoje programos (Nacionalinė *acquis* priėmimo programa) teisės derinimo priemonių ir *acquis* įgyvendinimo priemonių 1999 metų planų patvirtinimo. Priimtas 1999 m. rugsėjo 29 d., Nr. 1076 (Valstybės žinios, 1999, Nr. 83-2473). Įsigaliojo 1999 m. spalio 7 d.
25. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999–2000 metų veiklos programos įgyvendinimo priemonių patvirtinimo. Priimtas 1999 m. rugpjūčio 31 d., Nr. 945 (Valstybės žinios, 1999, Nr. 75-2275). Įsigaliojo 1999 m. rugsėjo 9 d.
26. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės teisėkūros taisyklių patvirtinimo. Priimtas 2009 m. rugsėjo 30 d., Nr. 1244 (Valstybės žinios, 2009, Nr. 121-5212). Įsigaliojo 2009 m. spalio 11 d. (su vėlesniais pakeitimais ir papildymais).
27. Vilniaus apygardos administracinio teismo 2010 m. spalio 21 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-2071-365/2010.

Dr. Petras RAGAUSKAS

Law Institute

ON PRECONDITIONS FOR NON-OPERATION OF LEGAL REGULATION OF LOBBYING IN LITHUANIA

Summary

Aim of the article is to evaluate why the Law of the Republic of Lithuania on Lobbying Activities and the provisions related to it are not implemented in practice. For this purpose the article assesses the officially declared aims of the regulation of lobbying activities, discusses the establishment of clients of lobbying activities and subjects holding the status of a lobbyist, as well analyses the ways and reasons for failure to apply the method of “whip and honey cake” inherent to the regulation of social relations, shortly describes the actual volume of the official lobbying determined by the legal regulation in effect.

The main problem of the law has been pre-programmed already during the procedure of the preparation and the deliberation of the draft law, as the creators thereof steeped in the search of a mystical “ideal model” in legal systems which had already implemented it, first of all, the law of the United States of the America. Upon the evaluation of the Law on Lobbying Activities taking into account the genuine purpose of it (to satisfy the formal need of bureaucratic process of the European Union and the compliance of the criteria for the aimed membership of the European Union) it becomes obvious that the drafted law even failed to have sufficient preconditions to be operating.

The formality and triviality of adoption of the Law is clearly understood from the fact that it was adopted in a notably short term: only two months passed from the submission to the adoption (the draft law was registered within the Secretariat of the Plenary Session of the Seimas on 27 April 2000, and was adopted on 27 June of the same year).

The circumstances mentioned allow to formulate some insights.

First of all, in accordance with the Law on Lobbying Activities adopted in 2000, the lobbying activity following the pattern of the United States was regulated as a *sui generis* type of business, failing to regulate the problematic aspect of this activity – the process of influence-making. Meanwhile, the declared aims were in fact opposite – the regulation (the establishment and making transparent) of actual activities instead of creation of field and type of business. In this sense it is natural that the real lobbying activity upon the adoption of the law and after more than a decade from the coming into effect has remained beyond the field of action. As well, a new legal form of business in fact has not emerged.

As regards other objectives, it is not difficult to notice that they have not been achieved as well, as the provisions regarding liability for breach of lobbying activities are not actually operative; corruption in legislation is not precluded, transparency in drafting of legal acts is not activated.

The Law on Lobbying Activities in effect provides more than ten rights attributed to lobbyists. Unfortunately, the evaluation of these rights in the general context of the law of the Republic of Lithuania necessitates admitting that the attribution thereof to lobbyists is barely

fictitious. It does not mean that these rights are not granted to them in general. However, in accordance with the Constitution of the Republic of Lithuania and other laws in effect, they are submitted to any other subject without reference to the registration as a lobbyist. Such circumstances lead to a situation where law in effect discourages persons from registering officially as lobbyists.

Law of the Republic of Lithuania not only fails to submit any additional rights (fails to propose the so-called “honey cake”), but as well fails to ensure measures of effective legal liability (the so called “whip”).

Although specific provisions of the Code of Administrative Offences establishing particular sanctions are in effect already more than ten years, nobody (to be precise – nobody from natural persons) has been punished for “breach of requirements of the Law on Lobbying Activities” yet. In the sense of administrative (legal) liability there is not only inoperative provision, but as well a gap, as a legal person entitled to be a subject of lobbying activities is not subject to administrative liability in accordance with the provisions of the Code of Administrative Offences (as this Code is applicable to natural persons exclusively).

It must be mentioned, that a person illegally carrying out lobbying activities (both natural and legal person) may be held liable under criminal law. However, there is no information on any cases of at least pre-trial investigation on this matter. In any case, criminal liability for performance of illegal lobbying activities has never been applied in Lithuania as well.

In 2010, the register of lobbyists contained 24 registered lobbyists. However, only 7 lobbyists (5 natural persons and 2 legal persons) included in the register performed lobbying activities during the mentioned year. The lobbying effect is declared in relation with 52 legal acts. Taking into account the fact that during this period the Seimas adopted 453 laws and almost 200 resolutions, and the Government adopted almost 2000 resolutions (not talking about much greater numbers of legal acts adopted by other institutions), the proportion of the official lobbying volume and the number of adopted legal acts is obviously inadequate.

Talking about the reasons of non-operation it is necessary to mention a notably great number of subjects eliminated from the list of potential lobbyists: non-profit seeking subjects satisfying the needs of the members thereof (associations, trade unions, religious organisations, etc.), subjects satisfying their own interests (for example, big business groups), as well similar groups cannot be recognized as lobbyists. Taking into account the fact, that the effect to the Lithuanian legislature made by subjects classified under the mentioned categories is obviously predominant, the elimination of these categories renders the regulation of lobbying activities *ab initio* inoperative.

To resume the consideration on legal regulation of lobbying activities it must be stated, that it is ineffective and fails to achieve the objectives laid down both within the Law on Lobbying Activities in effect now and in the first valid version of the law: the regulation of lobbying activities in the field of drafting and adoption of legal acts is actually incomplete; the provisions of legal liability for the breach of the requirements for these activities are actually inoperative, corruption in the procedure of legislature is not precluded, processes of transparent drafting of legal acts are not activated.

Straipsnis redakcijai įteiktas 2011 m. liepos 11 d.