

Eglė Kavoliūnaitė-Ragauskienė

Galimos korupcijos rizikos lobizmo srityje ir jų prevencijos galimybės



GALIMOS KORUPCIJOS RIZIKOS LOBIZMO SRITYJE IR JŲ PREVENCIJOS GALIMYBĖS

Mokslo studija

Eglė Kavoliūnaitė-Ragauskienė



2018/Vilnius

Autorė Lietuvos teisės instituto mokslo darbuotoja *Eglė Kavoliūnaitė-Ragauskienė*

Mokslo studijoje analizuojamos lobistinės veiklos sąsajos su korupciniais pažeidimais, daugiausia aptariant jos santykį su prekyba poveikiu. Darbu siekiama atsakyti į klausimą – kur egzistuoja riba, kada lobistinė veikla tampa neteisėta, kokiais kriterijais remiantis galima atskirti lobistinę veiklą nuo prekybos poveikiu, kokiais atvejais neteisėta lobistinė veikla gali virsti papirkimu, o kokiais atvejais – prekyba poveikiu, kokia linkme turėtų būti orientuojama teisėkūra, siekiant sumažinti lobistinės veiklos keliamas rizikas.

Recenzantai:

doc. dr. Andrejus Novikovas, Vytauto Didžiojo universitetas

doc. dr. Remigijus Civinskas, Vytauto Didžiojo universitetas



Ankštoji g. 1 A, LT-01109 Vilnius

Tel./faks. (+370 5) 249 75 91

info@teise.org, www.teise.org

ISBN 978-9986-704-58-4 (*Internetinis/ online*)

© Lietuvos teisės institutas, 2018

© Eglė Kavoliūnaitė-Ragauskienė, 2018

Viršelio nuotrauka TheDigitalArtist
(pixabay.com)

TURINYS

ĮVADAS	5
I. LOBISTINĖS VEIKLOS SAMPRATA	8
II. SU LOBISTINE VEIKLA SUSIJUSIOS POLITINĖS KORUPCIJOS RIZIKOS	10
2.1. Prekybos poveikiu kriminalizavimas Lietuvoje	18
2.2. Teismų praktika dėl prekybos poveikiu ir kitų su neteisėta lobistine veikla susijusių veikų	21
III. LOBISTINĖS VEIKLOS REGULIAVIMAS KAIP PREVENGINĖ POLITINĖS KORUPCIJOS PRIEMONĖ	29
3.1. Lobistinės veiklos reguliavimo tarptautinė patirtis	29
3.2. Lobistinės veiklos reguliavimas Lietuvoje	39
IŠVADOS	53
LITERATŪRA	57
SUMMARY	62

ĮVADAS

Vienas iš esminių liberaliosios demokratijos bruožų, skiriantis ją nuo autoritarinių režimų – piliečių ir jų grupių galimybės dalyvauti valdant savo šalį, teikiant siūlymus, argumentus bei patarimus priimant politinius sprendimus. Siekiant užtikrinti šią teisę, Lietuvos Respublikos Konstitucijoje¹ numatyta teisė dalyvauti valdant savo šalį ne tik per išrinktus atstovus, bet ir tiesiogiai (Konstitucijos 33 straipsnis).

Kai kurios konkrečios tiesioginės piliečių ir kitų asmenų dalyvavimo valdant valstybę formos įtvirtintos tiek pačioje Konstitucijoje (pvz., peticijų, referendumo, įstatymų leidybos iniciatyvos teisė), tiek atskiruose įstatymuose (pvz., Seimo statute numatyta teisė teikti Seimo nariui siūlymus, Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatyme numatyta asmenų teisė dalyvauti konsultacijose dėl teisės aktų priėmimo, galimybė dalyvauti valstybės institucijų darbo grupėse ir t. t.). Apibendrinant galima teigti, kad teisės aktai užtikrina galimybę piliečiams įvairiomis formomis siekti daryti įtaką priimant politinius sprendimus, įforminamus tiek teisės aktais, tiek administraciniais sprendimais.

Tačiau piliečių, visuomenės ir konkrečių interesų grupių tiesioginis dalyvavimas valdant valstybę neapsiriboja šiomis formomis. Egzistuoja įvairovė kanalų, kuriais asmenys nepažeisdami teisės aktų „pasiekia“ viešųjų sprendimų priėmėjus – tiek dalyvaudami konkrečių institucijų ar jų padalinių posėdžiuose, tiek tiesiogiai bendraudami su konkrečiais politikais ar valstybės tarnautojais. Toks dalyvavimas ne tik padeda realizuoti piliečiams ir jų junginiams teisę dalyvauti valdant savo šalį, bet, kaip pabrėžia Europos bendradarbiavimo ir plėtros organizacija (toliau – EBPO), politinių sprendimų priėmėjams suteikia vertingos informacijos bei duomenų informuotam sprendimų priėmimui. Europos Tarybos 2017 metų kovo mėnesį priimtos Ministrų Komiteto rekomendacijos „Dėl lobistinės veiklos teisinio reguliavimo viešųjų sprendimų priėmimo kontekste“², kurių preambulėje pabrėžiama, kad „teisė dalyvauti tvarkant viešuosius reikalus yra vienas visų Europos Tarybos narių demokratinių principų; augantis lobistinės veiklos skaidrumas ir atskaitingumas gali stiprinti visuomenės pasitikėjimą politinėmis sistemomis; lobistinė veikla gali teisėtais būdais prisidėti prie atviros valdžios ir gerai informuoto viešųjų sprendimų priėmimo; lobistinės veiklos reguliavimas gali suteikti skaidrias prielaidas visiems dalyviams prisidėti prie viešųjų sprendimų priėmimo“.

Viešąjį administravimą tiriantys mokslininkai teigia, kad lobizmas turėtų būti laikomas labai svarbiu valstybės valdymo procesu, kuris ne tik padeda įstatymų leidžiamajai valdžiai žinoti apie labiausiai suinteresuotų subjektų poreikius, bet ir gavus

¹ Lietuvos Respublikos Konstitucija (i.k. 0921010KONSRG922324).

² Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the legal regulation of lobbying activities in the context of public decision making (CM/Rec(2017)2). Prieiga per internetą: <https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680700a40>.

naudingą specializuotą informaciją priimti tinkamiausius sprendimus. Taigi, lobistinė veikla yra vienas iš viešosios politikos veiksnių, lemiančių valdymo kokybę³.

Tačiau lobistinė veikla susijusi su tam tikromis politinės korupcijos rizikomis. Asmenų siekis daryti poveikį viešiesiems sprendimams gali turėti ne tik teigiamą, bet ir neigiamą rezultatą visuomenei. Kai kurie lobistine veikla paskatinti sprendimai gali būti naudingi tik labai siaurai interesų grupei, o visuomenė dėl to gali patirti žalą.

Lobistinės veiklos klausimus Lietuvoje nagrinėjo nemažai autorių, tarp jų paminėtini L. Andrikienė, R. Geleževičius, B. Rasimavičius, M. Ambrasaitė, L. Slavickaitė ir kiti. Lobistinė veikla analizuota įvairiais aspektais, tačiau daugiausia nagrinėta lobistinės veiklos prigimtis, teisinis reguliavimas, tendencijos. Jei įstatymų leidėjai į šias mokslininkų pateiktas išvagas būtų tinkamai atsižvelgę, tikėtina, kad lobistinės veiklos reglamentavimas Lietuvoje būtų efektyvesnis. Bet kuriuo atveju lobistinės veiklos „tamsiosios pusės“ Lietuvos mokslininkai iš esmės neanalizavo. Tačiau būtent rizikų įvardijimas ir jų suvaldymo galimybės turėtų būti vienas esminių klausimų, į kuriuos reikėtų atkreipti dėmesį ir nuo kurių būtų galima atsispirti reguliuojant lobistinę veiklą.

Šioje studijoje siekiama atsakyti į klausimą – kur egzistuoja riba, kada lobistinė veikla tampa neteisėta, kokiais kriterijais remiantis galima atskirti lobistinę veiklą nuo prekybos poveikiu, kokiais atvejais neteisėta lobistinė veikla gali virsti papirkimu, o kokiais atvejais – prekyba poveikiu, kokia linkme turėtų būti orientuojama teisėkūra, siekiant sumažinti lobistinės veiklos keliamas rizikas. Analizuojant šiuos klausimus remiamasi lobistinę veiklą tyrinėjusių mokslininkų darbais, tarptautiniais ir regioniniais dokumentais, epizodiškai pasitelkiami statistiniai duomenys, nacionalinės žiniasklaidos šaltiniai. Pagrindiniai studijoje analizuoti objektai – lobistinės veiklos reguliavimas Lietuvoje, analizuojamas remiantis užsienio autorių teoriniais darbais, įvertinant nacionalinį reguliavimą tarptautiniame kontekste, atsižvelgiant į valstybių teisinių sistemų skirtumus; bei teismų praktika, susijusi su prekyba poveikiu ir neteisėta lobistine veikla, išryškinant esminius teismų išaiškinimų punktus, kurie gali būti reikšmingi siekiant ateityje mažinti politinę korupciją, susijusią su lobistine veikla. Studijoje mokslininkų darbai ir užsienio valstybių patirtis pateikiama naudojant aprašomąją analizę, teisės nuostatų turinys nagrinėjamas pasitelkiant turinio analizę, vertinant teisinio reguliavimo pokyčius ir juos lėmusius veiksnius naudojama sisteminė, loginė analizė. Taip pat darbe analizuojant lobistinės veiklos sampratą pasitelkta diskurso analizė, vertinant teisėsaugos institucijų ir teismų nagrinėtas bylas naudota statistinių duomenų analizė.

Studiją sudaro trys pagrindinės dalys. Pirmojoje dalyje trumpai pristatoma lobistinės veiklos samprata, išryškinant jos elementus ir pagrindines reguliavimo gaires, antrojoje analizuojamos su lobistine veikla susijusios rizikos, atskirai išskiriant prekybos poveikiu reglamentavimo analizę ir teismų praktiką, susijusią su prekyba poveikiu bei (nors ir labai negausia) neteisėta lobistine veikla. Trečiojoje dalyje nagrinėjamas lobistinės veiklos reglamentavimas turint tikslą sumažinti lobistinės veiklos keliamas neteisėtų veikų rizikas – čia atskirai aptariamas poreikis skirtingai reguliuoti lobistinę veiklą skirtingose teisinėse sistemose bei mūsų šalies lobistinės veiklos reguliavimo

³ Vaidelytė E., Slavickaitė L. 2000–2013 m. lobizmo ir lobistinės veiklos tendencijos Lietuvoje // Viešoji politika ir administravimas, 2014, t. 13, Nr. 1, p. 124–135.

aspektai ir galimos tobulinimo kryptys kitų politinės korupcijos prevencijos priemonių kontekste.

I. LOBISTINĖS VEIKLOS SAMPRATA

Egzistuoja daug ir įvairių lobistinės veiklos apibrėžimų. Pavyzdžiui, Baumgartner'is ir Leech⁴ lobistinę veiklą apibūdina kaip „pastangas daryti įtaką politikos procesui“. O Hogan'as, Chari ir Murphy⁵ šią veiklą apibūdina kaip „asmenų ar grupių veiksmus, atstovaujant skirtingiems ir specifiniams interesams, siekiant daryti įtaką politinio lygmens sprendimams“. Mokslininkų apibrėžimuose nesigilinama į tai, kokie konkrečiai asmenys atlieka lobistinius veiksmus. Tačiau tokiuose apibrėžimuose galima išvelgti kelis trūkumus. Pirma, juose apibūdinamas tik bendro pobūdžio siekis paveikti politinius sprendimus, ir jie gali apimti ir įvairius mitingus, demonstracijas, peticijas, žiniasklaidos kampanijas ir pan. Antra, esant plačiai formuluotei, nėra aišku, ar įtaka yra teisėta, ar ne. Taigi, šie teoriniai apibrėžimai nėra išsamūs, kad padėtų išsiaiškinti santykį tarp lobizmo kaip teisėtos ir teigiamos veiklos ir neteisėtų veiksmų. Europos Tarybos rekomendacijoje dėl lobistinės veiklos teisinio reguliavimo viešo sprendimų priėmimo kontekste CM/Rec(2017)2 lobistinė veikla apibrėžiama kaip specialių interesų skatinimas bendraujant su valstybės pareigūnais vykdant struktūruotus ir organizuotus veiksmus, kuriais siekiama daryti įtaką viešajame sprendimų priėmimo procese⁶. Europos Sąjungoje lobistinė veikla tapatinama su interesų atstovavimu⁷ ir apibrėžiama kaip asmenų siekis daryti įtaką per rašytinį ar žodinį bendravimą su valstybės pareigūnais ketinant paveikti teisės aktus, politiką ar administracinius sprendimus. EBPO lobistinę veiklą apibrėžia kaip siekį daryti poveikį įvairiuose valdžios lygmenyse (vietiniame, nacionaliniame, regioniniame ir tarptautiniame) ar skirtingose valdžios srityse (teisminėje, įstatymų leidžiamojoje ar vykdomojoje). „Transparency International“ lobistinę veiklą apibrėžia kaip interesų grupių bandymus daryti įtaką įstatymų leidėjų, vykdomosios ar administracinės valdžios atstovų sprendimams⁸.

Apibendrinant teigtina, kad tarptautinių ir regioninių organizacijų pozicija dėl lobistinės veiklos implikuoja du aspektus:

1) lobistinė veikla, kaip visuomenės teisės dalyvauti valdant savo šalį forma, sudaro galimybes visuomenei ir jos atstovams teikti viešųjų sprendimų priėmėjams savo idėjas, rūpimus klausimus, siūlymus dėl viešųjų reikalų tvarkymo;

2) lobistinė veikla suteikia viešųjų sprendimų priėmėjams vertingų duomenų informuotam sprendimų priėmimui.

⁴ Baumgartner F. R., Leech B. L. The Importance of Groups in Politics and in Political Science. E-book, 1998. ISBN:9781400822485, p. 33.

⁵ Chari R., Hogan J., Murphy G. Regulating Lobbying: A Global Comparison. Manchester University Press, 2010, p. 4.

⁶ Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the legal regulation of lobbying activities in the context of public decision making (CM/Rec(2017)2). Prieiga per internetą: <<https://rm.coe.int/legal-regulation-of-lobbying-activities/168073ed69>>.

⁷ Communication from the Commission - Follow-up to the Green Paper 'European Transparency Initiative' {SEC(2007) 360} /* COM/2007/0127 final */

⁸ De Sousa L., Corrado S., Lang B. Lobbying Regulation: Beyond Trading in Influence. Conference Draft, First Annual Conference 27-28 August 2015, University of Sussex, Brighton.

Tačiau lobistinė veikla Lietuvoje dažnai suprantama kaip neigiamą poveikį visuomenei turinti veikla. Tai liudija tiek vieši pareiškimai žiniasklaidoje⁹, tiek atskirų interesų grupių ir visuomenės atstovų priešinimasis būti laikomais lobistais¹⁰ daugiausia tokį pageidavimą grindžiant argumentu, kad visuomeninių organizacijų ir asociacijų veikla yra kitokio pobūdžio dalyvavimas viešajame gyvenime nei lobistinė veikla. Tam dažniausiai pasitelkiamas argumentas, kad nevyriausybinės organizacijos siekia ne privačios, o viešos naudos, taip pat kad jų laikymas lobistais prieštarautų nevyriausybinų organizacijų ir asociacijų laisvei, įtvirtintai tiek Lietuvos Respublikos Konstitucijoje, tiek tarptautiniuose dokumentuose. Taip pat buvo išreikštas siūlymas atskirai reglamentuoti advokacijos veiklą – kaip veiklą, kuria užsiima nevyriausybinės organizacijos, siekdamos daryti įtaką priimant viešuosius sprendimus¹¹.

⁹ Pvz., žr.: Ekspertai: lobizmas – visuomenės dar nesuprasta profesija // KTU naujienos, 2016-12-15. Prieiga per internetą: <<http://ktu.edu/lt/ziniasklaidai/naujiena/ekspertai-lobizmas-visuomenes-dar-nesuprasta-profesija>>; Seimo narė Milda Petrauskienė: legalus lobizmas sudaro apie 10 proc. // Vakarų ekspresas, 2016-03-14. Prieiga per internetą: <<http://www.ve.lt/naujienos/lietuva/lietuvos-naujienos/seimo-nare-milda-petrauskiene-legalus-lobizmas-sudaro-apie-10-proc-1444623/>>; Lobistinė veikla Lietuvoje praktiškai nereguliuojama // Veidas, 2015-04-24. Prieiga per internetą: <<http://www.veidas.lt/lobistine-veikla-lietuvoje-praktiskai-nereguliuojama>>; „Vilmorus“ ir „Transparency International“ Lietuvos skyriaus 2014 m. atlikta įmonių apklausa „Požiūris į lobistinę veiklą“. Prieiga per internetą: <http://www.transparency.lt/wp-content/uploads/2015/10/verslininku_pozioris_i_lobistine_veikla1.pdf>.

¹⁰ Klaipėdos pramonininkų asociacijos, Šarūno Frolenko, UAB „Vento Nuovo“ direktoriaus, Lietuvos jaunimo organizacijų tarybos, Kauno krašto pramonininkų ir darbdavių asociacijos, Lietuvos pramonininkų konfederacijos, VŠĮ „NVO teisės institutas“, Nacionalinio skurdo mažinimo organizacijų tinklo, Nevyriausybinių organizacijų tarybos, Žmogaus teisių stebėjimo instituto, Lietuvos jaunimo organizacijų tarybos, Lietuvos prekybos, pramonės ir amatų rūmų asociacijos ir kitų organizacijų pasiūlymai dėl Lietuvos Respublikos lobistinės veiklos įstatymo Nr. VIII-1749 pakeitimo įstatymo projekto Nr. XIIP-2731. Žr. Lietuvos Respublikos Seimo Valstybės valdymo ir savivaldybių komiteto 2016 m. birželio 2 d. Pagrindinio komiteto išvadas Nr.113-P-17. Prieiga per internetą: <<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/1a87ff40295811e6a222b0cd86c2adfc?jfwid=-ji9gszuoa>>.

¹¹ Ten pat.

II. SU LOBISTINE VEIKLA SUSIJUSIOS POLITINĖS KORUPCIJOS RIZIKOS

Nepaisant to, kad lobistinė veikla yra vienas iš esminių liberaliosios demokratijos bruožų, kaip vienas iš piliečių dalyvavimo valdant savo šalį elementų, netinkamas lobistinės veiklos reguliavimas gali būti korupcinių veikų, ypač papirkimo ir prekybos poveikiu, atsiradimo rizikos veiksnys. Lobistinė veikla, tinkamai jos nereguliuojama, gali sukelti interesų konflikto situacijas ir politikams bei kitiems sprendimų priėmėjams.

Taigi tai, kad visuomenėje egzistuoja interesų grupės, kurios daro ar siekia daryti įtaką politikos sprendimams, savaime nėra neigiamas dalykas. Interesų grupių ir politikų bei kitų sprendimus priimančių asmenų bendravimas gali vykti įvairiomis formomis – tiek teisėtomis, tiek neteisėtomis. Teisės aktų leidybos proceso sudėtingumas lemia, kad yra įvairių įtakos darymo kanalų. Dar daugiau – neretai patys sprendimų priėmėjai nėra tikri dėl tinkamo reguliavimo ir dėl to jie pasikliauja išorės patarėjais, kurie gali būti interesų grupių atstovai.

Kaip jau minėta, lobistinė veikla visuomenėje vertinama neigiamai dėl galimų sąsajų su neteisėtomis korupcinėmis veikomis. Tai patvirtina, kad nuo teisėtos lobistinės veiklos, kaip vienos iš visuomenės dalyvavimo sprendžiant viešuosius reikalus formų, iki korupcinių veikų – vienas žingsnis. Išties lobistinė veikla turi daug sąsajų su prekyba poveikiu ir papirkimu – tiek lobistinės veiklos, tiek papirkimo ar prekybos poveikiu atveju siekiama daryti įtaką politikams ar kitiems sprendimų priėmėjams. Vienintelis skirtumas – kad vykdant lobistinę veiklą siekiama adresatus paveikti argumentais, o papirkimo ir prekybos poveikiu atvejais – pinigais.

Kaip minėta, vykdant lobistinę veiklą didžiausios kylančios korupcijos rizikos yra susijusios su prekyba poveikiu ir papirkimu. Prekybos poveikiu sudėtis artimesnė tuo atveju, kai lobistinę veiklą vykdo kitas asmuo nei naudos gavėjas – tokiu atveju egzistuoja tarpininkas, kuris bendrauja su politikais ar kitais sprendimų priėmėjais ir daro įtaką savo užsakovo interesais. Tokios sąsajos būdingos šios studijos 3.1 skyriuje aptariamai Jungtinių Amerikos Valstijų teisės sistemos tradicijai, kurioje lobistinę veiklą paprastai vykdo samdomi lobistai. Šiuo atveju prekybos poveikiu subjektai būtų asmuo, kuris užsako daryti poveikį ir tam samdo tarpininką, bei tarpininkas, kuris atstovauja užsakovo interesams ir tiesiogiai daro poveikį už tam tikrą atlygį politikui ar kitam sprendimus priimančiam asmeniui. Tačiau Europos valstybėse dažnai lobistinę veiklą vykdo pats lobistinės veiklos naudos gavėjas, t. y. tas asmuo, kuriam politiko ar kito sprendimus priimančio asmens sprendimas yra tiesiogiai naudingas. Šiuo atveju didesnė rizika kyla, kad bus vykdomas papirkimas. Kitaip tariant, asmuo, kuris ketina daryti įtaką politikui ar sprendimų priėmėjui, tiesiogiai kreipiasi į šį asmenį ir už tai jam atsilygina ar ketina atsilyginti.

2015 m. „Transparency International“ atliko ir publikavo studiją apie lobistinę veiklą Europoje, kurioje keliamos abejonės dėl lobistinės veiklos skaidrumo, integralumo ir vienodų galimybių visiems suinteresuotiems subjektams dalyvauti lobistinėje veikloje

šiam regione. Tyrimo rezultatai atskleidžia, kad bandymai skatinti atvirumo ir etikos standartus lobistinėje veikloje tiek iš vyriausybės, tiek iš pačių lobistų pusės yra neefektyvūs, kadangi dauguma lobistinės veiklos lieka neskaidri ir vykdoma neformaliai, egzistuoja interesų konfliktai, o tam tikros privilegijuotos grupės turi geresnę prieigą prie sprendimų priėmėjų. Tokia situacija veda prie ilgalaikių pasekmių ekonomikos, aplinkos, socialinės sanglaudos, visuomenės saugumo ir žmogaus teisių srityse. Šioje studijoje pabrėžiama, kad Europoje plačiai paplitusi paslėpta ir neformali įtaka, egzistuoja lobistinės veiklos technologijų įvairovė, tarp kurių yra ir tokių, kurios skirtos specialiai supainioti ir nusiūpti tikrąją įtakos kilmę ir jos inicijuotojus tiek nuo pačių sprendimų priėmėjų, tiek nuo visuomenės. Tokie būdai susiję su specialių nevyriausybinių organizacijų steigimu ar net sudarant išpūdį, kad visuomenė palaiko šias idėjas, nors realiai tai yra „nupirkta nuomonė“ (vadinamasis *astroturfing*)¹². Europos Sąjungos lygmeniu tik maždaug pusė valstybių turi lobistinę veiklą reguliuojančius įstatymus¹³. Kroatija, Čekijos Respublika, Italija, Latvija, Rumunija ir Ispanija svarsto tokius įstatymus priimti, o Skandinavijos valstybės (Danija, Suomija ir Švedija) tokio poreikio nemato. Tačiau net ir valstybės, turinčios ilgalaikį lobistinės veiklos reguliavimą, susiduria su tokio reguliavimo efektyvumo problema, kadangi daug įtakos darymo atvejų vyksta už teisinio reguliavimo ribų, per neformalų bendravimą ir įvairius socialinius santykius¹⁴. Atsižvelgiant į tai, kad santykiai tarp valdžios atstovų ir privataus verslo vis intensyvesni, tarp viešojo ir privataus sektoriaus cirkuliuoja vis didesnės pinigų sumos, vis didesnė pinigų dalis yra skiriama lobistinei veiklai. Dėl to kyla pavojus, kad bus supainioti viešieji ir privatus interesai, bus vykdomas neteisėtas ar slaptas poveikis sprendimų priėmėjams ir pan.

Tiek lobistinė veikla, tiek prekyba poveikiu yra susijusios su įtaka politikams ar kitiems sprendimų priėmėjams. Viešojoje erdvėje šios sąvokos dažnai painiojamos, dėl to žiniasklaidoje ir kitose viešosiose erdvėse lobizmo sąvoka dažnai vartojama apibūdinant neteisėtus poveikio darymo veiksmus, paprastai – už atlygį sprendimų priėmėjui.

Pagal Europos Tarybos pateiktą apibrėžimą, prekyba poveikiu yra tyčiniai veiksmai, kai bet kuriam asmeniui, kuris teigia arba patvirtina galįs mainais už nepagrįstą atlygį daryti netinkamą poveikį pareigūnui, vietos viešojo susirinkimo, turinčio įstatymų leidimo arba administracinius įgaliojimus, nariams, teisėjams ar teismines pareigas einantiems asmenims, bet kurios viešosios tarptautinės ar supranacionalinės organizacijos ar institucijos pareigūnams ar kitiems pagal pareiginius nuostatus samdomiems darbuotojams ir bet kuriems į tą organizaciją paskirtiems asmenims, vykdančioms funkcijas, atitinkančias tas, kurias vykdo minėti pareigūnai ar samdomi darbuotojai, taip pat tarptautinių ar supranacionalinių organizacijų, kurių narė yra Šalis, bet kuriems parlamentinių asamblėjų nariams, tiesiogiai ar netiesiogiai yra žadamas, duodamas ar siūlomas bet koks nepagrįstas atlygis, neatsižvelgiant į tai, ar tas atlygis yra skirtas jam pačiam ar bet kuriam kitam asmeniui, taip pat kai mainais už poveikį yra prašomas, gaunamas ar priimamas pasiūlymas ar pažadas dėl tokio atlygio, nesvarbu, ar

¹² Lobbying in Europe. Hidden Influence, Privileged Access. Transparency International, 2015. Prieiga per internetą: <http://www.transparency.org/whatwedo/publication/lobbying_in_europe>, p. 6–7.

¹³ Lobbying Regulation in the EU Member States. European Parliamentary Research Service Blog (April 27, 2016). Prieiga per internetą: <<https://epthinktank.eu/2016/04/26/eu-transparency-register/lobbying-regulation-in-the-eu-member-states/>>.

¹⁴ TI 2015, p. 7.

tas poveikis padaromas ir ar tariamu poveikiu pasiekiamas norimas rezultatas. Šios konvencijos aiškinamajame rašte nurodoma, kad ši veika skiriasi nuo kitų konvencijoje nurodytų korupcinių veikų, tačiau ja saugomi teisiniai interesai yra tie patys – sprendimų priėmimo viešojo valdymo institucijose skaidrumas ir nešališkumas. Pabrėžiama, kad šios nuostatos įtraukimas į Baudžiamosios teisės konvenciją dėl korupcijos iliustruoja visapusišką požiūrį į kovą prieš korupciją, kai korupcija matoma turinti daug formų ir kelianti grėsmę teisinės valstybės principui ir demokratinių institucijų stabilumui. Kriminalizuojant prekybą poveikiu siekiama sudaryti galimybes prieiti prie siauro rato asmenų, kurie yra glaudžiai susiję su sprendimų priėmėjais ir gali gauti naudos pasinaudodami savo pareigomis ar turima įtaka, taip didindami korupcijos lygį. Ši nuostata leidžia baudžiamąsias priemones nukreipti į „užkulisinę korupciją“, kurios pasekmės – piliečių nepasitikėjimas valdžios institucijų ir pareigūnų sąžiningumu. Konvencija siekiama patobulinti valstybių turimas baudžiamosios teisės priemones siekiant apčiuopti korupcijos apraiškas visose visuomenės gyvenimo srityse. Daugeliui valstybių Europos Tarybos narių ši nuostata buvo nauja ir iki tol nenaudota jų teisinėse sistemose. Baudžiamosios teisės konvencijoje dėl korupcijos esanti prekybos poveikiu nuostata kriminalizuoja trišalį santykį, kur asmuo, turintis tikrą ar menamą įtaką valdžios atstovams, šią įtaką panaudoja ar žada panaudoti kitų asmenų interesais gaudamas iš šių neteisėtą atlyginimą. Šios veikos skirtumas nuo papirkimo yra toks, kad prekyautojas poveikiu neprivalo „veikti ar susilaikyti nuo veikimo“, kaip to būtų reikalaujama iš valstybės pareigūno ar kito asmens, kurį siekiama papirkti. Neteisėtos naudos gavėjas padeda asmeniui, kuris jam teikia neteisėtą atlygį, atlikdamas ar siūlydamas atlikti netinkamą įtaką trečiajam asmeniui, kuris gali atlikti tam tikrus veiksmus (ar susilaikyti nuo jų atlikimo). „Netinkama“ įtaka turi būti susijusi su prekyautojo poveikiu korupciniais ketinimais – būtent šis požymis yra skiriamasis bruožas tarp prekybos poveikiu ir teisėtos lobistinės veiklos. Konvencijoje įtvirtinta prekybos poveikiu nuostata apima dvipusį ryšį – aktyvią ir pasyvią prekybą poveikiu. Pasyvi prekyba poveikiu reiškia, kad asmuo, kuris pasinaudoja realia ar apsimestine įtaka tretiesiems asmenims, prašo, gauna ar priima neteisėtą atlygį ir ketina padėti asmeniui, kuris jam suteikė neteisėtą atlygį, įvykdyti neteisėtą poveikį. O štai aktyvi prekyba poveikiu laikoma, kai asmuo žada, duoda ar siūlo neteisėtą atlygį asmeniui, kuris tvirtina ar įtikina, kad jis gali daryti neteisėtą poveikį tretiesiems asmenims. Taigi Baudžiamosios teisės konvencijoje dėl korupcijos prekyba poveikiu iš esmės kriminalizuoja dvi veikas – prekyautojo poveikiu „samdymo“ veiksmus ir tokių paslaugų teikimą ar susitarimą teikti. Aktyvioji prekyba poveikiu yra labai panaši į aktyvų kyšininkavimą, tačiau egzistuoja keli skirtumai – asmuo duoda neteisėtą naudą kitam asmeniui („prekiautojas poveikiu“), kuris teigia, kad dėl savo užimamos padėties, socialinio statuso ar kitokio pobūdžio ryšių neteisėtais būdais gali daryti poveikį sprendimų priėmėjams, atstovaujамųjų institucijų nariams, teismo darbuotojams ar kitiems pareigūnams. O pasyvioji prekyba poveikiu yra panaši į kyšininkavimo veiką, tačiau ir šiuo atveju prekyautojas poveikiu yra asmuo, kuris gauna neteisėtą atlygį, bet ne pareigūnas ar kitas viešojo sektoriaus atstovas. Svarbu tai, kad prekyautojas poveikiu neturi jokių galimybių pats priimti sprendimą ar pasiekti tą rezultatą, kurio nori jį samdantis asmuo – jis tik gali daryti (ar dedasi galintis daryti) įtaką

sprendimų priėmėjui. Taip pat svarbu, kad prekyautojas poveikiu neprivalo turėti galimybę daryti įtaką, jis gali tik toks apsimesti¹⁵.

Europos Tarybos baudžiamosios teisės konvenciją dėl korupcijos ratifikavo 48 valstybės. Beveik ketvirtadalis jų (Vokietija, Belgija, Bulgarija, Danija, Nyderlandai, Azerbaidžanas, Švedija, Jungtinė Karalystė ir kitos)¹⁶ padarė išimtį dėl šios konvencijos 12 straipsnio, reguliuojančio prekybą poveikiu. Galima pastebėti, kad daugelis EBPO Stambulo veiksmų plano valstybių nėra kriminalizavusios prekybos poveikiu. EBPO aiškinimu, taip galėjo nutikti dėl to, kad valstybės nemato galimybių atskirti teisėtą įtakos sprendimų priėmėjams darymo veiklą nuo prekybos poveikiu¹⁷. Išties, vertinant GRECO Trečiojo vertinimo etapo ataskaitas ir rekomendacijas valstybėms, galima pastebėti, kad daugeliui jų kyla sunkumų tinkamai ir efektyviai įdiegti prekybos poveikiu sudėtį nacionalinėse teisinėse sistemose¹⁸. Deja, bet ir pati Europos Taryba nedėjo didelių pastangų, siekdama išaiškinti valstybėms Konvencijos dalyvėms šios sudėties turinį, dėl to valstybėms liko daug neaiškumų. Savo atsakymą kriminalizuoti prekybą poveikiu jos dažniausiai grindžia vienu iš keturių pagrindinių argumentų.

Pirma, valstybės teigia, kad jų nacionalinėse teisės sistemose jau egzistuoja panašios nuostatos, kurios yra skirtos kovai su prekyba poveikiu, kaip ji apibrėžta Baudžiamosios teisės konvencijoje dėl korupcijos. Pavyzdžiui, Vokietijos atstovai paaiškino, kad kitos uždraustos veikos, pavyzdžiui, „įmonės patikimumo praradimas“, apima ir veikas, numatytas minėtos konvencijos 12 straipsnyje. Jungtinės Karalystės atstovai nurodė, kad 1906 metų Korupcijos prevencijos aktu yra uždrausta veika, kai egzistuoja santykis tarp asmens, kuris prekiauja įtaka, ar asmens, kurio atžvilgiu jis daro įtaką. Nyderlandų valdžios institucijos nurodė, kad šioje šalyje jau egzistuojantis papirkimo apibrėžimas apima ir prekybos poveikiu atvejus (kai asmuo yra paperkamas ar ketinamas papirkti per tarpininką), ir dėl to atskiros šį santykį reguliuojančios nuostatos visiškai nereikia. Danijos institucijų teigimu, prekyba poveikiu iš dalies padengta bendromis korupcijos veikas draudžiančiomis taisyklėmis kartu su taisyklėmis, draudžiančiomis korupciją privačiame sektoriuje. Švedijos institucijos pažymėjo, kad daugelis prekybos poveikiu atvejų yra kriminalizuoti bendromis kyšininkavimo ir papirkimo draudimo nuostatomis.

Antra grupė argumentų susijusi su tuo, kad tai paveiktų teisėtus ir visuotinai pripažintus lobistinės veiklos įgyvendinimą, ribotą saviraiškos laisvę ir galimybę piliečiams dalyvauti valdant savo šalį. Pavyzdžiui, Jungtinės Karalystės atstovai paminėjo, kad prekybos poveikiu draudimas tiesiogiai neįtvirtintas Jungtinės Karalystės teisės aktuose dėl to, kad tokios veikos kriminalizavimas paveiktų lobistinės veiklos pripažinimo ir skatinimo apimtį. Nyderlandų atsakingos institucijos nurodė, kad tam tikros poveikio formos politikams ar sprendimų priėmėjams gali būti priimtinos ir net turėtų būti skatintinos, net ir tais atvejais, kai ši veikla vykdoma už pinigus, pavyzdžiui,

¹⁵ Explanatory Report to the Criminal Law Convention on Corruption. Prieiga per internetą: <<https://rm.coe.int/16800cce441999>>.

¹⁶ Council of Europe. Chart of signatures and ratifications of Treaty 173. Prieiga per internetą: <<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173/signatures?desktop=true>>.

¹⁷ Istanbul Anti-corruption Action Plan country reports. Prieiga per internetą: <<https://www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplancountryreports.htm>>.

¹⁸ GRECO Third Evaluation Round. Evaluation and Compliance Reports. Prieiga per internetą: <<https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/round-3>>.

kai vykdoma lobistinė veikla samdant profesionalų lobistą. Čia lobistinė veikla gali būti neteisėta tik tuo atveju, jei politikas ar sprendimų priėmėjas gauna atlygį, kurio neturėtų gauti vykdydamas tokią veiklą. Todėl, Nyderlandų institucijų nuomone, tokios veiklos reguliavimas pakirstų lobistinės veiklos ir žodžio laisvės galimybes šalyje. Švedijos institucijų atstovai nurodė, kad Švedijoje lobistinė veikla nėra neteisėta, tačiau suteikianti galimybę nevyriausybinėms organizacijoms ir kitiems piliečių atstovams pasiekti politikus ir kitus sprendimų priėmėjus ir išsakyti jiems savo rūpimus klausimus. Todėl prekybos poveikiu kriminalizavimas gali pažeisti vieną pagrindinių piliečių teisių demokratinėje visuomenėje daryti įtaką valdžioje esantiems politikams ir pareigūnams įgyvendinant saviraiškos teisę.

Trečiasis argumentas yra susijęs su prekybos poveikiu nuostatos struktūros ir turinio neaiškumais. Pavyzdžiui, Danijos valdžios institucijų atstovai nurodė, kad pagrindinė priežastis, dėl ko Danijoje nebuvo kriminalizuota prekyba poveikiu, yra tai, kad šią nuostatą numačius kaip atskirą, iškiltų keblumų dėl taikymo ir persidengimų su kitomis nuostatomis. Švedijos atstovai nurodė, kad nei pačioje Baudžiamosios teisės konvencijoje dėl korupcijos, nei jos aiškinamajame rašte nėra aiškiai išaiškinta, ką reiškia „netinkama įtaka“, ir dėl to Švedijos atsakingos institucijos negali to aiškiai apibrėžti nacionaliniuose teisės aktuose.

Galiausiai ketvirta priežastis, dėl ko valstybės daro išlygą dėl Baudžiamosios teisės konvencijos dėl korupcijos 12 straipsnio taikymo, pateikta Prancūzijos paaiškinime ir yra susijusi su galiojimo atgal klausimu. Valstybių, kurios padarė šią išlygą, verslo atstovai ir piliečiai, lyginant su kitų valstybių, kurios šios išimties nepadarė, piliečiais ir organizacijomis, turi pranašesnę padėtį konkurencijos srityje. Siekdama sumažinti šią „nesąžiningą lengvatą“, Prancūzija norėjo išlaikyti išlygą sudarydama galimybę Prancūzijos atstovams daryti įtaką užsienio valstybių politikams ar kitų sprendimų priėmėjams. Tačiau Prancūzija kriminalizavo aktyvią ir pasyvią prekybą poveikiu nacionaliniu lygmeniu.

Išties prekyba poveikiu ir teisėta lobistinė veikla iš pirmo žvilgsnio gali atrodyti panašios. Abiejų jų atveju daroma ar siekiama daryti įtaka sprendimų priėmėjams, ir paprastai tai atliekama per tarpininką. Kaip jau buvo minėta, vykdam lobistinę veiklą, nėra būtina veikti per tarpininką, tačiau kai asmuo pats tiesiogiai siekia daryti poveikį sprendimų priėmėjui, yra galimybė, kad tokie veiksmai gali būti laikomi papirkimu. Prekybos poveikiu ir lobistinės veiklos vykdymo per tarpininką situacija yra keblesnė dėl to, kad abiem atvejais tarpininkas yra samdomas – t. y. jam už jo veiksmų atlikimą mokamas atlygis. Tačiau prekybos poveikiu atveju tikimasi, kad šis tarpininkas bandys paveikti sprendimų priėmėją neteisėtais būdais, o lobistinės veiklos atveju tikimasi, kad tarpininkas (lobistas) vykdys teisėtą įtakos darymo veiklą. Taigi pagrindinis šių koncepcijų skirtumas – daromo poveikio politikams ar kitiems sprendimų priėmėjams „netinkamumas“. Į klausimą apie tai, kas laikytina „netinkamu“ poveikiu, padeda atsakyti veiksniai, susiję su šio santykio dalyviais, jų elgesiu ir veikimo būdais. Pavyzdžiui, Liebert, apibrėždama skirtumus tarp lobistinės veiklos ir prekybos poveikiu, akcentuoja tris momentus: pirma, lobistinė veikla gali būti išskaidrinta; antra, lobistinė veikla grindžiama profesionalumu; trečia, lobistinė veikla gali būti deleguota¹⁹. Tačiau toks

¹⁹ Liebert U. Parliamentary lobby regimes // H. Döring (Ed.) Parliaments and majority rule in Western Europe. Frankfurt, Germany, 1995: Campus Verlag, p. 407–447.

atskyrimas labai kritikuotinas. Pirmiausia, išskaidrinta gali būti ne tik lobistinė veikla, bet ir neteisėta įtaka. Būtent tai ir siekiama atlikti kriminalizuojant prekybą poveikiu. Antra, lobistinė veikla profesionalumu grindžiama iš esmės tik anglosaksų teisinės tradicijos valstybėse. Lygiai taip pat lobistinę veiklą gali vykdyti ir ne profesionalai, o tam tikros organizacijos atstovai (jos darbuotojai), tokią veiklą vykdydami šalia savo įprastų darbo funkcijų. Taip pat daugelyje Europos valstybių pripažįstama, kad lobistinę veiklą gali vykdyti bet kuris asmuo ar organizacija įgyvendindami savo teisę tiesiogiai valdyti savo šalį. Todėl antrasis punktas taip pat negali būti laikomas reikšmingu atribojant lobistinę veiklą nuo prekybos poveikiu. Galiausiai lieka trečiasis punktas – išties galima sutikti, kad prekybą poveikiu deleguoti būtų sudėtinga pirmiausia dėl to, kad šią veiklą ir nulemia ypatinga asmens (prekybininko poveikiu) padėtis, atsiradusi dėl jo vykdomų funkcijų, socialinio statuso, pažįstamų asmenų rato, giminystės ar svainystės ryšių ar kitokių santykių, ir dėl to toks statusas negali būti deleguotas kitiems asmenims. Tačiau labai abejotina, ar lobistinė veikla visais atvejais gali būti deleguota – šiuo atveju taip pat yra svarbu asmens žinios ir veiklos įgūdžiai – t.y. kai poveikį siekiama daryti argumentuojant, viena iš sėkmės prielaidų yra tinkamas politikos ar sprendimų priėmėjo įtikinimas apie tai, koks sprendimas turėtų būti priimtas. Žinių turėjimas yra svarbus veiksnys tais atvejais, kai asmuo pats siekia daryti įtaką – jis eina pas politikus ar kitus sprendimų priėmėjus ir teikia savo argumentus, išdėsto reikalo esmę, gali patikslinti ir atsakyti į kylančius klausimus. O tais atvejais, kai veikia profesionalus lobistas, svarbesnė tampa veiklos strategija – svarbu žinoti, su kuo ir kada apie kokius reikalus reikia kalbėti. Tai irgi yra profesinė vertybė, kurią tinkamai deleguoti būtų išties sudėtinga. Todėl tik labai teoriškai galima svarstyti galimybę lobistinę veiklą deleguoti atlikti kitiems asmenims.

Kiti autoriai, pavyzdžiui, Sousa, Corrado ir Lang siūlo prekybą poveikiu atskirti nuo lobistinės veiklos įvertinant du aspektus – pirma, procedūrinius mechanizmus ir santykį tarp susijusių dalyvių, ir, antra, per šio santykio pagrindą priimto sprendimo pasekmes.

Taigi įtaka vyksta tarp 1) pasyvaus veikėjo, kuris turi tam tikrą statusą viešosios valdžios institucijose (tai yra sprendimų priėmėjas, reguliuotojas, pareigūnas, teisėjas ir pan.), 2) aktyvaus veikėjo, kuris nori, kad būtų priimtas sprendimas ar padarytas kitas veiksmas, kuris būtų jam naudingas (tai gali būti asmenys, verslo subjektai, interesų grupės ir pan.), ir, galiausiai, 3) profesionalaus tarpininko, kuris palengvina susitarimą tarp savo kliento ir asmens, kurio atžvilgiu siekiama daryti poveikį (pasyvaus veikėjo) už tai gaunant tam tikrą kompensaciją.

Šiuo atveju pasyvus veikėjas yra aktyvaus veikėjo taikiny, kadangi tik jis dėl savo užimamų pareigų gali priimti tokį sprendimą, kuris tenkintų privačius aktyvaus veikėjo interesus. Paprastai laikoma, kad tokie pasyvūs veikėjai yra parlamento nariai, ministrai, aukštas pareigas užimantys valstybės tarnautojai, partijų vadovybė ir pan. asmenys. Įtakos darymo objektais gali tapti ir aukštas pareigas užimančių valstybės politikų ir pareigūnų patarėjai – nors šie asmenys patys tiesiogiai ir nepriima sprendimų, jie gali būti pakankamai įtakingi, kad tokie sprendimai būtų priimti.

Tuo tarpu interesų grupės aktyviai veikia siekdamos, kad tam tikri sprendimai būtų priimti arba nepriimti. Kitaip tariant, šios grupės siekia apginti savo privačius interesus viešojoje politikoje ar teisėkūros procese. Paprastai tai būna verslo atstovai – gamintojai, darbdaviai, didžiosios verslo bendrovės ir pan. Kitos interesų grupės –

nevyriausybinės organizacijos, bažnyčia ir kitos pelno nesiekiančios organizacijos ir asociacijos – kartais nepriskiriamos prie lobistinę veiklą vykdančių asmenų arba laikomos „viešojo intereso lobistais“ ar asmenimis, vykdančiais advokatavimo veiklą viešajam interesui ginti. Tačiau šie subjektai ne mažiau nei verslo subjektai gali būti suinteresuoti siekti daryti įtaką sprendimų priėmėjams. Todėl šiuo atveju prieiga prie sprendimus priimančių asmenų yra sąlyga, svarbi tiek verslo subjektams, tiek ir smulkesniems potencialiems įtakos darytojams. Taigi asmenys ir organizacijos, tiek verslo subjektai, tiek ir mažosios nevyriausybinės organizacijos ir panašūs subjektai, gali pasirinkti – ar patiems savo veiksmais ir parengta strategija, pasinaudojant turimomis žiniomis, bandyti pasiekti politikus ar kitus sprendimų priėmėjus, ar šiuo tikslu samdyti profesionalų lobistą, teikiantį tokio pobūdžio paslaugas.

Lobisto paslaugos gali būti įvairaus pobūdžio, pavyzdžiui, tiesioginis kontaktavimas su politikais ar kitais sprendimų priėmėjais, viešosios politikos, teisėkūros ir (arba) Vyriausybės veiklos monitoringas, konsultavimas dėl politinės strategijos ir taktikos, galiausiai organizacijos lobistinės veiklos strategijos parengimas, konkrečių etapų nustatymas ir derinimas. Profesionalių lobistų veikla įgauna vis didesnę poreikį – ir nors tai nevardinama lobistine veikla, išties daugelis minėtų funkcijų atliekama tą įvardijant „viešųjų ryšių“ ar „politikos srities viešųjų ryšių“ veiklomis. Visuomenė, ekonomika ir politika įgyja vis daugiau sąlyčio taškų ir persidengiančių veiklų, sprendimų priėmimo lygmenys išaugo ir pasidarė kompleksiniai, dėl to atsirado sudėtingesnių veiklos strategijų poreikis. Antra vertus, atsiradus tarpininkui, mažėja rizika santykių dalyviams – įtaką siekianti daryti grupė ar politikai, ar sprendimų priėmėjai – tais atvejais, kai santykis nebus sukurtas tinkamai ir kažkuriai jo pusei grės būti apkaltintai. Čia tarpininkas gali sušvelninti riziką prarasti reputaciją tiek politikams ar kitiems sprendimų priėmėjams, tiek ir interesų grupei, kuri siekia išlikti patraukli visuomenės akyse²⁰.

O štai prekybos poveikiu atveju įtakos darytojo „profesija“ yra kitokio pobūdžio – čia yra svarbu, kokioje aplinkoje šis asmuo veikia ir kokią įtaką turi. Kitaip tariant, tai nėra 1) konkrečių dalykinių žinių toje srityje turintis asmuo (veikiantis kaip tiesiogiai savo ar savo organizacijos interesams atstovaujantis asmuo); 2) profesionalus lobistas, žinantis, kaip prieiti prie bet kurios srities, partijos ar pažiūrų politiko ar sprendimų priėmėjo, tačiau tai yra asmuo, galintis veikti ir galimai daryti įtaką labai konkrečiame kontekste ir ribotų asmenų atžvilgiu. Šio asmens galimybės daryti įtaką priklauso nuo konkretaus konteksto, kuriame jis turi asmeninių ryšių. Šis asmuo neturi galimybių daryti įtaką politikams ir sprendimų priėmėjams kitose aplinkose, kurios nėra susijusios su jų statusu.

Politikai ir sprendimų priėmėjai vykdo veiklą, kuri pirmiausia skirta siekiant apsaugoti viešąjį interesą. Tačiau jie gali pasiduoti galimybei pasinaudojant savo turima galia tenkinti privačius interesus (kartu paminant viešuosius interesus), ypač tais atvejais, kai už tai gauna tam tikrą atlygį. Taigi jie gali savo veiklą pakreipti kita linkme, nei iš jų tikimasi – „parduoti“ sprendimus privačių interesų siekiančioms grupėms. Dar ne mažiau svarbu yra tai, kad politikas ar kitas sprendimų priėmėjas, ypač svarbius visuomenei sprendimus priimančias asmuo gali net neturėti laiko susitikti su visais pas jį

²⁰ *Sousa L., Corrado S., Lag B. Lobbying Regulation: beyond Trading in Influence. Conference draft, First Annual Conference 27-28 August 2015, University of Sussex, Brighton.*

norinčiais patekti lobistais. Tada svarbu nustatyti, pagal kokius kriterijus asmenys pas jį patenka. Pavyzdžiui, 2013 metais buvo atliktas Burson-Marsteller tyrimas²¹, kurio rezultatai atskleidė, kad politikai atsižvelgia į tai, dėl kokių klausimų su jais ketina susitikti potencialūs įtakos darytojai. Antra, svarbu tai, kokia nauda iš šio susitikimo bus pačiam politikui ar sprendimų priėmėjui. Tai gali būti gauta informacija, kurią politikas panaudos teikdamas siūlymus viešai ir tuo gerindamas savo reputaciją visuomenės akyse, tačiau tai gali būti ir pinigai ar pažadais gauti atlygį ateityje. Tai gali būti ir pažadas paremti asmenį ar jo partiją kituose rinkimuose, reklama žiniasklaidos priemonėse arba grasinimas, kad jei tam tikras sprendimas nebus priimtas, politikas bus viešai sukompromituotas. Todėl dar vienas svarbus lobistinės veiklos ir prekybos poveikiu panašumas yra tai, kad ir vienu, ir kitu atveju politikas ar kitas sprendimų priėmėjas gauna naudos dėl santykio su įtakos darytoju. Iš esmės čia svarbu tai, ar priimtas sprendimas buvo teisėtas, teikiantis prioritetą viešajam interesui, o ne privačiam interesui. Tačiau gali būti ir situacija, kad poveikis politikui buvo toks įtaigus, kad šis patikėjo, jog įsiūlytas sprendimas yra geriausia alternatyva iš visų galimų, ir toks išpūdis jam susidarė iškreipus tam tikrą informaciją, faktus. Galiausiai gali būti, kad politikas ar kitas sprendimų priėmėjas tiesiog suklysta vertindamas pateiktą objektyvią informaciją, ypač tais atvejais, kai buvo pateikta tik dalis informacijos, kuri yra svarbi objektyviam sprendimo priėmimui.

Taigi apibendrinant galima teigti, kad pagrindiniai aspektai, lemiantys skirtumą tarp lobistinės veiklos ir prekybos poveikiu, yra:

1) Asmens galimybės daryti poveikį tik konkrečioms politikams ar sprendimų priėmėjams yra būdingos prekybos poveikiu atveju – t. y. egzistuojant situacijai, kai asmens galimybės daryti poveikį politikams ar sprendimų priėmėjams nulemia šio asmens profesinė padėtis, socialiniai ryšiai, giminystės ar svainystės ryšiai ir pan. Šiame kontekste svarbu tai, kad kuo svarbesnes pareigas asmuo užima, tuo jo galimybės daryti poveikį yra didesnės, t. y. apima platesnį asmenų ratą.

2) Nauda, kurią gauna politikas ar sprendimų priėmėjas, yra neteisėta. Tuo atveju, jei politikas gauna naudą kaip reikalingą informaciją (pvz., sužino apie negeroves ar teisinio reguliavimo spragas, kurios vyksta, pavyzdžiui, aplinkosaugos srityje) ir pasinaudoja šia informacija registruodamas teisės akto projektą ir skatindamas jį priimti, dalyvaudamas viešose diskusijose ir gindamas viešąjį interesą, jis didina savo politinį kapitalą, gerina savo reputaciją ir potencialiai didina savo šansus būti perrinktas ar atveria sau kitas karjeros galimybes. Tačiau jei tai tiesioginė asmeninė nauda – pinigai, pažadas gauti pinigus sau ar savo partijai ateityje, pažadas, kad bus priimtas palankus sprendimas šio politiko ar sprendimų priėmėjo giminaičių ar artimų žmonių atžvilgiu, arba pažadas neviešinti šį politiką ar sprendimų priėmėją kompromituojančios informacijos – tokiu atveju galima įžvelgti prekybos poveikiu elementus.

²¹ Burson Marsteller. A Guide to Effective Lobbying in Europe. Prieiga per internetą: <<https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/Lobbying-in-Europe.pdf>>.

2.1. Prekybos poveikiu kriminalizavimas Lietuvoje

Senajame (iki 2003 m. gegužės 1 d. galiojusiame) Baudžiamajame kodekse nebuvo numatyta nei prekybos poveikiu, nei tarpininko kyšininkavimo nusikaltimo sudėtis. Papirkimo sudėtis, tuo metu reglamentuota 284 straipsniu, taip pat neapėmė atvejų, kada papirkimas vykdomas per tarpininką²². 2002 m. sausio 25 d. Lietuva ratifikavo Europos Tarybos baudžiamosios teisės konvenciją dėl korupcijos²³, ir kartu, siekiant įgyvendinti šios konvencijos nuostatas, greta kitų susijusių pakeitimų, buvo pakeistas 284 straipsnis, jame įtvirtinant baudžiamąją atsakomybę už tiesioginį arba netiesioginį kyšio pasiūlymą, pažadėjimą duoti arba jo davimą valstybės tarnautojui ar pareigūnui arba jam prilygintam asmeniui už pageidaujamą teisėtą veikimą ar neveikimą vykdant įgaliojimus, arba tarpininkavimą siekiant tų pačių rezultatų. Antroje straipsnio dalyje nustatyta kvalifikuota šio nusikaltimo sudėtis, numatanti sankciją už tiesioginį arba netiesioginį kyšio pasiūlymą, pažadėjimą duoti arba jo davimą valstybės tarnautojui ar pareigūnui arba jam prilygintam asmeniui už pageidaujamą neteisėtą veikimą ar neveikimą vykdant įgaliojimus, arba tarpininkavimą siekiant tų pačių rezultatų. Trečiojoje šio straipsnio dalyje numatyta atsakomybė už papirkimą tiesiogiai ar per tarpininką stambiu mastu.

2000 metais priimtame Baudžiamajame kodekse (toliau ir – BK), įsigaliojusiame nuo 2003 m. gegužės 1 d., tarpininko kyšininkavimui buvo numatytas atskiras 226 straipsnis. Jame buvo nustatyta, kad turi būti baudžiamas 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. Antroje šio straipsnio dalyje numatytas baudžiamasis nusižengimas už šių veiksmų atlikimą, tačiau kai kyšio vertė yra nedidelė.

2009 metais GRECO Trečiojo vertinimo etapo metu Lietuvai išreiškė pastabų dėl nepakankamai tikslaus prekybos poveikiu kriminalizavimo ir pateikė rekomendaciją situaciją ištaisyti ir Baudžiamojo kodekso nuostatas suderinti su Baudžiamosios teisės konvencijos dėl korupcijos 12 straipsnio nuostatomis. Buvo nustatyta, kad tuo metu galiojusioje Baudžiamojo kodekso 226 straipsnio redakcijoje nebuvo pagal Konvenciją reikalaujamų sudėties elementų, tokių, kaip „Žada, siūlo ar duoda“ (aktyvi prekyba poveikiu), taip pat nėra kai kurių pasyvios prekybos poveikiu elementų („Prašo arba gauna, priima pasiūlymą ar pažadą“), taip pat nėra nurodyta galimybė veikti „tiesiogiai ar

²² Iki 2002 m. sausio 25 d. galiojusioje Baudžiamojo kodekso 284 straipsnio redakcijoje buvo kriminalizuotas perdavimas arba susitarimas perduoti valstybės pareigūnui ar valstybės tarnautojui kyšį pinigais ar materialinėmis vertybėmis arba sudaryti sąlygas turėti turtinę naudą už jo, kaip valstybės pareigūno ar valstybės tarnautojo, palankų veikimą ar neveikimą, sprendimą, balsavimą ar nuomonės išreiškimą papirkėjo ar kito asmens naudai; taip pat buvo numatyta kvalifikuota šio nusikaltimo sudėtis, kada kyšis buvo stambaus masto. Žr. Baudžiamojo kodekso redakciją, galiojusią iki 2002 m. sausio 25 d. Prieiga per internetą: <<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.20465/NbAroCquIH>>.

²³ Lietuvos Respublikos įstatymas dėl Baudžiamosios teisės konvencijos dėl korupcijos ratifikavimo (i. k. 1021010ISTA00IX-736).

netiesiogiai“), nenurodyta, kad nepagrįstas atlygis gali būti skirtas „sau pačiam ar bet kuriam kitam asmeniui“²⁴. Lietuvos institucijos paaiškino, kad kai kuriais atžvilgiais BK 226 straipsnis yra platesnis nei Konvencijos 12 straipsnis. Visų pirma jame numatytas ne tik poveikis valstybės pareigūnams priimant sprendimus. Kadangi šiame straipsnyje vartojami žodžiai „jie atitinkamai teisėtai ar neteisėtai veiktų ar neveiktų“, jis apima poveikį visai veiklai, o ne tik sprendimų priėmimui. Antra, kadangi 226 straipsnyje minima „atitinkama institucija, įstaiga ar organizacija, valstybės tarnautojas ar jam prilygintas asmuo“, kitaip nei pagal Konvencijos 12 straipsnį, prekyba poveikiu laikytina nusikalstama veika ne tik viešajame, bet ir privačiajame sektoriuje. Trečia, 226 straipsnyje nenumatyta, kad pats poveikis turi būti netinkamas. Neatsižvelgiant į tai, ar poveikis yra tinkamas ar ne, veika inkriminuojama tada, jei duodamas kyšis už poveikį kitam asmeniui ar subjektui. Reaguodama į GRECO Trečiojo vertinimo etape išreikštas rekomendacijas²⁵, Lietuvos Respublikos teisingumo ministerija 2010 m. spalio 15 d. parengė kompleksinių Baudžiamojo kodekso pakeitimų projektą²⁶, kurio aiškinamajame rašte, be jau nurodytų GRECO vertinimo grupės pateiktų pastabų, buvo pažymėta, kad, siekiant tinkamai įgyvendinti Baudžiamosios teisės konvencijos dėl korupcijos 12 straipsnį, tais atvejais, kai asmuo, neturintis jokios realios įtakos, „parduoda“ savo tariamą įtaką, tokia jo veika turi būti kvalifikuojama ne kaip sukčiavimas, o kaip prekyba poveikiu²⁷. Taigi, priėmus šiuos pakeitimus, Baudžiamojo kodekso 226 straipsnis buvo pervadintas į „Prekybą poveikiu“ ir jame nustatyta baudžiamoji atsakomybė asmeniui, kuris siekdamas, kad asmuo, pasinaudodamas savo visuomenine padėtimi, tarnyba, įgaliojimais, giminyste, pažintimis ar kita tikėtina įtaka valstybės ar savivaldybės institucijai ar įstaigai, tarptautinei viešajai organizacijai, jų valstybės tarnautojui ar jam prilygintam asmeniui, paveiktų atitinkamą instituciją, įstaigą ar organizaciją, valstybės

²⁴ GRECO Trečiojo vertinimo etapo vertinimo grupė pastebėjo, kad Lietuvos baudžiamajame kodekse įtvirtintam „nusikalstamos veikos apibrėžimui trūksta įvairių nusikaltimo sudėties elementų, kurie būtini pagal Konvenciją, t. y. a) aktyviosios nusikalstamos veikos dalies (baudžiamosios atsakomybės už elgesį, kuriuo siekiama, kad kitas asmuo pasinaudotų turima įtaka); b) įvairių kyšininkavimo veiksmo formų (gavimo, prašymo, priėmimo be tų, kurių akivaizdžiai trūksta dėl aktyviosios dalies); c) įvairių galimų įtakos rezultatų ir padarinių, kurie neturėtų būti svarbūs inkriminavimui (ar turima įtaka yra reali ar ne, ar ja pasinaudojama ar ne, ar gaunamas laukiamas rezultatas ar ne ir pan.)“. Žr. GRECO Trečiojo vertinimo etapo Vertinimo ataskaitą Lietuvai dėl Baudžiamosios teisės konvencijos dėl korupcijos straipsnių inkriminavimo.

Prieiga per internetą:

<<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c761a>>.

²⁵ Taip pat į Europos Tarybos pinigų plovimo ir teroristų finansavimo prevencijos priemonių įvertinimo ekspertų komiteto (MONEYVAL) Lietuvos Respublikos pinigų plovimo prevencijos ir kovos su teroristų finansavimu trečiojo rato detalaus įvertinimo ataskaitoje (toliau – MONEYVAL ataskaita) pateiktas rekomendacijas dėl pinigų plovimo baudžiamajame įstatyme reglamentavimo tobulinimo.

²⁶ Baudžiamojo kodekso 7, 42, 67, 68, 74, 123(1), 125, 126, 134, 142, 144, 176, 177, 204, 205, 210, 211, 213, 220, 223, 225, 226, 227, 228, 228(1), 229, 230, 253(1), 255, 257, 263, 268, 278, 281, 297, 308(1) straipsnių pakeitimo ir papildymo, Kodekso papildymo 68(1), 68(2) straipsniais ir 44, 45 straipsnių pripažinimo netekusiais galios įstatymo projektas XIP-2562(2). Prieiga per internetą: <<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/TAIS.399975?jfwid=-7x1beh1b7>>.

²⁷ Aiškinamasis raštas dėl Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso 7, 42, 67, 68, 74, 123, 125, 126, 134, 142, 144, 176, 177, 204, 205, 210, 211, 213, 216, 220, 223, 225, 226, 227, 228, 228(1), 229, 230, 253(1), 255, 257, 263, 268, 278, 281, 297 ir 308(1) straipsnių pakeitimo ir papildymo, kodekso papildymo 68(1) ir 68(2) straipsniais bei 44 ir 45 straipsnių pripažinimo netekusiais galios įstatymo projekto. Prieiga per internetą: <<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/TAIS.383472?jfwid=-7x1beh1b7>>.

tarnautoją ar jam prilygintą asmenį, kad šie teisėtai ar neteisėtai veiktų ar neveiktų vykdydami įgaliojimus, jam ar trečiajam asmeniui tiesiogiai arba netiesiogiai pasiūlė, pažadėjo ar susitarė duoti arba davė kyšį. Taigi, 2011 m. birželio 21 d. priimtu įstatymu, kuriuo papildyti kai kurie Baudžiamojo kodekso straipsniai, Baudžiamojo kodekso 226 straipsnio 1 dalyje numatyta atsakomybė už aktyvią prekybą poveikiu, t. y. asmeniui, kuris inicijuoja veiksmus, kad būtų padaryta įtaka, dėl kurios jis ar kiti asmenys gautų naudą. Antroje šio straipsnio dalyje numatyta atsakomybė už pasyvią prekybą poveikiu, t. y. įtvirtinta, kad baudžiamoji atsakomybė kyla asmeniui, kuris pasinaudodamas savo visuomenine padėtimi, tarnyba, įgaliojimais, giminyste, pažintimis ar kita tikėtina arba tariama įtaka valstybės ar savivaldybės institucijai ar įstaigai, tarptautinei viešajai organizacijai, jų valstybės tarnautojui ar jam prilygintam asmeniui savo ar kitų asmenų naudai tiesiogiai arba netiesiogiai pažadėjo ar susitarė priimti kyšį arba reikalavo ar provokavo duoti kyšį, arba priėmė kyšį, pažadėjęs paveikti atitinkamą instituciją, įstaigą ar organizaciją, valstybės tarnautoją ar jam prilygintą asmenį, kad šie teisėtai ar neteisėtai veiktų ar neveiktų vykdydami įgaliojimus. Kitose straipsnio dalyse numatyta kvalifikuota nusikaltimo sudėtis – kai kyšis viršija 250 MGL dydį tiek siūlymo (davimo), tiek sutikimo jį priimti (priėmimo atvejais). Taip pat nustatyta atsakomybė, kai kyšio dydis yra mažesnis nei 1 MGL vertės²⁸. 2013 m. gegužės 10 d. GRECO Trečiojo vertinimo etapo Rekomendacijų Lietuvai įgyvendinimo vertinimo ataskaitoje pažymėjo, kad su Baudžiamosios teisės konvencijos dėl korupcijos 12 straipsniu susiję teisinio reguliavimo pakeitimai Lietuvoje atlikti tinkamai²⁹.

Tačiau stebint teismų praktiką, susijusią su šio straipsnio taikymu, matyti, kad nuteistų asmenų už prekybą poveikiu politiniu lygmeniu iš esmės nėra. 2007 metais GRECO vertinant Lietuvos situaciją tarpininko kyšininkavimo srityje buvo nurodytas tik vienas Lietuvos Aukščiausiojo Teismo nagrinėtas atvejis, 2005 m. rugsėjo 13 d. nutartis byloje, kurioje vienas asmuo buvo apkaltintas prekyba poveikiu (tarpininko kyšininkavimu) pagal BK 226 straipsnio 1 dalį. Kaltinamasis mainais už 1 000 Lt (maždaug 300 EUR) kitam asmeniui pažadėjo pasinaudoti pažintimi su kelių policijos rinktinės vyresniuoju inspektoriumi, kad šis skirtų švelnesnę administracinę nuobaudą³⁰.

²⁸ Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso 7, 42, 67, 68, 74, 123-1, 125, 126, 134, 142, 144, 176, 177, 204, 205, 210, 211, 213, 220, 223, 225, 226, 227, 228, 228-1, 229, 230, 253-1, 255, 257, 263, 268, 278, 281, 297, 308-1 straipsnių pakeitimo ir papildymo, Kodekso papildymo 68-1, 68-2 straipsniais ir 44, 45 straipsnių pripažinimo netekusiais galios įstatymas (i. k. 1111010ISTA0XI-1472).

²⁹ 2013 m. gegužės 10 d. GRECO Trečiojo vertinimo etapo Rekomendacijų Lietuvai įgyvendinimo vertinimo ataskaita. Prieiga per internetą:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c765e>.

³⁰ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Baudžiamųjų bylų skyriaus 2005 m. rugsėjo 13 d. nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-434. Šioje byloje Kauno miesto apylinkės teismas 2004 m. lapkričio 3 d. nuosprendžiu E. K., kaltinamą pagal BK 226 straipsnio 1 dalį tuo, kad, pasinaudodamas savo pažintimi su Kauno miesto vyriausiojo policijos komisariato viešosios policijos kelių patrulių rinktinės paieškos poskyrio vyresniuoju inspektoriumi R. K., 2003 m. liepos 31 d. už 1 000 Lt (300 EUR) kyšį pažadėjo nukentėjusiajam V. M. paveikti R. K., kad jis neteisėtai veiktų, t. y. kad V. M. vietoje administracinės nuobaudos pagal Administracinės teisės pažeidimų kodekso 130 straipsnį skirtų švelnesnę administracinę nuobaudą pagal Administracinės teisės pažeidimų kodekso 127 straipsnio 2 dalį bei, tęsdamas nusikalstamą veiklą, 2003 m. rugpjūčio 1 d. paėmė iš nukentėjusiojo V. M. 1000 Lt, iš kurių 500 Lt (150 EUR) nunešė ir padėjo Kauno miesto vyriausiojo policijos komisariato viešosios policijos kelių patrulių rinktinės paieškos poskyrio

2.2. Teismų praktika dėl prekybos poveikiu ir kitų su neteisėta lobistine veikla susijusių veikų

Lietuvos teismų praktikoje pateikiama paaiškinimų apie prekybos poveikiu nuostatų taikymą. Lietuvos Aukščiausiasis Teismas formuoja praktiką, pagal kurią „šios nusikalstamos veikos sudėtis yra formali ir nusikaltimas laikomas baigtu, kai kaltininkas už kyšio davėjo pasiūlytą ar pažadėtą arba duotą kyšį pažada šiam jo interesais paveikti atitinkamą instituciją, įstaigą ar organizaciją arba jų valstybės tarnautoją ar jam prilygintą asmenį, kad jie atitinkamai teisėtai ar neteisėtai veiktų arba neveiktų. Kaltininko veiksmų kvalifikavimui neturi reikšmės, kam konkrečiai kaltininkas ketino skirti reikalaujamus, provokuojamus duoti ar paimitus pinigus ir ar iš viso ketino tai padaryti, – svarbu, kad kyšio davėjui susidarytų išpūdis, jog kaltininkas paveiks subjektą, dėl kurio veikimo ar neveikimo bus patenkinti kyšio davėjo interesai“ (kasacinės nutartys baudžiamosiose bylose Nr. 2K-430-746/2015, 2K-120-489/2016, 2K-113-696/2018, 2K-234-895/2018). Taigi svarbūs du momentai – pirma, kad nusikalstama veika laikoma baigta, kai kaltininkas pažada paveikti atitinkamą instituciją už kyšio davėjo pažadą, ir, antra, kad nėra svarbu, ar kaltininkas apskritai galėjo paveikti sprendimų priėmėją.

Pavyzdžiui, 2018 m. rugsėjo 25 d. nutartyje baudžiamajoje byloje Nr. 2K-234-895/2018 Lietuvos Aukščiausiasis Teismas vertino situaciją, kai „nuteistasis suvokė, jog jis, pasinaudodamas savo pažintimis, kita tikėtina ir tariama įtaka valstybės tarnautojams, reikalavo, pažadėjo ir susitarė priimti didesnės negu 250 MGL vertės kyšį, pažadėjęs paveikti Lietuvos banko (*duomenys neskelbtini*) direktorių V.V., kad šis neteisėtai veiktų vykdydamas įgaliojimus: kai Lietuvos bankas, atlikdamas kredito unijos (*duomenys neskelbtini*) priežiūrą bei nustatęs jos veiklos pažeidimus, neatšauks pastarosios licencijos ir nesustabdys veiklos, ar panaikins šiai kredito unijai paskirtas sankcijas. Teismai, priešingai nei teigia kasatorius, remdamiesi byloje surinktais ir išsamiai išanalizuotais įrodymais, konstatavo, kad V. A. iš O. M. pinigų reikalavo kaip kyšio Lietuvos banko (*duomenys neskelbtini*) direktoriui V.V. už palankius (nors ir neteisėtus) Lietuvos banko sprendimus kredito unijai (*duomenys neskelbtini*), taip pat atlygio sau bei kitam asmeniui, turinčiam ryšių su V. V. Pagal tokias teismų nustatytas bylos aplinkybes, V. A. nusikalstama veika teisingai kvalifikuota pagal BK 226 straipsnio 4 dalį“³¹.

Galima pastebėti, kad Lietuvos teismų praktikoje yra labai nedaug prekybos poveikiu situacijų, kurios pagal savo turinio aplinkybes galėtų būti vertinamos kaip įtakos darymas per tarpininką politikui ar sprendimų priėmėjui. Dažnai situacijos būna tokios, kad siekiama per advokatą paveikti teisėją, per įtakingą pareigūną – prokurorą ir pan.

vyresniojo inspektoriaus R.K. kabinete ant stalo, o kitus 500 Lt pasiliko sau, kaip atlyginimą už tarpininkavimą (tarpininko kyšininkavimas), išteisino, nenustatęs, kad jis dalyvavo padarant veika, turinčią šio nusikaltimo požymių.

³¹ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Baudžiamųjų bylų skyriaus 2018 m. rugsėjo 25 d. nutartis baudžiamajoje byloje Nr. 2K-234-895/2018.

Pavyzdžiui, 2018 m. balandžio 10 d. nutartyje baudžiamojoje byloje Nr. 1A-14-307/201 Lietuvos apeliacinis teismas vertino situaciją³², kai advokatas tarpininkavo žadėdamas palankų sprendimą iš teisėjo. Remiantis bylos duomenimis, 2014 m. sausio mėnesį, nuo 15 iki 31 dienos, teismo posėdžio pertraukos metu ji susitiko su savo gynėju advokatu E. S., kuris jai nurodė, kad ji ir jos sutuoktinis D. T. už 50 000,00 Lt gali išvengti jiems baudžiamojoje byloje gresiančių laisvės atėmimo bausmių. Pasak pareiškėjos, advokatas ją patikino, kad tokios sumos būtų nagrinėjusiam teisėjui turėtų užtekti. Šioje byloje Lietuvos Aukščiausiasis Teismas nemažai dėmesio skyrė sutikimo dėl kyšio priėmimo ir paskirties aptarimui. Teismas pažymėjo: „Nei vieno iš aptartų trijų susitikimų metu R. T. neprovokavo, aktyviai neskaitino ir nekurstė E. S. priimti pinigus už jai ir jos sutuoktiniui D. T. palankaus teismo nuosprendžio priėmimą. Iš E. S. pasakytų žodžių ir atliktų veiksmų (daugiausiai – linksėjimo galva) galima daryti išvadą, kad jis vienareikšmiškai suprato, apie ką su juo kalba R. T., ir kad ši jo reikalavimu ketina perduoti jo prašomą 50 000,00 Lt sumą už jai ir jos sutuoktiniui palankų teismo nuosprendį. 2014 m. gegužės 27 d. dalį šios sumos, t. y. 20 000,00 Lt, E. S. iš R. T. priėmė. E. S. išreikšta nuostaba, R. T. prabilus apie jos turimus pinigus, laikytina konspiratyviu ilgametę teisinio darbo patirtį turinčio advokato veiksmu, siekiant suklaidinti galimai jo nusikalstamus veiksmus fiksuojančius asmenis. Priešingais savo ištartais žodžiais veiksmais jis sudarė visas galimybes R. T. perduoti pinigus (plačiau atvėrė stalčių, parodė jį pirštu, neprieštaravo, matydamas dedamus į stalčių vien gumele surištus pinigus). Po palankaus sutuoktiniams teismo nuosprendžio priėmimo 2014 m. birželio 9 d. E. S. leido jiems suprasti, kad palankaus sprendimo priėmimą lėmė jo įtaka teisėjų kolegijos pirmininkui ir susitarė su jais dėl likusių 30 000,00 Lt perdavimo. Jau pirmojo 2014 m. gegužės 26 d. užfiksuoto susitikimo metu E. S. elgėsi taip, jog nekyla abejonių, kad prieš pradėdamas jo atžvilgiu atlikti nusikalstamą veiką imituojančius veiksmus jis su R. T. jau buvo susitaręs priimti 50 000,00 Lt vertės kyšį už jai ir jos sutuoktiniui palankų teismo sprendimą baudžiamojoje byloje.“ Kaip Lietuvos Aukščiausiasis Teismas paminėjo dar 2015 m. spalio 29 d. nutartyje, kurioje išaiškino, kad „kaltininko pažadas kyšio davėjui gali būti išreikštas ne tik žodžiu, raštu, bet ir konkludentiniais veiksmais, tačiau bet kuriuo atveju turi būti jam suprantamas bei aiškus“³³. 2018 m. kovo 20 d. nutartyje baudžiamojoje byloje Nr. 2K-113-696/2018 Lietuvos Aukščiausiasis Teismas nurodė, kad „nuteistasis suvokė, jog jis neteisėtai, t. y. už piniginių atlygių, pažadėjo R. P., pasinaudodamas savo tarnyba ir pažintimis ar kita tikėtina įtaka, paveikti (*duomenys neskelbtini*) skyriaus vedėją ir (*duomenys neskelbtini*) komisijos pirmininką A. M., kad šis teisėtai veiktų siekiant D. J. statinį (*duomenys neskelbtini*), pripažinti tinkamu naudoti, ir šį atlygį (1500 Lt, arba 434,43 Eur) priėmė. Kasatoriaus versija, kad pinigai buvo skirti ne neteisėtiems veiksams ir A. G. duodami ne kaip kyšis, o kaip mokestis už atitinkamą paslaugą, kad kasatorius už pinigus nieko paveikti nežadėjo, motyvuotai paneigė apeliacinės instancijos teismas. Šis teismas, priešingai nei teigia kasatorius, remdamasis ne prielaidomis, bet byloje surinktais ir išsamiai išanalizuotais įrodymais (liudytojų parodymais, slapto sekimo ir kratos protokolais, kitais rašytiniais įrodymais),

³² Lietuvos apeliacinio teismo 2018 m. balandžio 10 d. nutartis, priimta baudžiamojoje byloje Nr. 1A-14-307/2018.

³³ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Baudžiamųjų bylų skyriaus 2015 m. spalio 29 d. nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-430-746/2015.

konstatavo, kad A. G. atlygio paprašė už konkretų veiksma – poveikį A. M., kad šis teisėtai veiktų siekiant D. J. statinį (*duomenys neskelbtini*), pripažinti tinkamu naudoti, kad šiuo atveju nėra svarbu, ar kasatorius paėmė pinigus, nes ši nusikalstama veika nereikalauja padarinių, pakanka nustatyti, kad buvo pažadas paveikti atitinkamą instituciją, įstaigą ar organizaciją, valstybės tarnautoją ar jam prilygintą asmenį, kad šie teisėtai ar neteisėtai veiktų ar neveiktų vykdydami įgaliojimus“. Taigi svarbu ir tai, kad pinigai už netinkamų veikslių atlikimą gali būti ir nesumokėti – užtenka vien pažado juos sumokėti kada nors ateityje. O dėl A. G. veiklos (pasyvios prekybos poveikiu) buvo nustatyta, kad „laikotarpiu tarp 2010 m. birželio 1 d. ir 2010 m. rugpjūčio 24 d., tiksliau nenustatytu laiku ir nenustatytoje vietoje, pasinaudodamas savo pažintimi su valstybės tarnautoju – (*duomenys neskelbtini*) vyriausiuoju specialistu ir (*duomenys neskelbtini*) komisijos pirmininku A. M., už kyšį – ne mažiau kaip 1500 Lt (434,43 Eur), pažadėjo paveikti A. M., kad jis teisėtai veiktų ir pradėtų sodo pastato, (*duomenys neskelbtini*), nuosavybės teise priklausančio D. J., pripažinimo tinkamu naudoti procedūras ir pripažintų šį sodo namą tinkamu naudoti“³⁴. 2018 m. kovo 9 d. nutartyje baudžiamojoje byloje Nr. 1A-51-197/2018 Lietuvos apeliacinis teismas nustatė, kad 2013 m. birželio mėnesį į O. T. kreipėsi pažįstamas L. E., kuris tuo metu buvo patrauktas baudžiamojon atsakomybėn už sukčiavimą, ir prašė sužinoti, ar galima šią baudžiamąją bylą nutraukti už pinigus, t. y. paprašė surasti žmogų, kuris tarpininkautų nutraukiant jo baudžiamąją bylą, ir pažadėjo už šią paslaugą sumokėti. Tuomet R. Z. pasakė L. E., kad pažįstama žmogų, kuris turi pažįstamųjų ekonominėje policijoje, prokuratūroje ir gali už pinigus tarpininkauti nutraukiant baudžiamąsias bylas. Dėl to 2013 m. birželio pradžioje jis kreipėsi į R. Z., kuris jam pažadėjo pasidomėti dėl L. E. bylos. 2013 m. birželio mėnesį susitikimo metu R. Z. jam pasakė, kad L. E. bylą prokuroras jau paruošęs siųsti į teismą, todėl su prašymu ją nutraukti yra kreiptasi per vėlai. Taip pat R. Z. pasakė, kad su juo apie L. E. bylą kalbėjęs prokuroras pasakė, jog jeigu L. E. nori, kad nagrinėjant bylą teisme „prokuroras ant jo nevažiųotų“, šiam prokurorui reikia perduoti 3 000 Lt. Taip pat šio susitikimo metu R. Z. jam pasiūlė iš L. E. iš viso „už darbą“ paimti 5 000 Lt, iš kurių po 1 000 Lt už tarpininkavimą liktų R. Z. ir O. T. Kito susitikimo metu šią informaciją O. T. perdavė L. E., kuris sutiko už tai, kad prokuroras jam būtų „lojalus“ ir „ant jo teisme nevažiųotų“ – prašytų lengvesnės bausmės negu kitiems bendrininkams, perduoti 5 000 Lt. Šio susitikimo metu L. E. taip pat jam nurodė, kad dabar tokių pinigų neturi, ir paprašė, kad jis šį tiesiogiai supažindintų su tarpininku. Susitikimų su R. Z. metu L. E. sutiko jam sumokėti 5 000 litų, tačiau nurodė, kad laikinai tokių pinigų jis neturi. Tada R. Z. pasakė, kad kol L. E. jam neperduos 5 000 Lt, jis niekur neis ir su niekuo dėl jo bylos nesitars. Paskui L. E. nuo 2013 m. liepos pradžios iki pat 2014 m. sausio mėnesio su juo ir R. Z. susitikdavo Valstybės kontrolės kavinėje ir Vilniuje, Ukmergės plente, prie degalinės „(*duomenys neskelbtini*)“, esančioje kavinėje. Šių susitikimų metu L. E. vis prašė R. Z., kad šis tarpininkautų, jog Vilniaus miesto apylinkės teisme nagrinėjama jo baudžiamoji byla dėl sukčiavimo prieš jį būtų nutraukta, tačiau R. Z. prašomų 5 000 litų už bylos nutraukimą neperdavė, teisindamasis, kad vis neturi tokių pinigų. Šioje byloje L. E. kėlė versiją, kad jo pokalbis buvo nulemtas jo būsenos dėl vykdomo ikiteisminio tyrimo, tačiau remiantis anksčiau nurodytu pokalbiu, ši versija buvo paneigta kaip neįtikima ir

³⁴ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Baudžiamųjų bylų skyriaus 2018 m. kovo 20 d. nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-113-696/2018.

nelogiška. Nepaisant to, kad pinigai taip ir nebuvo perduoti, ir šiuo atveju pakako, kad būtų pažadas juos perduoti. Teismas nustatė, kad iš 2013 m. liepos 9 d. vykusio pokalbio turinio aišku, kad L. E. susitarė su minėtais asmenimis dėl pinigų perdavimo būtent už tai, kad jie, pasinaudodami savo pažintimis, paveiktų prokurorus. Antai R. Z. paklausus, ar šią dieną su niekuo nekalbėti, L. E. atsakė, kad šią savaitę pinigų neturi, turės ir perduos juos tik kitą savaitę. Vėliau L. E. patvirtino, kad net ir neigiamu atveju surinks tūkstantį litų. Klausdamas pirmiau minėtų asmenų, kam tiksliai bus skirti šie pinigai, nurodė, kad būtent jis duoda pinigus³⁵. 2017 m. gruodžio 27 d. nutartyje baudžiamojoje byloje Nr. 1A-492-518/2017 Lietuvos apeliacinis teismas vertino situaciją, kur O. M. su partneriais iš Rusijos ieškojo finansavimo savo projektams, todėl kreipėsi į V. A. pagalbos dėl paskolos gavimo. 2015 m. pradžioje ar 2014 m. pabaigoje O. M. įsidarbino kredito unijoje C (duomenys pakeisti), kurios veiklą 2015 m. tikrino Lietuvos bankas. 2015 m. vasario mėn. susitikimo metu O. M. atsitiktinai V. A. užsiminė apie šį patikrinimą, į ką pastarasis atsakė, kad žino apie jį, nes per bendrą pažįstamą A. L. turi ryšių su Lietuvos banko Priežiūros tarnybos vadovu V. V. V. A. paaiškino, kad šių asmenų pagalba už 50 000 eurų jis gali padėti išspręsti visas kredito unijos problemas bei gauti palankią patikrinimo išvadą. O. M. V. A. pasiūlymą perdavė tuometinei kredito unijos administracijos direktorei A. S., tačiau pastaroji kategoriškai atsakė, kad visus su patikrinimu susijusius klausimus spręst tik teisinėmis priemonėmis. Po to V. A. kuriam laikui dingo ir vėl pasirodė rugpjūčio bei spalio–lapkričio mėnesiais. SMS žinutėmis ir susitikus jis reikalavo įvairių sumų už neva atliktą darbą, t. y. už tai, kad kredito unija nebuvo uždaryta, taip pat prašė pinigų už tai, kad būtų panaikinti kredito unijai pritaikyti veiklos apribojimai. Vėliau O. M. dar kelis kartus buvo susitikęs su V. A., veikdamas kaip NVIV dalyvis. Vieno iš paskutinių susitikimų metu V. A. davė savo asmeninę mokėjimo kortelę, kad į ją būtų pervestas kyšis, skirtas V. V. Teismo nuosprendžiu V. A. buvo nuteistas už tai, kad, pasinaudodamas savo pažintimis, kita tikėtina ir tariama įtaka valstybės tarnautojams, savo ir kitų asmenų naudai tiesiogiai reikalavo, pažadėjo ir susitarė priimti didesnės negu 250 MGL vertės kyšį, pažadėjęs paveikti valstybės tarnautojus, kad šie neteisėtai veiktų vykdydami įgaliojimus.

2017 m. vasario 24 d. nutartyje baudžiamojoje byloje Nr. 1A-128-518/2017 Lietuvos apeliacinis teismas sprendė situaciją, kurioje A. P. pagal BK 226 straipsnio 1 dalį, o V. J. pagal BK 226 straipsnio 2 dalį buvo kaltinami tuo, kad A. P., sustabdytas policijos pareigūnų ir žinodamas apie V. J. visuomeninę padėtį, įtaką ir pažintis tarp valstybės tarnautojų – policijos pareigūnų, 2014 m. kovo 30 d., 19.23 val., paskambino V. J. ir paprašė jo atvažiuoti į A. Goštauto g. siekdamas, kad šis, pasinaudodamas savo visuomenine padėtimi, pažintimis ir kita tikėtina įtaka, paveiktų A. P. sustabdžiusius policijos pareigūnus R. P. ir Ž. L. už kyšį – kitokios asmeninės naudos turėjimą, t. y. pastovių darbinių santykių turėjimą su A. P. ir pastovių konsultacijų teikimą vykstant administracinio teisės pažeidimo nagrinėjimui Vilniaus miesto apylinkės teisme, po ko apie 19.33 val. V. J. atvažiavus į nurodytą vietą ir taip patvirtinus netiesioginį susitarimą su A. P. ir pažadą už kyšį pasinaudoti pažintimis bei įtaka paveikti valstybės tarnautojus, kad šie A. P. interesais neteisėtai neveiktų vykdydami įgaliojimus, A. P. kartu su V. J. prašė nesurašyti administracinio teisės pažeidimo protokolo A. P. dėl pastarojo nepatraukimo administracinėn atsakomybėn už galimai padarytą administracinį teisės pažeidimą,

³⁵ Lietuvos apeliacinio teismo 2018 m. kovo 9 d. nutartis, priimta baudžiamojoje byloje Nr. 1A-51-197/2018.

numatytą ATPK 126 straipsnyje, nevesti pažeidimo informacijos, suteikiant registruojamų objektų identifikacinį kodą, siūlė pareigūnams leisti V. J. pasirašyti pažeidimo protokole už A. P. arba leisti pasirašyti dokumente pašaliniam asmeniui, siūlė pareigūnams patikrinti V. J. blaivumą alkokotesteriu vietoj A. P. arba leisti patikrinti blaivumą pašaliniam asmeniui, A. P. prašymu V. J. siūlė pareigūnams paskambinti Vilniaus apskrities VPK KPV viršininkui V. Č., Vilniaus apskrities VPK KPV KPR vadui M. P. ir suderinti A. P. paleidimą šio nebaudus³⁶.

2015 m. spalio 29 d. nutartyje baudžiamojoje byloje Nr. 2K-430-746/2015 Lietuvos Aukščiausiasis Teismas nustatė, kad V. K. 2014 m. rugpjūčio 22 d. iš ryto pas jį atvykusiai L. G. matant skambino prokurorui ir pasakė, kad jos sutuoktinis gali būti ir paleistas; V. K. užuominomis užsiminė apie „dovanėlę“ prokurorui ir atsilyginimą jam „už suvaikščiojimą“; V. K. susitarė su L. G. atsiskaityti už jo „suvaikščiojimą“ vėliau, kai paaiškės situacija dėl kardomosios priemonės suėmimo jos sutuoktiniui skyrimo; L. G., duodama nuteistajam V. K. pinigus, suprato, jog dalį pinigų duoda kaip kyšį prokurorui, t. y. kad nuteistasis tuos pinigus perduotų prokurorui, turėjusiam spręsti jos sutuoktinio kardomosios priemonės suėmimo skyrimo klausimą, o dalį – kaip kyšį nuteistajam už jo įtaką prokurorui sprendžiant jos sutuoktinio kardomosios priemonės suėmimo klausimą. Todėl teismas padarė išvadą, kad pirmosios instancijos teismas motyvuotai konstatavo, kad „V. K. pažadėjo L. G., pasinaudodamas savo, kaip advokato, įgaliojimais, pažintimis ir kita tikėtina įtaka prokurorui, paveikti prokurorą, turėsiantį spręsti dėl sulaikytam jos sutuoktiniui Ž. G. taikytinos kardomosios priemonės, kad šis nesikreiptų į teismą dėl kardomosios priemonės suėmimo Ž. G. skyrimo“³⁷.

Pabrėžtina, kad didžioji dauguma prekybos poveikiu bylų susijusios su siekiamu poveikiu priimant administracinius sprendimus, ir dažniausiai – individualaus pobūdžio. Bylų, kuriose prekybos poveikiu sudėtis būtų artima lobistinei veiklai, kalbant apie bandymus paveikti įstatymų leidėjus ar vykdomosios valdžios atstovus, beveik nėra. Viena retesnių išimčių – Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2012 m. gruodžio 11 d. nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-630/2012, kurioje nepaisant to, kad kasatorius D. Š. teigė, jog jis iš M. B. prašė pinigų ne kaip kyšio už pažadą paveikti savivaldybės tarnautojus ar tarybos narius, o kaip paramos politinės partijos rinkimų kampanijai, Lietuvos Aukščiausiasis Teismas patvirtino ankstesnių teismų darytą išvadą, kad D. Š. padarė BK 226 straipsnio 1 dalyje numatytą veiką, t. y., pasinaudodamas savo tarnyba ir pažintimis, nurodęs M. B., kad ir anksčiau (2006 m.) jo interesais buvo paveikęs savivaldybės tarnautojus ir taip padėjęs šiam savivaldybėje sutvarkyti detaliojo teritorijų planavimo organizatoriaus teisių ir pareigų perdavimo klausimus, už 100 000 Lt kyšį tiesiogiai žodžiu pažadėjo M. B. paveikti savivaldybės tarnautojus bei tarybos narius, kad šie atitinkamai teisėtai veiktų jo naudai, t. y. padidintų leistiną pastatų užstatymo plotą jo (M. B.) žemės sklypuose³⁸.

Vienintelis atvejis, kada kaltinimai buvo pareikšti už neteisėtą lobistinę veiklą, buvo byla, kurioje nebuvo pareikšta kaltinimų dėl prekybos poveikiu, tačiau politikas buvo kaltinamas sukčiavimu, piktnaudžiavimu ir kyšininkavimu (pastaroji veika išsamiau nebus aptariama, nes šis baudžiamosios bylos epizodas nėra susijęs su šios studijos tema), o registruotas lobistas – piktnaudžiavimu. Tačiau abu šie asmenys buvo

³⁶ Lietuvos apeliacinio teismo 2017 m. vasario 24 d. nutartis, priimta baudžiamojoje byloje Nr. 1A-128-518/2017.

³⁷ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Baudžiamųjų bylų skyriaus 2015 m. spalio 29 d. nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-430-746/2015.

³⁸ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Baudžiamųjų bylų skyriaus 2012 m. gruodžio 11 d. nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-630/2012.

išteisinti – tokius žemesnės instancijos teismų sprendimus patvirtino ir Lietuvos Aukščiausiasis Teismas³⁹. Prokurorų teigimu, kaltinamas politikas siauram ratui lobistinės veiklos užsakovų naudai, pasikliaudamas neteisinais argumentais dėl teisės aktų įregistravimo, balsavo „už“ jų priėmimą, bet atsižvelgdamas į tam tikrą UAB teikiamą paramą faktiškai jo valdomam Labdaros ir paramos fondui, neįsigilinęs į lobisto A. R. jam pateiktus teisės aktus ir teisinius argumentus, piktnaudžiaudamas savo tarnybine padėtimi įregistravo teisės aktus ir balsavo „už“ jų priėmimą. Taip pat jis buvo kaltinamas neteisėtai leidęs lobistui A. R. už save rinkti Seimo narių parašus ant jo paties inicijuoto teikimo dėl įstatymo projekto. Tačiau, Lietuvos apeliacinio teismo vertinimu, šiam politikui inkriminuotos veikos nebuvo įrodytos. Šio asmens nubausti už sukčiavimą teismas nematė galimybės, nes nebuvo nustatyta tyčia (kad labdaros ir paramos fondas buvo steigiamas tam, kad būtų pasisavinti ar savo naudai išleisti pinigai). Teismo konstatavimu šis asmuo taip pat negalėjo būti baudžiamas dėl piktnaudžiavimo dėl to, jog „pagrindinis kriterijus, atirbojantis piktnaudžiavimą, kaip nusikalstamą veiką, nuo tarnybinio nusižengimo, yra didelės žalos požymis“, o teismas nenustatė, kad buvo padaryta didelė žala. Bylos aplinkybės leido manyti, kad šis asmuo buvo įsigilinęs į įstatymus, kuriuos teikė. Be to, įstatymus priėmė Seimas ir vėliau pasirašė Lietuvos Respublikos Prezidentė – dėl šių aplinkybių negalima konstatuoti didelės žalos atsiradimą.

Tuo tarpu lobistas buvo kaltinamas piktnaudžiavimu dėl to, kad nesilaikė Lobistinės veiklos įstatymo 6 straipsnio 7 punkte įtvirtintos normos, draudžiančios lobistui tiesiogiai ar netiesiogiai skelbti, jog galės turėti įtakos teisės aktų leidybai, valstybės politikui, bei Lobistų etikos kodekso 2.1.2 punkte įtvirtinto draudimo lobistui skatinti valstybės politikus pažeidinėti veikiančius teisės aktus, Lobistinės veiklos įstatymo 6 straipsnio 6 punkto normos, draudžiančios veikti nesamo lobistinės veiklos užsakovo vardu. Prokurorai nurodė, kad 2010 m. balandį–gegužę, naudodamasis iš tam tikros UAB gaunama parama faktiškai valdomam Seimo nario V. M. Labdaros ir paramos fondui „(duomenys neskelbtini)“, įtikino šioje byloje kaltinamą politiką, neįsigilinusį į įstatymų projektus, kuriuos rengiant pats dalyvavo nuo tam tikros asociacijos ir kuriuos minėtas politikas, pasidavęs šio lobisto neteisėtais būdais daromai įtakai, įregistravo 2010-05-13. Tačiau šis lobistas taip pat buvo išteisintas. Įdomu tai, kad Lietuvos apeliacinis teismas išaiškino, kad lobistas nėra valstybės tarnautojui prilygintas asmuo, dėl to jam negali būti taikomas Baudžiamojo kodekso 228 straipsnis, reglamentuojantis piktnaudžiavimą⁴⁰. Lietuvos Aukščiausiasis Teismas nepatvirtino tokio išaiškinimo,

³⁹ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Baudžiamųjų bylų skyriaus 2017 m. spalio 31 d. nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-7-128-699/2017.

⁴⁰ Lietuvos apeliacinis teismas nurodė, kad Lobistinės veiklos „įstatymo 3 straipsnio 1 dalies 2–3 punktuose įstatymų leidėjas aiškiai yra nurodęs, kad lobistu neturi teisės būti fizinis asmuo, kuris yra valstybės politikas, valstybės pareigūnas, valstybės tarnautojas ar teisėjas, taip pat buvę nurodytais asmenimis, jeigu iki prašymo įrašyti į lobistų sąrašą pateikimo dienos nesuėjo 1 metai po to, kai pasibaigė jo kadencija ar įgaliojimai arba jis buvo atleistas iš šių pareigų. Taigi įstatymų leidėjui nustačius, kad lobistu negali būti valstybės tarnautojas, kartu konstatuotina, jog lobisto veikla užsiimti neturi teisės ir valstybės tarnautojui prilygintas asmuo“. Tuo remdamasis šis teismas nusprendė, kad lobistas negali būti traukiamas baudžiamajon atsakomybėn už piktnaudžiavimą. Žr. Lietuvos apeliacinio teismo 2016 m. lapkričio 25 d. nutartis, priimta baudžiamojoje byloje Nr. 1A-169-148/2016.

tačiau nurodė, kad bylos aplinkybės nesudaro prielaidų konstatuoti, kad šiuo konkrečiu atveju lobistas gali būti baudžiamas dėl piktnaudžiavimo veiksmų⁴¹.

Baudžiamųjų bylų statistika dėl prekybos poveikiu apskritai yra ganėtinai menka. Pavyzdžiui, 2017 metais pirmosios instancijos teismams buvo perduota tik 11 tokių bylų, 2016 metais – tik 9⁴². Daugiausia bylų teismą dėl prekybos poveikiu pasiekia iš Specialiųjų tyrimų tarnybos (toliau ir – STT). Šios tarnybos duomenimis, nuo 2014 m. iki 2018 m. gruodžio mėnesio (beveik per 5 metus) tarnyboje buvo pradėtas 61 ikiteisminis tyrimas dėl prekybos poveikiu, įtarimai dėl šios veikos pareikšti 138 asmenims. Iš šių tyrimų daugiau nei pusė – t. y. 37, su 61 kaltinamuoju asmeniu buvo perduoti teismui. Teismuose priimta 19 apkaltinamųjų nuosprendžių, kuriais nuteisti 26 asmenys (žr. 1 lentelę).

1 lentelė. Duomenys apie STT pradėtus ikiteisminius tyrimus, kuriuose buvo kvalifikuotos LR BK 226 str. (prekyba poveikiu) nustatytos nusikalstamos veikos

Laikotarpis (1)	Ikiteisminiai tyrimai		Bylos teisme		Teismų procesai		
	Pradėta ikiteisminių tyrimų	Pareikšta įtarimų pagal LR BK 226	Perduota teismui bylų su LR BK 226	Perduota teismui kaltinamųjų pagal LR BK 226	Vyksta teismo procesai	Bylos, kuriose nuteista pagal LR BK 226	Kiek bylose nuteistųjų pagal LR BK 226
2014	23	44	20	32	4	11	17
2015	9	11	6	7	2	4	4
2016	12	24	8	18	5	3	4
2017	10	45	3	4	2	1	1
2018 (11 mėn.)	7	14	0	0	0	0	0
Iš viso	61	138	37	61	13	19	26

1 lentelės tęsinys

Laikotarpis (1)	Nuosprendžiai pagal veikos dalis (2)			
	Nuteistieji pagal LR BK 226-1	Nuteistieji pagal LR BK 226-2	Nuteistieji pagal LR BK 226-3	Nuteistieji pagal LR BK 226-4
2014	9	10	1	2
2015	1	2		2
2016		2	1	1
2017		1		
2018 (11 mėn.)				
Iš viso	10	15	2	5

⁴¹ Lietuvos Aukščiausiasis Teismas svarstomoje nutartyje nurodė: „Kasacinės instancijos teismo išplėstinė septynių teisėjų kolegija neturi pagrindo nesutikti su kasatoriaus teiginiu, kad apeliacinės instancijos teismas padarė nepagrįstą išvadą, jog lobistas apskritai neturi nei administracinių įgaliojimų, nei nieko bendro su viešųjų interesų įgyvendinimu. Tačiau dėl to naikinti apeliacinės instancijos teismo nutartį ir bylą perduoti iš naujo nagrinėti apeliacine tvarka nėra pagrindo.“

⁴² Informacija iš Nacionalinės teismų administracijos interneto svetainės. Prieiga per internetą: <<http://www.teismai.lt/lt/visuomenei-ir-ziniasklaidai/statistika/4641>>.

Pastabos (prie 1 lentelės):

1. Informacija yra parengta 2018-11-30 duomenimis.
2. Dalyje bylų asmenys nuteisti pagal keletą veikos dalių, todėl nuosprendžių lentelėje dalis skaičių dvigubina.

Šaltinis: Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos 2018 m. gruodžio 7 d. raštas Nr. 4-01-9991.

Apibendrinant galima teigti, kad teismų praktikos dėl prekybos poveikiu ar kitų nusikalstamų veikų netinkamai vykdant lobistinę veiklą iš esmės nėra. Bendra prekybos poveikiu teismų praktikos statistika liudija, kad bylų dėl šios veikos inicijuojama taip pat labai nedaug (per penkerius metus pradėtas tik 61 ikiteisminis tyrimas, kurių rezultatas – 19 apkaltinamųjų nuosprendžių). Tokie rezultatai suponuoja prielaidą, kad lobistinė veikla yra sureguliuota taip, kad neteisėtą jos vykdymą yra sunku įrodyti, antra, ikiteisminės institucijos pasyviai reaguoja į prekybos poveikiu ir susijusių nusikalstamų veikų tyrimą.

III. LOBISTINĖS VEIKLOS REGULIAVIMAS KAIP PREVENCINĖ POLITINĖS KORUPCIJOS PRIEMONĖ

3.1. Lobistinės veiklos reguliavimo tarptautinė patirtis

Vienas pagrindinių klausimų, kylančių siekiant užtikrinti, kad būtų sumažintos rizikos vykdant lobistinę veiklą, yra apie tai, kaip lobistinės veiklos vykdymas turėtų būti reguliuojamas, kad jis būtų efektyvus. Europos valstybės, turinčios specialius įstatymus dėl lobistinės veiklos, tarp jų ir Lietuva, susidūrė su keliomis priežastimis, dėl ko nustatytas reguliavimas nėra tinkamai veikiantis – tai sąvokų neaiškumo ir išplėstinio aiškinimo problema arba pernelyg siauri apibrėžimai, dėl kurių realiai lobistinę veiklą vykdantys asmenys gali išvengti šio reguliavimo taikymo, „lobistinės veiklos“ pernelyg siauro apibrėžimo (pvz., reguliuojamas tik teisės aktų projektų pateikimas, tačiau nuošalyje lieka kiti įtakos darymo atvejai), motyvacijos registruotis lobistu neskatinimas sukuriant tik pareigas ir jokių papildomų teisių ir daugelis kitų.

Siekiant išsiaiškinti, kaip būtų galima ištaisyti lobistinės veiklos reguliavimo klaidas, pirmiausia svarbu suprasti lobistinės veiklos reguliavimo būtinumo pagrindinę ir pirminę priežastį, kam toks reguliavimas reikalingas. Lobistinės veiklos reguliavimo poreikis ir paaiškinimas pirmiausia randamas dalyvaujamosios demokratijos teorijoje, kurioje teigiama, kad atstovaujamoji demokratija gali būti patobulinta diskusijos ir refleksijos elementais. Plačiai pripažįstama, kad visuomenės dalyvavimas priimant sprendimus yra integruota sveikos demokratijos dalis, glaudžiai susijusi su universaliomis vertybėmis, tokiomis, kaip saviraiškos laisvė, teisė gauti informaciją iš valdžios institucijų, teisė į peticiją ir pan. teisėmis. Šioje srityje pasaulyje atlikti moksliniai darbai liudija, kad interesų grupių (ar lobistinę veiklą vykdančių asmenų) darbas yra svarbi ir teisėta demokratijos procesų dalis. Pavyzdžiui, Stasavage'o⁴³ teigimu, dalyvaujamosios demokratijos šalininkai pabrėžia mintį, kad viešumoje vykstantys svarstymai didina priimamų sprendimų kokybę ir legitimumą. „Transparency International“ nurodo, kad lobistinė veikla leidžia įvairioms interesų grupėms pristatyti savo požiūrius dėl sprendimų, susijusių su valstybės valdymu, taip pat ir tų, kurie juos liečia tiesiogiai. Lobistinė veikla taip pat gali padidinti sprendimų priėmimo proceso kokybę, nes yra sudaromos galimybės („kanalai“) įvairioms interesų grupėms pasiekti sprendimų priėmėjus ir pateikti ekspertinę nuomonę dėl galimai specifinių ar techninių klausimų, dėl kurių patys sprendimų priėmėjai gali turėti nepakankamai žinių ir patirties.

⁴³ Stasavage D. Open-Door or Closed-Door? Transparency in Domestic and International Bargaining // International Organization, Vol. 58, No. 4 (Autumn, 2004), p. 668.

„Transparency International“ remiasi 2013 metais atliktu tyrimu, kai buvo apklausta 600 Europos parlamentarų ir pareigūnų, iš kurių 89 procentai sutiko, kad etiška ir skaidri lobistinė veikla padeda formuoti ir plėtoti atskiras politikos sritis⁴⁴. Remiantis Gutmann and Thompson'u⁴⁵, pagrindinė dalyvaujamosios demokratijos mintis yra tai, kad politikos sprendimai turi būti viešai prieinami ir kad sprendimų priėmėjai turi būti atskaitingi visuomenei. Tam, kad būtų užtikrinama galimybė visuomenei dalyvauti priimant sprendimus, būtina, kad piliečiai žinotų, iš kur idėjos priimti būtent tokius sprendimus atsiranda. Remiantis Chari, Hogan'u ir Murphy, šiuo atžvilgiu svarbu atsigręžti į skaidrumo priimant sprendimus trūkumą ir nustatyti taisykles, įgalinančias visuomenę žinoti „kas kam daro įtaką“, kai yra formuojama viešoji politika⁴⁶. Daugelyje Europos valstybių, kaip jau buvo minėta – ir Lietuvoje, žodžiai „lobistinė veikla“ ir „lobistas“ turi neigiamą konotaciją. Mihut teigimu, paprastai šie terminai vartojami apibūdinant korupcinius veiksmus, dažniausiai – turint omenyje prekybą poveikiu. Taigi dėl šios priežasties daugelis lobistų pirmenybę teikia kitam jų veiklos apibūdinimui, pavyzdžiui, „parlamentiniai ryšiai“, „ryšiai su valdžios institucijomis“, „viešieji reikalai“, „viešųjų ryšių konsultantai“, „politikos viešieji ryšiai“, „advokacija“ ir pan.⁴⁷.

Tačiau, remiantis kai kuriais mokslininkais, demokratinėje sistemoje lobistas turėtų būti priimtinas viešojo gyvenimo dalyvis, darantis reikiamą indėlį į politinę sistemą ir gaunantis iš jos grįžtamąjį ryšį, tuo padėdamas plėtoti ir pasiekti viešosios politikos rezultatus, kurie lemia mūsų kasdienio gyvenimo politinius ir ekonominius aspektus⁴⁸. Kitaip tariant, lobistinė veikla yra platesnės visuomenės dalyvavimo priimant sprendimus koncepcijos dalis, lygiagrečiai su teise kreiptis į parlamento narį, teise pateikti peticiją ir pan. Tačiau siekiant, kad tokia įtaka politikos sprendimams būtų skaidri, svarbu užtikrinti, kad sprendimų priėmėjams pateikiamų idėjų kilmė būtų aiški. Būtent dėl to daugelis valstybių pradėjo teisinėmis priemonėmis reguliuoti lobistinę veiklą.

Pirmoji valstybė, nustačiusi tokį reguliavimą, buvo Jungtinės Amerikos Valstijos. Teisės mokslininkai paaiškina, kad ši koncepcija kilo iš teisės pateikti peticiją, įtvirtintos pirmojoje JAV Konstitucijos pataisoje. Nors atskiros valstijos lobistinę veiklą reguliuoja nuo praeito amžiaus devintojo dešimtmečio, pirmasis federacinio lygmens teisės aktas, kuriuo reguliuojama lobistinė veikla, buvo priimtas tik 1946 metais. Nuo tada lobistinės veiklos teisinis reguliavimas JAV buvo nuolat tobulinamas, ir šiuo metu lobistinę veiklą ten reglamentuoja 1996 metų įstatymas. Šiame įstatyme, lyginant su jo pirmtaku, pateikiamos išsamesnės taisyklės ir apibrėžimai. Atsižvelgiant į tai, kad lobistinės veiklos reguliavimas Jungtinėse Amerikos Valstijose turi ilgas tradicijas, jis paprastai kitose valstybėse pateikiamas kaip pavyzdys, kai šios ketina priimti įstatymus, reguliuojančius lobistinę veiklą. Dar viena valstybė, dažnai pateikiama kaip pavyzdys – Kanada. Čia Lobistų registracijos įstatymas veikia nuo 1989 metų rugsėjo mėnesio. Šiame įstatyme

⁴⁴ Transparency 2015, p. 6.

⁴⁵ Gutmann A., Thompson D. *Why Deliberative Democracy?* Princeton University Press, 2004, p. 135.

⁴⁶ Chari R., Hogan J., Murphy G. *Regulating Lobbying: A Global Comparison*. Manchester University Press, 2010, p. 5.

⁴⁷ Mihut L. *Lobbying in the United States and the European Union: New Developments in Lobbying Regulation* // Romanian Journal of European Affairs, 2008, Vol. 8, No. 4, p. 5; Transparency International, p. 14.

⁴⁸ Ten pat, p. 2.

daromas skirtumas tarp dviejų lobistų tipų – pirma, tai laisvai samdomi lobistai, kurie vykdo lobistinę veiklą savo klientų interesais už mokestį, ir, antra – lobistai, kurie atlieka lobistinę veiklą savo darbovietės vardu.

Teorijoje ir praktikoje egzistuoja du pagrindiniai požiūriai į valstybes dėl lobistinės veiklos reguliavimo – lobistinės veiklos reguliavimo šalininkai teigia, kad reguliavimas yra būtinas siekiant užtikrinti skaidrumą ir atskaitingumą vykdant lobistinę veiklą, o lobistinės veiklos reguliavimo oponentai teigia, kad reguliavimas gali riboti pilietinės visuomenės teises dalyvauti priimančioms sprendimams. Išties Skandinavijos valstybės laikosi požiūrio, kad lobistinės veiklos reguliavimas iš viso nereikalingas. Pavyzdžiui, Švedijos Parlamente kelių jo narių pasiūlymas dėl lobistų registravimo buvo atmestas, kadangi egzistuojanti lobistinė veikla pagal savo formą ir laipsnį laikytina normalia ir legitimia politinio proceso praktika⁴⁹. Kai kurios Šiaurės Europos valstybės pateikė savo argumentus dėl privalomo lobistų registravimo sistemų Europos Tarybos Europos teisinio bendradarbiavimo komiteto darbo grupei, kai ši rengė Europos Tarybos rekomendacijų dėl lobistinės veiklos reguliavimo projektą. Teorijoje išskiriami argumentai, naudojami pagrindžiant lobistinės veiklos reguliavimo atsisakymą. Pirma, teigiama, kad lobistinės veiklos reguliavimas sukels kliūtis siekiant dalyvauti teisėkūroje, konkrečiai, kiek tai susiję su piliečių dalyvavimu, kadangi demokratinėse visuomenėse įprasta, kad bet kuris pilietis gali dalyvauti teikdamas savo idėjas valdžios institucijoms, o dirbtinis papildomų privilegijų sukūrimas tik registruotiems lobistams, tikėtina, suvaržys visos visuomenės teises dalyvauti šiame procese. Antra, remiantis kai kuriomis teorijomis, tam tikrais atvejais skaidrumas gali būti daugiau žalingas nei veiksmingas, kadangi kartais skaidrumas kliudo efektyviai spręsti problemas ir gali turėti neigiamą poveikį, pavyzdžiui, derybų procese. Trečia, lobistinės veiklos reguliavimas gali būti per brangus valstybei, nes atsiranda poreikis steigti registrą, apmokyti ir įdarbinti personalą šio registro ir lobistinės veiklos priežiūrai ir t. t., ir tai nėra teigiama svarstant teisinio reguliavimo efektyvumą⁵⁰.

Antra vertus, nuolat didėja požiūrio, kad santykių tarp pilietinės visuomenės ir valdžios atstovų (politikų ir valstybės tarnautojų) nušvietimas yra pageidaujamas ir būtinas politinės sistemos elementas siekiant užtikrinti gero valdymo interesus, populiarumą⁵¹. Daugelyje Europos valstybių lobistinės veiklos reguliavimas yra pateisinamas siekiant užtikrinti valdžios atstovų atskaitingumą ir lobistų veiksmų skaidrumą⁵².

Taigi, pagrindiniai lobistinės veiklos reguliavimo poreikį apibūdinantys principai yra skaidrumas ir atskaitingumas. Šia prasme skaidrumas suprantamas kaip galimybių visuomenei suteikimas stebėti ne tik valdžios atliekamus veiksmus, bet ir galimybių sudarymas pamatyti, kieno privačiais interesais siekiama daryti poveikį sprendimų priėmėjams formuojant viešąją politiką. O „atskaitingumas“ susijęs su atsakomybe už

⁴⁹ *Malone M. M.* Regulation of Lobbyists in Developed Countries. Current Rules and Practices. Institute of Public Administration. Prieiga per internetą: <<http://www.environ.ie/sites/default/files/migrated-files/en/Publications/LocalGovernment/Administration/FileDownload,2048,en.pdf>>, 2004.

⁵⁰ *Chari*, p. 7–8.

⁵¹ *Malone*, p. 22.

⁵² *Thomas C. S., Hrebenar R. J.* Regulating Interest Groups in the United States: National, State and Local Experiences. Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, San Francisco, California, 1996, p. 12–16.

savo veiksmus, kalbant ne tik apie politikus, kurie bet kuriuo atveju turi būti atskaitingi savo rinkėjams, jeigu nori būti išrinkti dar kartą, bet ir apie ekonomikos elito atstovus, kurie turi pateisinti savo veiksmus prieš visuomenę. Chari, Hogan'o ir Murphy teigimu, didelė pasaulio dalis galėjo šia idėja įsitikinti, kai daug bankų ir finansų reguliuotojų buvo nagrinėjami per mikroskopą, kai iškilo ekonomikos ir bankų krizė 2008 ir 2009 metais⁵³.

„Transparency International“ savo 2015 metų studijoje „Lobistinė veikla Europoje: įtaka užkulisiuose, privilegijuotas dalyvavimas sprendimų priėmime“ koncentruoja dėmesį į tris lobistinės veiklos skirtingose valstybėse reguliavimo aspektus, kurie taip pat gali būti vadinami lobistinės veiklos teisinio reguliavimo pagrindimo ramsčiais – tai skaidrumas, integralumas ir prieigos lygiateisiškumas. Integralumas šia prasme reiškia aiškių ir įgyvendinamų etikos taisyklių tiek politikams, tiek lobistams, susijusių su lobistine veikla, nustatymą, pavyzdžiui, etikos kodeksų, viešųjų ir privačių interesų konfliktų sprendimo taisyklių, elgesio gairių, „atvėsimo“ laikotarpių ir kt. principų įdiegimą. Prieigos lygiateisiškumas šia prasme reiškia vienodų sąlygų sukūrimą visiems viešosios politikos dalyviams pateikti savo idėjas, užkertant kelią situacijai, kad tam tikros interesų grupės yra privilegijuojamos ir gali pasinaudoti tais prieigos prie sprendimų priėmėjų kanalais, kuriais pasinaudoti kitos poveikio grupės neturi⁵⁴.

Vertėtų pažymėti, kad valstybės, kuriose lobistinė veikla reguliuojama teisės aktais, alternatyviai koncentruoja pareigą deklaruoti lobistinę veiklą arba politikams, arba lobistams. Pavyzdžiui, Jungtinėse Amerikos Valstijose, Kanadoje ir daugelyje Europos valstybių taisyklių laikymosi deklaravimo našta perkelta daugiau ant lobistų pečių, o Jungtinėje Karalystėje bei Naujojoje Zelandijoje skaidrumo reikalavimai nustatyti politikams, kurių atžvilgiu įtaka daroma. Šiose valstybėse sprendimų priėmėjai turi deklaruoti visus susitikimus su pilietinės visuomenės atstovais plačiąja prasme. Kitaip tariant, kai kurios valstybės pasirenka reguliuoti lobistinės veiklos objektų, o ne subjektų elgesį⁵⁵. Toks pasirinkimas yra gana racionalus tose valstybėse, kur lobistinę veiklą vykdo labai įvairios grupės veikėjų, o ne aiškiai apibrėžta asmenų grupė. Tačiau tokios sistemos įgyvendinimas gali būti sudėtingas – pavyzdžiui, Australijoje buvo bandoma tokį modelį įdiegti, tačiau galiausiai jo teko atsisakyti, kadangi šios valstybės teisinėje sistemoje jo įgyvendinimas buvo neįmanomas⁵⁶.

Bet kuriuo atveju valstybės, kurios jau yra pradėjusios diegti lobistinės veiklos reguliavimo taisykles į savo teisinę sistemą, yra linkusios šį reguliavimą vis plėsti ir įtraukti vis daugiau apibrėžimų ir taisyklių, siekdamos aprėpti įvairius neoficialios lobistinės veiklos aspektus. Lobistinę veiklą tyrinėjantys mokslininkai taip pat ragina įstatymų leidėjus plėsti taikomo reguliavimo asmenų ir turinio taikymo sritį⁵⁷. Be to, įstatymų leidėjai turėtų laiku reaguoti į besikeičiančias lobistinės veiklos technikas ir jų tendencijas. „Transparency International“ teigia, kad daug lobistinės veiklos vykdoma per tiesioginį komunikavimą, dažnai viešų klausimų ar konsultavimosi procesų metu arba susitikimų su sprendimų priėmėjais metu, arba neformaliuose susitikimuose, tačiau lobistinės veiklos metodai Europos valstybėse tampa vis sudėtingesni ir kai kurie jų kelia

⁵³ Chari, p. 6.

⁵⁴ Transparency International, 2015, p. 8–9.

⁵⁵ Malone, p. 6, 24.

⁵⁶ Malone, p. 23.

⁵⁷ Pvz., žr. *Ambrasaitė M.* Lobizmo reglamentavimas Lietuvoje ir EBPO standartai // *Teisė*, 2016, 101, p. 65–66.

rimtą nerimą. Pavyzdžiui, piliečių mobilizavimas reklamos metodais, viešosios politikos analizės organizacijų ar žiniasklaidos finansavimas, pasinaudojimas bendruomenės iniciatyvomis⁵⁸. Ypač pavojingai atrodo bendruomenių iniciatyvų užvaldymas, kuris įgyja vis didesnę pagreitį. Organizacijos pradeda kampaniją (pasinaudodamos internetinėmis peticijomis, laiškais, viešais debatais, lankstinukais ir t. t.) siekdamos daryti poveikį politikams. „Transparency International“ perspėja, kad iš pradžių ši forma buvo laikoma kaip piliečių įgalinimas, tačiau pasitaiko vis daugiau atvejų, kai bendruomenės parama pasinaudojama manipuliuojant piliečių nežinojimu apie kai kuriuos aspektus, ir iš to naudą gauna tam tikri privatūs lobistinės veiklos užsakovai⁵⁹.

Siekiant tinkamai sureguliuoti lobistinę veiklą, labai svarbu tinkamai apibrėžti „lobistą“ – to nepadarius, labai tikėtina, kad bus pasinaudota spragomis ir įtaka bus daroma apeinant nustatytą reguliavimą. Chary ir Murphy atliko skirtingų valstybių lobistinės veiklos teisinio reguliavimo analizę ir priėjo prie išvadų, kad egzistuoja trys reguliavimo sistemų kategorijos, kur mažai reguliuojamose sistemose apsiribojama tais asmenimis, kurie daro įtaką valdžios institucijų atstovams ir renkamiems politikams už pinigus, vidutiniškai reguliuojamose sistemose einama toliau ir įtraukiami aspektai, kokia veikla vadinama lobistine bei kokie pinigai tam naudojami. Galiausiai smulkiai reguliuojamose sistemose einama dar toliau ir viešinami lobistinės veiklos užsakovai bei lobistams mokamos pinigų sumos⁶⁰.

Pirmiausia lobistinės veiklos teisiniame reguliavime turi būti tiksliai apibrėžta, kam šis reguliavimas yra skirtas. Būtina apibūdinti, kas yra tie subjektai, kurie daro ar siekia daryti įtaką politikams. Natūralu, kad toks išsiaiškinimas, viena vertus, padeda apibrėžti teisinio reguliavimo taikymo apimtį, antra vertus, reikalingas siekiant sudaryti lygias galimybes visiems potencialiems viešosios politikos dalyviams turėti prieigą prie sprendimų priėmėjų kartu aiškiai nustatant teises ir pareigas bei atsakomybę už taisyklių pažeidimą bei tam tikrais atvejais sprendžiant dėl lobistinės veiklos teisėtumo ar neteisėtumo. Taigi, siekiant tinkamo lobistinės veiklos reguliavimo, labai svarbu apibrėžti, kas yra lobistinės veiklos reguliavimo „viduje“ ir kas yra „išorėje“⁶¹.

Turint tai omenyje, antras žingsnis, kas turi būti nustatyta – kokie įtakos darymo kanalai turi būti reguliuojami. Turi būti išsamiai ir atidžiai išanalizuota ir įvertinta, kokiais būdais daugiausia įtakos daroma šalies politikams atsižvelgiant į nacionalinę teisinę sistemą, politikų ir visuomenės sąveikos tradicijas, Konstitucijoje įtvirtintas piliečių dalyvavimo viešajame gyvenime garantijas, iki šiol egzistuojantį teisinį reguliavimą ir pan. Užsienio valstybės patirtis šioje vietoje gali būti ne tik nenaudinga, bet ir žalinga. Tai reiškia, valstybėje turi būti atliktas tyrimas, kokiais metodais vyksta bendravimas tarp pilietinės visuomenės bei verslo atstovų. Politinės kultūros argumentas yra vienas iš svarbiausių siekiant užtikrinti, kad numatomas teisinis reguliavimas atitiktų realybę ir būtų veiksmingas, o ne tik deklaratyvus.

⁵⁸ Transparency International, 2015, p. 16.

⁵⁹ Transparency International, 2015, p. 16.

⁶⁰ Chari R., Murphy G. Examining and Assessing the Regulation of Lobbyists in Canada, the USA, the EU institutions, and Germany: A Report for the Department of the Environment, Heritage and Local Government, 2006. Prieiga per internetą: <<http://www.environ.ie/sites/default/files/migrated-files/en/Publications/LocalGovernment/Administration/FileDownload,14572,en.pdf>>, p. 89.

⁶¹ Mihut, p. 6.

Ne mažiau svarbu tai, kad lobistinės veiklos apibrėžimas turi atitikti lobistinės veiklos supratimą – ar lobistinė veikla vykdoma tik įstatymų leidybos srityje (kaip tai yra Jungtinėse Amerikos Valstijose), ar ji suvokiama plačiau ir apima vykdomąją valdžią, įtraukiant ir daugelį valstybės tarnautojų (Kanados modelis).

Natūraliai „lobisto“ apibrėžimas turėtų apimti tuos įtakos darymo veikėjus, kurie toje valstybėje šia veikla ir užsiima. Polkowska ir Czapla pabrėžia, kad svarbu apsispręsti, ar teisinis lobistinės veiklos reguliavimas turėtų apimti tik profesionalius lobistus, ar jis turėtų būti taikomas ir tiems asmenims, kuriems tokia funkcija yra (net ir neformaliai) pavesta greta kitų. Taip pat svarbu apsvaistyti, ar teisinis reguliavimas turėtų apimti tas grupes, kurios dirba viešojo intereso sumetimais, nesiekdamos jokios privačios naudos, o tik atstovaudamos tam tikrų silpnesnių ir savarankiškai savo teises apginti negalinčių asmenų interesams (pvz., vaiko teisių gynimo organizacijos, neįgaliųjų teisių gynimo organizacijos ir pan.)⁶².

EBPO savo 2007 m. studijoje „Kuriant skaidrumo ir atskaitingumo vykdančią lobistinę veiklą sistemą“ pažymi, kad įstatymų leidyboje labai svarbu tinkamai parinkti žodžius. Patirtis rodo, kad nepakankamai tikslūs ar daliniai apibrėžimai asmenų, kuriems taikomas įstatymas, arba veiklų, kurioms įstatymas turi būti taikomas, veda prie tokio įstatymo neįgyvendinimo ar netinkamo įgyvendinimo⁶³. Todėl EBPO siūlo parinkti aiškų ir nedviprasmišką lobistų ir lobistinės veiklos apibrėžimą, užtikrinti, kad išimtis būtų tikslios ir kad patys lobistai, pareigūnai, valstybės tarnautojai ir politikai taip pat aiškiai suprastų, kam įstatymas yra taikomas⁶⁴. Panašius raginimus pateikia ir „Transparency International“ savo 2015 m. studijoje. Joje teigiama, kad tinkamas lobisto ir lobistinės veiklos apibrėžimas yra esminė lobistinės veiklos reguliavimo efektyvumo sąlyga. Šioje studijoje pažymima, kad Europos valstybių teisės aktuose lobistai dažnai apibrėžiami per siaurai, ir dėl to lobistų registrai yra neveikiantys, neatspindintys realios įtakos teisės aktams ir politikams darymo situacijos. Nurodoma, kad dažnai tik labai maža dalis lobistų patenka į lobistinės veiklos registrą⁶⁵. Šioje studijoje pateikiamas Jungtinės Karalystės lobistinės veiklos akto pavyzdys, kuris apibūdinamas kaip akivaizdžiai neadekvatus ir sukuriantis daug galimybių išvengti teisinio reguliavimo – nurodoma, kad, Jungtinės Karalystės profesionalių politikos konsultantų asociacijos teigimu, šis įstatymas buvo taikomas tik maždaug 1 procentui lobistinę veiklą realiai užsiimančių asmenų⁶⁶.

Remdamasi Ronald'o Hrebenar'o ir Clive'o Thomas'o metodika, Laima Andrikiene dar 2002 metais kolektyvinėje monografijoje „Šiuolaikinės lobistinės veiklos tendencijos“ įvardijo lobistų Lietuvoje tipus:

- kontaktiniai lobistai (pagal sutartį dirbantys lobistai, gaunantys atlyginimą už savo darbą (registruoti lobistai pagal šiuo metu galiojantį Lobistinės veiklos įstatymą);

⁶² Polkowska E., Czapla M. Contribution to the General Debate on „Lobbyists and Interest Groups: the Other Aspect of the Legislative Process“. Association of Secretaries General of Parliaments. March 2015, p. 3. Prieiga per internetą: <<http://www.asgp.co/node/30903>>.

⁶³ Building a Framework for Enhancing Transparency and Accountability in Lobbying. Public Governance and Territorial Development Directorate. Public Governance Committee. OECD, 2007. Prieiga per internetą: <[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC\(2007\)17&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC(2007)17&docLanguage=En)>, p. 32.

⁶⁴ Ten pat, p. 32.

⁶⁵ Transparency International, 2015.

⁶⁶ Transparency International, 2015, p. 31.

- etatiniai lobistai (organizacijų ir įmonių vadovai, prezidentai, direktoriai, atstovai ryšiams su spauda, atstovai ryšiams su visuomene; atstovauja tik vienam klientui);
- lobistai ryšiams su įstatymų leidėjais (patarėjai, konsultantai, dirbantys dažniausiai sutartiniu pagrindu, bet nesantys etatiniai darbuotojai ir neužsiregistravę kaip lobistai);
- lobistai savanoriai (negaunantys atlyginimo už lobistinę veiklą, atstovaujantys ne pelno, visuomeninėms organizacijoms ar socialiai remtinoms grupėms);
- lobistai mėgėjai (dirbantys „dėl idėjos“ arba turintys asmeninę naudą iš lobistinės veiklos konkrečiu atveju; lobistai mėgėjai, kovojantys prieš jiems labai nepatinkančią politikos kryptį ar įstatymo, nutarimo projektą)⁶⁷.

EBPO (OECD), apžvelgdama valstybių lobistų apibrėžimo praktiką, nurodo, kad įvairiose valstybėse įtraukiami šie subjektai:

- profesionalūs lobistai;
- verslo atstovai (etatiniai lobistai);
- NVO atstovai;
- ne pelno organizacijų atstovai;
- teisininkai, komunikacijos sektoriaus atstovai ir kiti paslaugų teikėjai;
- teisinių paslaugų firmos (advokatai);
- politikos analizės institutai (angl. *think-tank*);
- žiniasklaidos organizacijos;
- bažnyčia;
- labdaros fondai⁶⁸.

Įvairios valstybės skirtinga apimtimi apibrėžia lobistus pagal nurodytas subjektų grupes, tačiau kai kurios (pvz., Vengrija, Italija, Kanada) į lobisto apibrėžimą įtraukia visas išvardytas grupes.

Nors galima įžvelgti laipsnišką lobistinės veiklos reguliavimo plėtrą Europos valstybėse, matyti dvejopas šios veiklos reguliavimo poveikis. Viena vertus, remiantis Malone, lieka atviras klausimas, ar reguliavimas iš tiesų padidino sprendimų priėmimo procesų skaidrumą. Kitaip tariant, nepanašu, kad lobistinės veiklos teisinis reguliavimas pastebimai sumažintų neskaidrų interesų grupių veikimą. Antra vertus, galima pastebėti, kad teigiamas lobistinės veiklos reguliavimo aspektas yra tai, jog visuomenė sužino bent apie dalį įtakos politikos procesams darytojų⁶⁹. Taigi, kaip jau buvo minėta anksčiau, lobisto apibrėžimas yra svarbus ne tik kaip išankstinė sąlyga siekiant sureguliuoti lobistinės veiklos integralumą, nustatyti interesų konfliktų taisykles, tačiau taip pat jis yra svarbus identifikuojant lobistinės veiklos dalyvius.

Tai, kad konkrečios valstybės kultūrinio ir teisinio konteksto įvertinimas yra svarbus, liudija ir mokslininkų šioje srityje atliktų darbų pagrindinės išvados. Pasauliniu

⁶⁷ Andrikienė L. ir kt. Šiuolaikinės lobistinės veiklos tendencijos. Lietuvos teisės universitetas, Europos Sąjungos politikos ir valdymo institutas, 2002, p. 22. Prieiga per internetą: <http://www2.laimaandrikiene.lt/repository/Monografija_lobizmas.pdf>.

⁶⁸ OECD. Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3, p. 41. Prieiga per internetą: <http://www.oecd-ilibrary.org/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-3_9789264214224-en>.

⁶⁹ Malone, p. 22.

lygmeniu lobistinės veiklos ir jos reguliavimą analizuojantys mokslininkai išskiria du pagrindinius lobistinės veiklos modelius – amerikietiškaį ir europietiškaį.

Lobistinės veiklos ir jos reguliavimo tyrimai rodo, kad skirtinga politinės sistemos kultūra...

Kaip nurodo Mihut, Europos valstybėse ir JAV lobistinei veiklai vykdyti egzistuoja skirtinga politinė aplinka dėl istoriškai susiklosčiusių priežasčių. Specifiniai politinės kultūros elementai Jungtinėse Amerikos Valstijose ir Europos valstybėse lemia lobistinės veiklos vykdymo skirtumus. Jungtinėse Amerikos Valstijose politika yra poliarizuota tarp dviejų pagrindinių partijų, o Europos valstybės paprastai turi daugiapartinės sistemas, taip pat atstovų rinkimų procedūros Jungtinėse Amerikos Valstijose ir Europoje yra skirtingos. Labai svarbus skirtumas atsiranda iš interesų grupių ir pilietinės visuomenės įsitraukimo metodų rinkimų proceso metu (pvz., tradicija rinkti pinigais iš interesų grupių, būdinga Jungtinių Amerikos Valstijų politinei sistemai, yra visiškai svetima Europos šalyse). Jungtinių Amerikos Valstijų sistemoje interesų grupės įsitraukimas gali būti apibūdintas kaip interesų grupių konkurencijos sistema be privilegijuotų asociacijų, o Europos valstybėse yra labai būdinga, kad tam tikros asociacijos (pavyzdžiui, profesinės sąjungos, verslo asociacijos) dirba kartu su valdžios institucijomis trišaliu pagrindu, taip šioms organizacijoms teisėtai suteikiant privilegijas lobistinės veiklos procese⁷⁰. Lijphart'as skirtumus tarp šių sistemų įvardija kaip pliuralizmą ir korporatyvizmą⁷¹.

...lemia skirtingus lobistinės veiklos metodus...

Empirinių tyrimų rezultatai atskleidžia, kad lobistinės veiklos metodai yra skirtingi valstybėse su skirtingomis teisėkūros tradicijomis. Mokslininkai teigia, kad lobistinė veikla Jungtinėse Amerikos Valstijose pasižymi konfrontacija, agresyvumu, specializacija ir yra grindžiama finansinėmis priemonėmis ir teisine taktika, o štai lobistinė veikla Europoje daugiau orientuota į kompromiso paiešką, yra konstruktyvesnė, naudojamos „minkštosios“ priemonės ir yra grindžiama ilgalaikiais santykiais tarp skirtingų politinio proceso dalyvių⁷². Be to, Jungtinių Amerikos Valstijų lobistai daugiau remiasi išorine taktika, labiau orientuojasi į žiniasklaidą ir viešąją erdvę nei individualius sprendimų priėmėjus, o Europoje lobistai daugiau linkę pasitikėti vidine taktika, siekdami priėti prie politikų ir kitų sprendimų priėmėjų teikdami informaciją ir ekspertines paslaugas. Galiausiai lobistinė veikla Jungtinėse Amerikos Valstijose daugiausia atspindi klasikinį pliuralistinį interesų derinimo modelį, kur individų grupės varžosi dėl politinės įtakos, o Europoje lobistinė veikla atspindi korporatyvistinį interesų derinimo modelį, kur interesų grupės koordinuoja savo pozicijas ir kuria stabilius ir institucionalizuotus bendradarbiavimo pamatus⁷³.

⁷⁰ Mihut, p. 7–8.

⁷¹ Lijphart A. Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. New Haven: Yale University Press, 1999.

⁷² Woll C. The Brash and the Soft Spoke: Lobbying Styles in a Transatlantic Comparison // Interest groups and Advocacy 1(2), 2012, p. 193, 203.

⁷³ Hanegraaff M., Poletti A., & Beyers J. Explaining varying lobbying styles across the Atlantic: An empirical test of the cultural and institutional explanations // Journal of Public Policy, 2017, 37(4), p. 459–486.

Lyginant Jungtinių Amerikos Valstijų ir Europos valstybių lobistinės veiklos tradicijas, galima ir čia išvelgti skirtumų – profesionalus lobizmas, būdingas Jungtinių Amerikos Valstijų politinei sistemai, yra visiškai svetimas Europos valstybėms; Europoje egzistuoja daug kanalų, kuriais lobistai gali pasiekti politikus ir kitus sprendimų priėmėjus, dėl to reguliuojant lobistinę veiklą reikia įvertinti tiek subjektų, tiek ir svarbių kanalų įvairovę; taip pat skiriasi politinei kampanijai reikiamų pinigų telkimas ir naudojimas, bei esama kitų skirtumų, kuriuos lemia pliuralistinė ir korporatyvistinė sistemos.

...ir reikalauja skirtingo lobistinės veiklos teisinio reguliavimo

Kaip jau buvo minėta, siekiant, kad lobistinės veiklos reguliavimas būtų efektyvus, pirmiausia reikia tiksliai nustatyti, kokie subjektai tokią veiklą vykdo. Hanegraaff'as, Poletti ir Beyers'as analizavo santykį tarp lobistinės veiklos metodų skirtingose politinėse sistemose ir skirtinguose instituciniuose kontekstuose. Jų tyrimų rezultatai liudija, kad egzistuoja dideli skirtumai tarp to, kokias strategijas Europos valstybių ir Jungtinių Amerikos Valstijų lobistinės veiklos vykdytojai pasirenka savo nacionalinėse valstybėse ir kitos politinės tradicijos valstybėse. Tačiau šie skirtumai išnyksta, kai šie lobistai veikia panašiomis sąlygomis⁷⁴. Tai reiškia, kad politikos kultūra yra labai svarbus veiksnys, lemiantis lobistinės veiklos metodus valstybėse, tačiau svarbu ir tai, kad tiek Jungtinių Amerikos Valstijų, tiek ir Europos lobistai gali pritaikyti savo lobistinės veiklos strategijas prie institucinių aplinkybių. Tokie tyrimo rezultatai dar kartą patvirtina, kad teisinio reguliavimo iniciatyvos visų pirma turėtų būti grindžiamos nacionaline politine kultūra ir egzistuojančiais konkrečiai valstybei būdingais lobistinės veiklos metodais.

Skirtumai tarp Jungtinių Amerikos Valstijų (arba pliuralistinio) ir Europos valstybių (arba korporatyvistinio) lobistinės veiklos modelių implikuoja poreikį atsižvelgti į kai kuriuos aspektus, lemiančius siekį skirtingai apibrėžti lobistus ir skirtingai reguliuoti lobistinę veiklą. Taigi, sistemos su ilgametėmis lobistinės veiklos reguliavimo tradicijomis perėmimas toli gražu nelemia sėkmingo tokios sistemos perėmimo kitoje valstybėje.

Apibendrinant galima teigti, kad, atsižvelgiant į tarp valstybių egzistuojančius politinės kultūros skirtumus, galima pateikti keletą išvalgų.

Pirma, apibrėžiant, kas yra lobistas, pirmiausia reikėtų išanalizuoti, kas ir kokiais būdais valstybėje daro įtaką politikams ir kitiems sprendimų priėmėjams. Ne mažiau svarbu yra ir lobistinės veiklos adresatai – ar įtaką siekiama daryti tik įstatymų leidybos srityje, ar ji taip pat yra koncentruojama į vykdomąjį lygmenį. Šiuolaikinėse demokratijose didelė dalis viešosios politikos formuojama ar bent jau revizuojama administraciniu lygmeniu, dėl to vis daugiau valstybių siekia kuo plačiau apibrėžti lobistinę veiklą, jos vykdytojus ir adresatus⁷⁵. Tikėtina, kad kuo įvairesniais lygmenimis vykdoma įtaka, tuo daugiau egzistuoja galimų kontaktinių kanalų ir tuo daugiau galimybių asmenims veikti pasirenkant skirtingus metodus.

⁷⁴ Hanegraaff, Poletti, Beyers, p. 21.

⁷⁵ Pross A. P. Lobbying Models for Regulation. OECD (2007). Prieiga per internetą: <<http://www.oecd.org/dataoecd/17/50/38944782.pdf>>.

Antra, reikia atsižvelgti į tai, kad lobistinės veiklos reguliavimas yra našta tiek valdžios institucijoms, tiek ir lobistinę veiklą vykdančioms asmenims. Kaip jau buvo nurodyta, lobistinės veiklos administravimas daug kainuoja valstybei, ir tai yra vienas iš argumentų, kurį naudoja lobistinės veiklos reguliavimo oponentai. Tai ypač aktualu korporatyvistinės tradicijos valstybėse, kadangi ten egzistuoja labai daug įvairių būdų, kaip galima pasiekti politikus ar kitus sprendimų priėmėjus. Nors teoriškai reikėtų siekti į lobistinės veiklos reguliavimo apimtį įtraukti visus šios veiklos dalyvius, tačiau kiekviena valstybė turėtų pasverti ir nuspręsti, kiek efektyvu reguliavimą taikyti visų asmenų atžvilgiu, ir kurių asmenų atžvilgiu reguliavimas būtų efektyvus. Šiame kontekste reikia atsižvelgti į tai, kad kai kurie politinio proceso dalyviai tik atsitiktinai patenka į lobisto vaidmenį, pavyzdžiui, pateikia pasiūlymą dėl netinkamo teisinio reguliavimo. Tokiems asmenims neturėtų būti nustatyti tokie ribojimai, kurie atbaidytų nuo ketinimo pateikti siūlymus politikams ar sprendimų priėmėjams. Antra vertus, visada reikia įvertinti ir tai, kad asmenys, kurie siekia daryti įtaką politikams ar kitiems sprendimų priėmėjams neskaidriai, bus suinteresuoti ieškoti išlygų ir išimčių, kad būtų jiems teisinio reguliavimo nuostatos nebūtų taikomos. Taigi, kaip jau minėta, prieš pradėdant reguliuoti lobistinę veiklą, turi būti atliktas išsamus faktinių lobistinių tendencijų, apimčių, dalyvių ir adresatų bei teisių, suteikiamų atskiriems įtaką politikams ar sprendimų priėmėjams darantiems asmenims, tyrimas. Tai padėtų nustatyti pačias įtakingiausias lobistinę veiklą vykdančias interesų grupes ir jų naudojamus metodus.

Trečia, kai kurių mokslininkų teigimu, labai sunku tinkamai apibrėžti „lobistus“ tose korporatyvistinės politinės sistemos valstybėse, kuriose interesų grupės turi skirtingą statusą teisėkūros procese. Daugelyje Europos valstybių istoriškai susiklostė situacija, kad verslo asociacijos ir darbuotojų profesinės sąjungos yra tapusios pusiau institucionalizuotomis politinio proceso dalyvėmis⁷⁶. Tačiau EBPO nurodo, kad globalizacijos proceso metu multinacionalinių korporacijų ir tarptautinių socialinių judėjimų egzistavimas ir veikla verčia permąstyti korporatyvistinių politinių sistemų sąrangą ir esamus modelius priartinti prie Jungtinių Amerikos Valstijų modelio. Toks naujas modelis reikštų iki šiol turėtų privilegijų stiprioms įtakos grupėms atsisakymą ir būtų sunkiai pasiekiamas būtent dėl šių grupių spaudimo⁷⁷. Taigi – ilgas korporatyvistines tradicijas turinčios valstybės turi pasirinkti, ar visiems politinio proceso dalyviams suvienodinti galimybes dalyvauti teisėkūroje teikiant siūlymus, ar likti prie korporatyvistinio modelio bei lobistinės veiklos ir lobisto sąvokas pritaikyti prie egzistuojančios realybės, išlaikant tam tikrų interesų grupių didesnę įtaką kitų grupių atžvilgiu. Svarbu atkreipti dėmesį, kad tokia sistema gali skatinti kitų, neprivilegiuotų interesų grupių, nepasitenkinimą suteikiama padėtimi ir jų motyvaciją ieškoti galimybių daryti poveikį politikams ir kitiems sprendimų priėmėjams neskaidriais būdais.

Ketvirta, reikia nepamiršti, kad lobistinės veiklos reguliavimas yra vienas iš platesnės visuomenės dalyvavimo priimant viešuosius sprendimus elementų. Kituose teisės aktuose reguliuojamos tokios teisės, kaip galimybė kreiptis į parlamento narius, peticijos teisė, teisė gauti ir pateikti informaciją valstybės valdžios institucijoms ir pan. Nustatant lobistinės veiklos taisykles, būtina atsižvelgti į jau egzistuojančią teisinę bazę, reguliuojančią galimybes piliečiams dalyvauti teisėkūroje siekiant išvengti reguliavimo

⁷⁶ Transparency International, 2015, p. 15.

⁷⁷ Pross, p. 29.

spragų ar dubliavimosi, tinkamai motyvuojant lobistus deklaruoti savo veiklą ir išvengiant teisinio neaiškumo situacijų, dėl kurių lobistinės veiklos reguliavimas gali tapti neefektyvus.

Penkta, reikia prisiminti, kad papildomos administracinės ir skaidrumo naštos nustatymas lobistams gali lemti tai, kad šie asmenys sieks išvengti reikalavimo registruotis lobistais ar deklaruoti savo veiklą, kitaip tariant, šie asmenys gali būti suinteresuoti nepatekti į teisinio reguliavimo sritį. Dėl šios priežasties reikia numatyti ir tinkamas paskatas, privilegijas, kurių neturi kiti piliečiai ar kitos organizacijos, kad skaidri lobistinė veikla būtų patraukli.

Galiausiai, kalbant apie profesionalius lobistus, svarbu tai, kad tokia profesija būdinga Jungtinių Amerikos Valstijų politinės sistemos modeliui. Todėl Europos valstybėse prioritetas neturėtų būti teikiamas amerikietiškam lobistinės veiklos reguliavimo modeliui, nes jis apima tik labai mažą dalį realios lobistinės veiklos, sudarant galimybę Europos valstybių teisinės sistemos tradicijoje veikiančioms interesų grupėms ir toliau daryti įtaką politikams ir kitiems sprendimų priėmėjams nepaisant egzistuojančio reguliavimo (kuris jų atžvilgiu ir nėra taikomas). Europos valstybėse tinkamai reikėtų atsižvelgti ir į tokių asmenų, kurie gali daryti realią įtaką sprendimų priėmėjams, kaip ekspertai, patarėjai, konsultantai ir pan.

3.2. Lobistinės veiklos reguliavimas Lietuvoje

Lietuvoje pirmieji bandymai reguliuoti lobistinę veiklą pasireiškė vykstant deryboms dėl šalies narystės Europos Sąjungoje – t. y. tai nebuvo iš visuomenės, politinių skandalų ar nacionalinės politinės sistemos kylantis poreikis. Taigi pirmiausia atsirado paskata iš išorės ir tik tada buvo pradėta svarstyti, kaip lobistinė veikla galėtų būti sureguliuota nacionaliniu lygmeniu, kokį lobistinės veiklos reguliavimo modelį vertėtų pasirinkti. Nepaisant to, kad minėtoje EBPO studijoje teigiama, jog lobistinės veiklos teisinis reguliavimas ir vartojami apibrėžimai turėtų atspindėti „plačią konstitucinę ir politinę valstybės, kurioje reguliavimas taikomas, realybę“, jie neturėtų būti perkeliama iš vienos politinės sistemos į kitą be atidžios analizės ir modifikacijų pagal nacionalinius poreikius⁷⁸, į tai nebuvo tinkamai atsižvelgta rengiant pirmąją Lobistinės veiklos įstatymo redakciją. Kaip teigia Ragauskas, „viena yra įrėminti visuomenėje faktiškai vykstančius realius procesus ir visai kas kita – juos sukurti“. Pasak šio autoriaus, „šiuo požiūriu pagrindinė įstatymo problema buvo užprogramuota jau rengiant ir svarstant projektą, nes įstatymo kūrėjai orientavosi į mistinio „idealaus modelio“ paieškas jį jau įsidiėgusiose 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

⁷⁸ OECD. Building a Framework for Enhancing Transparency and Accountability in Lobbying. Public Governance and Territorial Development Directorate. Public Governance Committee. 2007. Prieiga per internetą:

<[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC\(2007\)17&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC(2007)17&docLanguage=En)>.

kriterijams šioje supranacionalinėje organizacijoje poreikius), tampa akivaizdu, kad sukurtasis įstatymas neturėjo pakankamų (būtinų) prielaidų būti veikiantis“⁷⁹. Buvęs Seimo narys A. Grumadas Seimo diskusijų metu taikliai pastebėjo, kad Jungtinių Amerikos Valstijų lobistai turbūt pavydėtų tų sąlygų, kurios Lietuvoje suteikiamos lobistams, tačiau pagal Lietuvos realijas šiuo įstatymu „tam tikra prasme mes bandome siūti skafandrus, o po to žiūrėsime – gal atsiras ir kosmonautų, galinčių į juos įlįsti ir dirbti“⁸⁰.

Tai, kad lobistinės veiklos faktinė situacija prieš priimant pirmąjį Lobistinės veiklos įstatymą nebuvo tinkamai išanalizuota, liudija ir labai trumpas įstatymo priėmimo terminas – įstatymas buvo pateiktas Seimui 2000 m. balandžio 27 d., o priimtas jau po dviejų mėnesių – 2000 m. birželio 27 d. Dėl to peršasi išvada, kad įstatymo rengimas ir svarstymas stokojo tinkamo kultūrinio ir teisinio konteksto įvertinimo, taip pat nebuvo atsižvelgta į realius įtaką darančius subjektus ir įtakos darymo politikams kanalus. Lobistinės veiklos įstatymas iš esmės buvo neveikiantis – registruotų lobistų skaičius nesiekė 40-ies, ir nors empiriniai tyrimai nebuvo atliekami, buvo akivaizdu, kad įstatymas ir lobistinės veiklos praktika vyko nepriklausomai vienas nuo kito. Tik 2017 metų vasarą buvo priimta nauja Lobistinės veiklos redakcija, kurioje nors ir buvo ištaisytos kelios reguliavimo spragos, tačiau jų vis tiek liko, ir tai pakako, kad nuolat lobistine veikla užsiimantys asmenys galėtų išvengti pareigos deklaruoti savo įtakos darymo veiksmus. Po 2018 metų politinio skandalo dėl verslo įtakos politikams Lietuvos Respublikos Seimo Nacionalinio saugumo ir gynybos komitete atlikus parlamentinį tyrimą dėl asmenų, verslo subjektų ir kitų interesų grupių galimo neteisėto poveikio valstybės institucijoms priimant sprendimus ir galimos neteisėtos įtakos politiniams procesams ir pateikus išvadą, kuriai pritarta Lietuvos Respublikos Seimo 2018 m. birželio 5 d. nutarimu Nr. XIII-1228⁸¹, pradėta rengti dar viena Lobistinės veiklos įstatymo redakcija.

Bendrajai prasme lobistine veikla turėtų būti laikomi bet kokie individualių asmenų ar jų grupių atliekami veiksmai, kuriais daroma ar siekiama daryti įtaką priimant viešuosius sprendimus, ir šia veikla įgyvendinama visuomenės ir jos atstovų teisė dalyvauti valdant savo šalį bei padedama valdžios atstovams priimti informuotus sprendimus suteikiant tam vertingus duomenis.

Pripažįstant, kad lobistinė veikla sukuria teigiamą potencialą tiek visuomenei, tiek viešųjų sprendimų priėmėjams, minėtos tarptautinės organizacijos akcentuoja, kad nesvarbu, koku būdu ar kanalu daroma įtaka viešiesiems sprendimams, svarbiausia, kad būtų užtikrinamas įtakos darymo skaidrumas⁸². Skaidrumo užtikrinimas:

⁷⁹ *Ragauskas P.* Apie prielaidas neveikti lobistinės veiklos teisiniam reglamentavimui Lietuvoje // *Teisės problemos*, 2013, Nr. 3(73).

⁸⁰ Transparency International Lithuania. *Backstage politics: Understanding lobbying in Lithuania*. 2015, p. 6.

⁸¹ Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo Nacionalinio saugumo ir gynybos komiteto atlikto parlamentinio tyrimo dėl asmenų, verslo subjektų ir kitų interesų grupių galimo neteisėto poveikio valstybės institucijoms priimant sprendimus ir galimos neteisėtos įtakos politiniams procesams išvados“ (i. k. 2018-09656).

⁸² ET rekomendacijų A dalies „Tikslas“ 1 rekomendacijoje numatyta: „Lobistinės veiklos teisinis reguliavimas turi skatinti lobistinės veiklos skaidrumą.“

1) leidžia matyti, kas, kam ir kaip daro ar siekia daryti įtaką (sudaromos galimybės pilietinei politikų kontrolei, tuo didinant visuomenės pasitikėjimą valdžios institucijomis);

2) sudaro lygias galimybes visiems subjektams (pradedant privataus sektoriaus interesų grupėmis ir baigiant plačiąja visuomene) dalyvauti formuojant viešąją politiką⁸³.

Ir atvirkščiai, neskaidri lobistinė veikla gali vesti prie neteisėtos įtakos darymo, nesąžiningos konkurencijos ir stambių interesų grupių vykdomo reguliavimo užgrobimo – tuo darant didelę žalą visuomenės interesams ir efektyviai viešajai politikai⁸⁴. Kaip jau buvo minėta anksčiau, siekiant užkirsti kelią neteisėtam įtakos darymui, kuris atitinka prekybos poveikiu sudėties požymius, svarbūs du momentai. Pirma, lobistinė veikla turi būti reguliuojama taip, kad būtų galima patikrinti, kas darė įtaką priimant vieną ar kitą teisės aktą, kuris vėliau gali pasirodyti netinkamas. Tokiu atveju nebūtų sudėtinga patikrinti, koks asmuo darė poveikį politikui, ir būtų pagrindas pradėti tyrimą, ar išties tas politikas už šio sprendimo priėmimą negavo neteisėto atlygio. Antra, svarbu nustatyti, kokie ryšiai sieja poveikį darantį asmenį su politiku.

Tačiau tinkamas lobistinės veiklos suregulavimas yra didelis iššūkis. Turime patirties, kai Lietuvoje, pirmojoje Europos Sąjungoje, dar 2000 metais buvo priimtas Lobistinės veiklos įstatymas, kuris dėl savo netobulumo tarptautinėje teisėkūros diskusijoje minimas kaip vienas pagrindinių blogiausios praktikos pavyzdžių raginant mokytis iš padarytų klaidų. 2017 m. vasarą antrą kartą buvo lipama ant to paties grėblio parengiant ir priimant naują įstatymo redakciją, kurios tikrasis tikslas yra ne skaidrinti ir viešinti įtakos viešiesiems sprendimams pastangas ir darymą, o kurti ir reguliuoti naują lobisto profesiją. Nors priėmus šį įstatymą lobistų padaugėjo maždaug dvigubai (nuo 37 iki 77⁸⁵), tačiau matant, kad per 14 įstatymo gyvavimo mėnesių (nuo 2017 m. rugsėjo 1 d. iki 2018 m. lapkričio 30 d.) yra deklaruoti tik 93 poveikio politikams darymo atvejai, galima daryti rimtą prielaidą, kad toks lobistinės veiklos reguliavimas taip pat nėra tinkamas.

EBPO yra perspėjusi, kad nacionaliniam kontekstui nepritaikytas ir neveikiantis teisinis reguliavimas tik kenkia piliečių ir valstybės bendradarbiavimui, didina pilietinį nihilizmą. Ne kartą buvo pabrėžta, kad lobistinės veiklos nuostatos neturėtų būti automatiškai perkeliamos iš vienos valstybės į kitą – jei JAV ar Kanadoje, turinčiose ilgą lobistų profesionalų veiklos tradicijas, teisinis reguliavimas yra gerai veikiantis, visai nereiškia, kad jis bus tinkamas ir tokios tradicijos neturinčiose valstybėse⁸⁶.

Anksčiau sistemiškai apibūdintas lobistinės veiklos teisinio reguliavimo poreikis, t. y. siekis užtikrinti, kad įtakos siekimas ir darymas viešiesiems asmenims priimant sprendimus būtų skaidrus ir viešas, bei siekis, kad būtų užkertamas kelias neskaidriam lobistinės veiklos vykdymui, sudarančiam prielaidas prekybai poveikiu ir

⁸³ OECD. Principles for Transparency and Integrity in Lobbying. 2 principas. Prieiga per internetą: <<http://www.oecd.org/gov/ethics/oecdprinciplesfortransparencyandintegrityinlobbying.htm>>.

⁸⁴ OECD. Principles for Transparency and integrity in lobbying.

⁸⁵ Lobistų skaidrumo registras. Prieiga per internetą: <<https://www.lobistai.lt/lobistai>>, žiūrėta 2018-12-07.

⁸⁶ Žr. OECD. Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 1, p. 25–26. Prieiga per internetą: <http://www.oecd-ilibrary.org/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-1_9789264073371-en>.

kyšininkavimui, implikuoja tam tikrus kriterijus lobisto, kaip šios veiklos subjekto, apibrėžimui.

Pirmiausia svarbu taip apibrėžti lobistą, kad į reguliavimo apimtį patektų visi subjektai, kurie siekia daryti įtaką priimant viešuosius sprendimus. Subjekto, kuriam taikomas reguliavimas, apibrėžimas svarbus ir siekiant ateityje turėti galimybę įvertinti, ar asmuo, kuris darė įtaką politikui ar kitam sprendimų priėmėjui, užima tam tikrą socialinę padėtį ar turi kitokio pobūdžio ryšių su sprendimų priėmėju, dėl kurių jis gali daryti poveikį tik tam tikroje viešojo gyvenimo srityje. Kitaip tariant, įtaką darančių ar siekiančių daryti subjektų apibrėžimas yra svarbus siekiant suvaldyti prekybos poveikiu ar kyšininkavimo tiesiogiai ar netiesiogiai paperkant politikus rizikas.

Taigi lobisto apibrėžimas turi būti aiškus, išsamus ir pakankamai tikslus siekiant išvengti dviprasmybių bei užkirsti kelią aiškinimo spragoms. Į lobistų apibrėžimą turėtų patekti ne tik profesionalūs lobistai, bet ir interesų grupės, nevyriausybinės organizacijos ir kiti subjektai, kurie siekia daryti įtaką priimant politinius sprendimus. Kaip rodo šiuo metu galiojančio įstatymo taikymo praktika, koncentruojantis tik į profesionalius lobistus, pagrindinės interesų grupės veikia nereguliuojamai. Didesnis įtaką siekiančių daryti subjektų rato įtraukimas į lobistinės veiklos reguliavimo apimtį duotų dvejopą naudą: užtikrintų didesnę įtakos viešųjų sprendimų priėmimui skaidrumą ir užkirstų kelią lobistinės veiklos naudoms gavėjams pasinaudoti spragomis ir vykdyti neskaidrią lobistinę veiklą.

Lietuvoje viena iš priežasčių, dėl ko nepavyksta sutarti dėl lobistinės veiklos teisinio reguliavimo apimties asmenų atžvilgiu, yra didelis nevyriausybinių sektoriaus atstovų pasipriešinimas būti įtrauktiems į įstatymo reguliavimo sritį. Europos Tarybos darbo grupėje, rengusioje ET rekomendacijų projektą, išklausant pilietinės visuomenės organizacijų nuomonę dėl rengiamų rekomendacijų, pilietinių organizacijų atstovai pastebėjo, kad kartais pasigirsta nuomonių, jog reikėtų daryti skirtumą tarp advokacijos grupių atliekamos lobistinės veiklos, kai siekiama viešosios naudos („gerasis“ lobizmas), ir lobistinės veiklos, kurią atlieka verslo ar privačių interesų siekiančios grupės („blogasis“ lobizmas) – tačiau patys pabrėžė, kad toks išskyrimas grindžiamas tik subjektyviais vertybiniais kriterijais, ir reguliuojant lobistinę veiklą reikėtų laikytis bendros taisyklės (t. y. įtraukti visus subjektus, kurie siekia daryti įtaką) nepriklausomai nuo organizacijos rūšies⁸⁷.

Taip pat vertėtų pažymėti, kad Lietuvoje organizacijų nenoras būti laikomais lobistinės veiklos subjektais klaidingai grindžiamas tarptautiniais dokumentais, kuriais siekiama skatinti pilietines organizacijas dalyvauti tvarkant viešuosius reikalus (Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių konvencijos⁸⁸ 10 straipsniu bei Europos Tarybos rekomendacijomis dėl nevyriausybinių organizacijų teisinio statuso (2007)⁸⁹), kadangi lobistinė veikla (t. y. dalyvavimas darant ar siekiant daryti įtaką priimant viešuosius sprendimus) savaime neprieštarauja organizacijų dalyvavimui viešajame gyvenime. Šis argumentas gali būti pasitelktas svarstant, ar lobistinę veiklą vykdančiams asmenims

⁸⁷ Hearing of representatives from regulatory bodies, business, lobbyists and civil society. 14 June 2016. Council of Europe, CDCJ-GT-LOB(2016)13.

⁸⁸ Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių konvencija. Prieiga per internetą: <https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_LIT.pdf>.

⁸⁹ Council of Europe Recommendation CM/Rec(2007) 14 „Legal status of non-governmental organisations in Europe“. Prieiga per internetą: <<https://rm.coe.int/16807096b7>>.

taikomų reikalavimų ir įpareigojimų našta nevaržytų tokios teisės. Tačiau tai yra visiškai kitas klausimas. Lobistinės veiklos suderinamumą su nevyriausybiniu sektoriaus atliekama veikla patvirtina ir ET rekomendacijos ir jų aiškinamasis memorandumas⁹⁰, pagal kuriuos lobistinės veiklos teisinis reguliavimas turėtų būti taikomas ir nevyriausybiniams organizacijoms (2 rekomendacija), tačiau šis reguliavimas jokiais būdais neturėtų pažeisti asmenų teisių kreiptis į valstybės institucijas bei pareigūnus tiek individualiai, tiek kolektyviai (4 rekomendacija).

Kaip matyti, pagal pirmąją (iki 2018 m. rugsėjo mėnesio galiojusią) Lobistinės veiklos įstatymo redakciją, tiek pagal šiuo metu galiojančią šio įstatymo redakciją, tiek ir pagal Teisingumo ministerijos parengtą ir 2018 m. gruodžio mėn. Seimo registre įregistruotą Lobistinės veiklos įstatymo projektą Nr. XIIIIP-3051, lobistinės veiklos reguliavimas taikomas ir ketinamas toliau taikyti tik labai siaurai asmenų grupei. Galiojantis Lobistinės veiklos įstatymas taikomas tik profesionaliems lobistams – jis nėra taikomas nevyriausybiniams organizacijoms, fiziniams asmenims, reiškiantiems nuomonę dėl teisėkūros, taip pat asmenims, kurie vykdo kitą specialiųjų įstatymų arba įstatų nustatyta tvarka vykdomą veiklą, kuri tenkina viešąjį interesą⁹¹. Pagal parengtą įstatymo projektą, lobisto sąvoka bus taikoma profesionaliems lobistams – fiziniams ir juridiniams asmenims, tačiau lobistine veikla nelaikoma viešųjų juridinių asmenų, tiesiogiai nurodytų specialiuose įstatymuose, veikla, tenkinanti viešąjį interesą; asmenų veikla, kai jie dalyvauja viešuose susitikimuose, posėdžiuose, pasitarimuose, kituose viešuose renginiuose ir (ar) renginiuose, kurie viešai transliuojami; asmenų veikla, kai jie viešai skleidžia informaciją visuomenės informavimo priemonėje; politinių partijų veikla; nevyriausybinių organizacijų bei religinių bendruomenių ir bendrijų veikla.

Svarbu pabrėžti, kad pagal dabartinį reguliavimą lobistine veikla nelaikoma specialiųjų įstatymų arba įstatų nustatyta tvarka vykdoma veikla, kuri tenkina viešąjį interesą. Europos Tarybos darbo grupėje apibrėžiant lobistinę veiklą svarstant iniciatyvą daryti skirtumą tarp viešųjų ir privačių interesų iškilo ginčų, ką reikėtų laikyti privačiais, o ką – viešaisiais interesais. Pavyzdžiui, žaliosios energetikos projektai, kuriais tausojama aplinka ir kurie kartu teikia tiesioginę asmeninę naudą projekto įgyvendintojams; neįgaliųjų draugijų siūlymai dėl neįgaliųjų padėties gerinimo, dirbančių mamų ir tėvų asociacijų siūlymai dėl paramos tėvams, galiausiai didelės įmonės, kurioje dirba daugiau nei pusė miestelio darbuotojų, veiklos klausimai – turėtų būti laikomi viešuoju ar privačiu interesu? Atsižvelgiant į kriterijų, kaip atriboti viešąjį ir privatų interesą ir naudą, nebuvimą bei jau minėtą argumentą, kad lobizmas matomas tik kaip teigiama veikla tiek visuomenei, tiek sprendimų priėmėjams, Europos Taryboje buvo apsispręsta šio kriterijaus neįtraukti ir lobistine veikla laikyti veiksmus, kuriais siekiama tenkinti tiek viešuosius, tiek privačius interesus. Tačiau nors ir esant prielaidai, kad būtent ši išimtis iš lobistinės veiklos teisinio reguliavimo asmenims, tenkinantiems viešąjį interesą, yra esminis veiksnys, dėl kurio įstatymas yra realiai neveikiantis, naujame Lobistinės veiklos įstatymo projekte taip pat išliko nors ir šiek tiek pakoreguota, bet gana plačias galimybes suteikianti asmenims, norintiems išvengti prievolės registruotis lobistais ir veikti

⁹⁰ Recommendation CM/Rec(2017)2>.

⁹¹ Lobistinės veiklos įstatymo (i. k. 1001010ISTAIH-1749) redakcija nuo 2017 m. rugsėjo 1 d. Prieiga per internetą: <<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.104674/wURxZVuMXh?positionInSearchResults=0&searchModelUUID=676a4716-755e-4a94-a04d-4708a1dced3f>>.

skaidriai, nuostata⁹². Remiantis tokiu reguliavimu, labai tikėtina, kad, pavyzdžiui, advokatai, profesinių sąjungų atstovai ir toliau galės vykdyti lobistinę veiklą nesiregistruodami lobistais. Šiame kontekste svarbus 2017 m. birželio 19 d. Vilniaus apygardos administracinio teismo sprendimas⁹³, kuriame šis teismas nagrinėjo lobisto ir advokato L. S. skundą dėl 2016 m. spalio 26 d. Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos sprendimo⁹⁴, kuriuo minėtas asmuo buvo pripažintas pažeidęs Lobistinės veiklos įstatymą, kadangi 2014 m. ir 2015 m. lobistinės veiklos ataskaitose nenurodęs lobistinės veiklos, kai atstovavo Nacionalinės lošimų ir žaidimų verslo asociacijos bei Lietuvos smulkiųjų vartojimo kreditų asociacijos interesams. Svarstomoje byloje pareiškėjas nurodė, kad jis yra ne tik registruotas lobistas, bet ir praktikuojantis advokatas, įrašytas į advokatų, turinčių teisę verstis advokato veikla, sąrašą ir todėl teisinių paslaugų sutarčių bei atstovavimo sutarčių pagrindu Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos tirtu laikotarpiu teikė teisines paslaugas Nacionalinei lošimų ir žaidimų verslo asociacijai ir Lietuvos smulkiųjų vartojimo kreditų asociacijai. Pasak jo, Nacionalinė lošimų ir žaidimų verslo asociacija ir Lietuvos smulkiųjų vartojimo kreditų asociacija, kaip ir bet kuris kitas asmuo, vykdydamos veiklą turi Advokatūros įstatyme numatytą teisę pasirinkti advokatą, kuris patartų, atstovautų ar gintų jų interesus, teiktų kitas teisines paslaugas – konsultacijas, rengtų teisinę reikšmę turinčius dokumentus, atstovautų teisės klausimais. Taigi pareiškėjas teigė, jog atstovaudamas minėtų asociacijų interesams jis veikė kaip advokatas, o ne kaip lobistas. Tačiau savo sprendime Vilniaus apygardos administracinis teismas nurodė, kad, pagal byloje esančią medžiagą, pareiškėjo veikla, atstovaujant Nacionalinės lošimų ir žaidimų verslo asociacijos bei Lietuvos smulkiųjų vartojimo kreditų asociacijos interesams, atitinka Lobistinės veiklos įstatyme nurodytą lobistinės veiklos apibrėžimą, taip pat pareiškėjas svarstytu laikotarpiu dalyvavo Seimo Teisės ir teisėtvarkos komiteto posėdžiuose, kuriuose buvo svarstomi klausimai dėl Seimo narių pasiūlymų dėl Azartinių lošimų įstatymo pakeitimo įstatymo projekto, taip pat dėl Vartojimo kredito įstatymo pakeitimo įstatymo projekto, t. y. klausimai, susiję su Nacionalinės lošimų ir žaidimų verslo asociacijos bei Lietuvos smulkiųjų vartojimo kreditų asociacijos interesais. Be to, teismas nustatė, kad pareiškėjas niekada nebuvo asmeniškai kviečiamas į šio komiteto posėdžius ir leidimai komiteto vardu išrašomi nebuvo. Dėl to teismas padarė išvadą, kad pareiškėjas į komiteto posėdžius pateko ne kaip advokatas, o kaip lobistas. Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarija jam buvo išdavusi ilgalaikį leidimą lankytis Seime dėl jo vykdomos lobistinės veiklos. Remdamasis šiomis aplinkybėmis teismas konstatavo, kad faktiškai pareiškėjo vykdoma veikla atitiko Lobistinės veiklos įstatymo nuostatas, ir jis veikė Nacionalinės lošimų ir žaidimų verslo asociacijos bei Lietuvos smulkiųjų vartojimo kreditų asociacijos interesais, dalyvaudamas komitetų posėdžiuose ir siekdamas daryti įtaką teisėkūrai. Teismas papildomai akcentavo, kad pareiškėjas, būdamas advokatas, profesionalus teisininkas bei registruotas lobistas, galėjo suprasti, kad jo faktiškai vykdyta veikla atitiko lobistinės veiklos sampratą, ir peržengė įprastas advokato atstovavimo paslaugų ribas. Nors pareiškėjas nebuvo sudaręs sutarčių kaip lobistas, taip pat negavo pajamų, vien veiklos

⁹² Pagal Lobistinės veiklos įstatymo projekto 7 straipsnio 7 punktą, lobistine veikla nelaikoma „viešųjų juridinių asmenų, tiesiogiai nurodytų specialiuose įstatymuose, veikla, tenkinanti viešąjį interesą“.

⁹³ Vilniaus apygardos administracinio teismo 2017 m. birželio 19 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-1543-281/2017.

⁹⁴ Vyriausioji tarnybinės etikos komisija. 2016 m. spalio 26 d. sprendimas Nr. KS-73.

įforminimas negali sudaryti pagrindo teigti, kad tai nebuvo lobistinė veikla, be to, lobistinė veikla gali būti ir neatlygintina. Taip pat teismas pastebėjo, kad nebuvo jokių duomenų, patvirtinančių, kad pareiškėjas Nacionalinei lošimų ir žaidimų verslo asociacijai bei Lietuvos smulkiųjų vartojimo kreditų asociacijai būtų teikęs kitas konkrečias teisines paslaugas, įprastas veikiant atstovavimo sutarties pagrindu. Priešingai, šioje byloje paaiškėjo, kad pareiškėjo veikla pasireiškė išimtinai veikla, kuria buvo siekiama paveikti teisėkūros procesus⁹⁵.

Taigi šioje byloje vienas svarbiausių įrodymų, dėl ko lobisto ir advokato veikla konkrečiu atveju buvo laikoma lobistine, buvo tai, kad šis asmuo turėjo ilgalaikį leidimą patekti į Seimo patalpas ir tuo naudotis. Tačiau tokiu atveju, jei asmuo, būdamas praktikuojantis advokatas ir turėdamas su klientu pasirašytą teisinių paslaugų teikimo sutartį, patektų į Seimo komitetų posėdžius ar pas konkrečius Seimo narius pagal asmeniškai išduotą leidimą, nėra aišku, ar teismas tikrai tokią veiklą pripažintų lobistine veikla. Visai tikėtina, kad tokia advokato vykdoma veikla būtų laikoma „specialiųjų įstatymų arba įstatų nustatyta tvarka vykdoma veikla, kuri tenkina viešąjį interesą“ (kaip numatyta galiojančioje Lobistinės veiklos įstatymo redakcijoje) arba „viešųjų juridinių asmenų, tiesiogiai nurodytų specialiuose įstatymuose, veikla, tenkinanti viešąjį interesą“ (kaip numatyta 2018 m. gruodžio 7 d. registruotame Lobistinės veiklos įstatymo projekte).

Šiame sprendime dar svarbus paminėtas momentas dėl galimybės atstovaujama asociacijų veiksmus laikyti lobistine veikla. Šioje byloje pareiškėjas nurodė, kad Nacionalinė lošimų ir žaidimų verslo asociacija ir Lietuvos smulkiųjų vartojimo kreditų asociacija yra pelno nesiekiantys juridiniai asmenys, veikiantys pagal Lietuvos Respublikos asociacijų įstatymą bei savo steigimo dokumentus, ir dėl to šių asociacijų veikla neturi būti laikoma lobistine veikla. Šiame kontekste teismas akcentavo, kad net ir faktinę lobistinę veiklą vykdomas asmuo gali išvengti pareigos išviešinti realiai vykdomą lobistinę veiklą vien prisidengdamas aplinkybe, kad veikia ne pelno siekiančios organizacijos interesais. Todėl, teismo nuomone, toks teisinis reglamentavimas sukūrė teisės spragą ir sudarė prielaidas piktnaudžiauti įstatyme numatyta išimtimi dėl pelno nesiekiančių organizacijų galimybės išvengti pareigos registruotis lobistais. Teismas nustatė, kad šių asociacijų nariai yra išimtinai pelno siekiantys juridiniai asmenys. Taigi, suteikus jiems galimybę išvengti prievolės registruotis lobistais, susidarytų precedentas, kada pelno siekiantys juridiniai asmenys, siekdami paveikti teisėkūros procesą, galėtų vienytis į ne pelno siekiančias organizacijas ir taip, pasitelkdami atstovus, tiesiogiai darytų poveikį įstatymų leidybai, ir tokios veiklos nereikėtų išviešinti. Teismo teigimu, toks aiškinimas prieštarautų lobistinės veiklos reguliavimo tikslams ir būtų sudaromos prielaidos piktnaudžiavimui⁹⁶. Būtina pažymėti, kad išimtis dėl „ne pelno siekiančių organizacijų“ buvo numatyta pirmojoje Lobistinės veiklos įstatymo redakcijoje, galiojusioje iki 2017 m. rugsėjo mėnesio. Po šios datos patvirtintoje įstatymo redakcijoje yra kiek kitokia nuostata, pagal kurią Lobistinės veiklos įstatymas netaikomas „nevyriausybinėms organizacijoms, kaip jos apibrėžtos Lietuvos Respublikos nevyriausybinių organizacijų plėtros įstatyme“. Šiuo metu galiojančiame

⁹⁵ Vilniaus apygardos administracinio teismo 2017 m. birželio 19 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-1543-281/2017.

⁹⁶ Ten pat.

Nevyriausybinių organizacijų plėtros įstatyme pelno siekiantiems juridiniams asmenims apribotos galimybės savo interesams atstovauti per nevyriausybinės organizacijas, tačiau išlieka. Pagal šio įstatymo reikalavimus, nevyriausybėmis organizacijomis nelaikomi „susivienijimai, kurių daugiau kaip 1/3 dalyvių yra privatūs juridiniai asmenys“⁹⁷. Taigi pagal šiuo metu galiojantį reguliavimą Vilniaus administracinio teismo byloje svarstytos asociacijos nebūtų laikomos nevyriausybėmis organizacijomis ir negalėtų pasinaudoti Lobistinės veiklos įstatymo išimtimis, tačiau tokiu atveju, jeigu asociaciją sudarytų trys pelno siekiantys juridiniai asmenys ir du juridiniai asmenys, kurie atstovauja kitų pelno siekiančių organizacijų interesams, tokia organizacija galėtų būti laikoma nevyriausybine. Taip pat svarbu, kad jau rengiamas ir naujos redakcijos Nevyriausybinių organizacijų plėtros įstatymo projektas⁹⁸, todėl išlieka pavojus, kad tiek minėta šiuo metu galiojančio Lobistinės veiklos įstatymo projekto nuostata, leidžianti nevyriausybinių organizacijų veiklos nelaikyti lobistine veikla, tiek naujai registruoto Lobistinės veiklos įstatymo projekto analogiška nuostata tinkamai neužkirs kelio neskaidriam verslo interesų atstovavimui teisėkūros procese.

Aptariant naujai registruotą Lobistinės veiklos įstatymo projektą svarbu paminėti, kad jo pirminė versija buvo kur kas pažangesnė lobistinės veiklos skaidrinimo aspektu⁹⁹. Įstatymo projekte buvo numatyta pareiga lobistinę veiklą deklaruoti tiek registruotiems lobistams, tiek kitiems asmenims, kurie siekia daryti įtaką teisėkūrai. Tiesa, pastariesiems buvo numatyta pareiga deklaruoti tik vienkartinį lobistinės veiklos veiksmus, tačiau politikams ir sprendimų priėmėjams, kuriems būtų siekiama daryti įtaką, buvo numatyta pareiga deklaruoti ir tokių asmenų veiksmus taip pat kaip ir registruotų lobistų. Be to, ir kitiems nei registruoti lobistai asmenims, kelis kartus pažeidusiems lobistinės veiklos taisykles, būtų grėsusios administracinės sankcijos. Tačiau tokio reguliavimo idėjos buvo atsisakyta – tiesa, nors sugrįžta prie idėjos Lobistinės veiklos įstatymą taikyti tik profesionaliems (registruotiems) lobistams, tačiau kartu su Lobistinės veiklos įstatymo projektu užregistruotas ir Teisėkūros pagrindų įstatymo papildymo projektas¹⁰⁰, kuriame numatyta, kad asmenys savanoriškai gali registruotis į asmenų, darančių įtaką teisėkūrai, sąrašą, ir tokiu atveju jie gaus tas pačias privilegijas kaip ir registruoti lobistai (patekti į valdžios institucijų patalpas, turėti galimybę iš anksto susipažinti su teisės aktų projektais), tačiau jiems nebus taikomos jokios sankcijos, išskyrus išbraukimą iš šio sąrašo. Tokia projekto idėja kritikuotina, kadangi šitoks reguliavimas skatins asmenis siekti išvengti registravimosi lobistu ir vietoje to veikti registruojantis į asmenų, darančių įtaką teisėkūrai, sąrašą, siekiant gauti lobisto privilegijas, kartu išvengiant atsakomybės už galimus lobistinės veiklos

⁹⁷ Lietuvos Respublikos nevyriausybinių organizacijų plėtros įstatymas, i. k. 2014-00018.

⁹⁸ Lietuvos Respublikos nevyriausybinių organizacijų plėtros įstatymo Nr. XII-717 pakeitimo įstatymo projektas. Prieiga per internetą: <<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/80bac6136e3b11e89bb0cb50d0500eab>>.

⁹⁹ Žr. 2018 m. rugsėjo 3 d. registruotą Lobistinės veiklos įstatymo projektą. Prieiga per internetą: <<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/e57e39f0af4111e8aa33fe8f0fea665f?positionInSearchResults=3&searchModelUUID=676a4716-755e-4a94-a04d-4708a1dced3f>>.

¹⁰⁰ Teisėkūros pagrindų įstatymo Nr. XI-2220 papildymo 5(1), 5(2) ir 5(3) straipsniais įstatymo projektas. Prieiga per internetą: <<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/e18ebed0f85411e895b0d54d3db20123?positionInSearchResults=6&searchModelUUID=738dca80-8439-46d2-bd64-66748c163373>>.

pažeidimus. Atsižvelgiant į tai, kad šis įstatymo projektas dar tik registruotas Seime ir nebuvo svarstyta, jo nuostatos išsamiau nebus analizuojamos.

Remiantis tiek galiojančia Lobistinės veiklos įstatymo redakcija, tiek pagal parengtą jo naujos redakcijos projektą asmenys, kurie patenka į Lobistinės veiklos reguliavimo apimtį, privalo būti įrašyti į lobistų sąrašą. EBPO pastebi, jog tais atvejais, kai profesionalios lobistinės veiklos paklausa ir pasiūla valstybėje yra nedidelė, galėtų būti taikomos privalomos lobistinės veiklos reguliavimo alternatyvos (pvz., savanoriška registracija)¹⁰¹. Savanoriška registracija skatinama principu, kad užsiregistravusiems ir savo veiklą deklaruojantiems lobistams suteikiamos papildomos teisės, kokių neturi nesiregistravę asmenys. Tokiu pagrindu, pavyzdžiui, iki 2017 m. gruodžio mėnesio veikė Europos Sąjungos skaidrumo registras¹⁰², suteikęs galimybę registruotiems lobistams patekti į ES institucijų patalpas (tokia teisė „eiliniams“ ES piliečiams nesuteikta). Tačiau jau 2016 metų rugsėjį Europos Sąjungos institucijos iškelė iniciatyvą dėl šio registro privalomumo¹⁰³. Be to, Europos Tarybos matymu, valstybės turėtų skatinti būtent privalomus, o ne savanoriškumo pagrindu organizuojamus lobistų registrus¹⁰⁴.

Įstatyme ir naujai parengtame įstatymo projekte numatyto Lobistų sąrašo paskirtis (bent jau numanoma turėtų būti) – turėti duomenų bazę, kurioje bet kada būtų galima rasti ir identifikuoti asmenis (ir organizacijas), kurie užsiima lobistine veikla. Atsižvelgiant į potencialiai didelį asmenų ratą, kurie gali būti lobistais, bei į tai, kad daugelis jų lobistinę veiklą vykdo labai retai, gal net išimtiniais atvejais, reikalavimai registracijai turi būti kuo paprastesni ir kuo lengviau įvykdomi. Neturėtų būti keliamas reikalavimas pateikti papildomus duomenis, kurie šiuo tikslu nereikalingi. Iš tiesų efektyvumo sumetimais lobistai patys galėtų registruotis į sąrašą, o Vyriausiajai tarnybinės etikos komisijai (toliau – VTEK) galėtų būti numatyta funkcija tik stebėti, ar tinkama forma pateikiami duomenys. Svarbu paminėti, kad 2018 m. rugsėjo mėnesį registruotame Lobistinės veiklos įstatymo projekte buvo numatyta galimybė lobistams savanoriškai registruotis lobistais¹⁰⁵. Taigi, pagal siūlytą tvarką buvo numatyta, kad lobistas savanoriškai prisiima lobisto pareigas, bet kartu gauna ir lobistams teikiamas privilegijas. O kiti lobistinę veiklą vykdančys asmenys, nesvarbu, ar tai fizinis, ar juridinis asmuo, verslo subjektas ar nevyriausybinė organizacija – pagal siūlytą tvarką privalėjo deklaruoti vienkartinis lobistinius veiksmus¹⁰⁶. Atitinkamai politikai ir kiti sprendimų priėmėjai pagal siūlytą tvarką turėjo deklaruoti bendravimą tiek su registruotais lobistais, tiek su kitais lobistinę veiklą vykdančiais asmenimis. Tačiau 2018 m. gruodžio mėnesį naujai registruotame Lobistinės veiklos įstatymo projekte, kaip minėta, nebėliko galimybės savanoriškai tapti lobistu, tačiau kitiems lobistinės veiklos požymius atitinkančių veiksmų vykdytojams suteikta galimybė remiantis Teisėkūros pagrindų registru deklaruoti savo veiklą ir gauti tokias pačias privilegijas, kokias turi lobistas.

¹⁰¹ EBPO 2 skaidrumo principas.

¹⁰² EU Transparency register. Prieiga per internetą: <<http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do>>.

¹⁰³ Žr. European Commission Proposal for an Institutional Agreement on a Mandatory Transparency register. Prieiga per internetą: <<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-627-EN-F1-1.PDF>>.

¹⁰⁴ ET rekomendacijų E dalis (su konkrečiais paaiškinimais aiškinamajame memorandume), kurioje numatoma, kad išimtyms nesteigti privalomo registro turi būti taikomos tik labai specifiniais atvejais.

¹⁰⁵ Lobistinės veiklos įstatymo projekto Nr. 18-10233 9 straipsnis.

¹⁰⁶ Lobistinės veiklos įstatymo projekto Nr. 18-10233 5 straipsnis.

Siekiant visuomenei naudingo rezultato – lobistinės veiklos skaidrumo – nėra prasminga nustatyti lobistui pareigą susimokėti valstybės rinkliavą. Situacija, kai tam tikrai grupei asmenų, kurie patenka į lobistinės veiklos reguliavimo sritį, reikia susimokėti už tai, kad galėtų vykdyti tokią veiklą, kurią kiti asmenys gali atlikti be jokios papildomos „licencijos“, vėl verčia suabejoti, koku tikslu ketinama priimti įstatymą. Tokia rinkliava būtų suprantama, jei būtų reikalaujama susimokėti už leidimą vykdyti lobistinę veiklą. Atvirkščiai, lobistai turėtų būti skatinami deklaruoti savo veiklą (tam įmanomi įvairūs būdai – nuo jau minėtų papildomų pareigų registruotiems lobistams suteikimo iki įvairių lobistinę veiklą skatinančių programų, lobistinės veiklos prestižo kėlimo viešojoje nuomonėje ir t. t.). Dėl to originalios (2000 metų) redakcijos Lobistinės veiklos įstatymo pakeitimai, atšaukiantys pareigą lobistams susimokėti valstybės rinkliavą, vertintini kaip pažangūs.

Tiek EBPO, tiek Europos Taryba pabrėžia, kad taisyklių laikymosi atitiktis turėtų būti užtikrinama ne tik valstybės vykdoma kontrole, bet ir naudojantis įvairiomis „minkštosios teisės“ priemonėmis ar neteisėtais strategijomis ir mechanizmais¹⁰⁷. Tokių strategijų ir mechanizmų nei galiojančiame Lobistinės veiklos įstatyme, nei naujame įstatymo projekte iš viso nenumatyta. Čia daugiausia dėmesio skiriama lobistinės veiklos kaip tokios, o ne jos skaidrumo užtikrinimo kontrolei.

Galima kelti klausimą, kam reikalinga kontrolė, kad lobistine veikla neužsiimtų registruotas „prasižengęs“ asmuo – įtariamas padaręs korupcinę veiką, įspėtas už mokesčio nesusimokėjimą ir t. t. (Lobistinės veiklos įstatymo 10 straipsnio 3 dalis; naujo įstatymo projekto 11 straipsnio 1 ir 3 dalys). Realybėje tokia kontrolė reiškia, kad jei asmuo negali užsiimti lobistine veikla „pagal įstatymą“, jis gali veikti remdamasis kitais nedraudžiamais pagrindais kaip privatus asmuo. Juk niekur nėra įtvirtinta, kad privatus asmuo negali susitikti su politiku ar kitu už viešųjų sprendimų priėmimą atsakingu asmeniu privačioje vietoje, pvz., kavinėje. Taip, asmuo negalės politikui prisistatyti esąs lobistas, tačiau nebūtinai ištransliuos, kad jis yra buvęs (ar esamas suspenduotas lobistas), kuris tuo metu negali verstis lobistine veikla.

Remiantis prielaida, kad lobistine veikla turėtų būti laikoma bet kokia teisėta įtakos darymo veikla, kurios nereguliuoja kiti įstatymai, reikėtų daryti skirtumą tarp atvejų, kada:

a) daroma (siekiama daryti) neteisėta įtaka (konkretūs įtakos darymo veiksmai sudaro nusikalstamos veikos sudėtį, kada turėtų būti inicijuojamas tyrimas baudžiamojo proceso rėmuose); ir

b) teisėtais būdais darant (siekiant daryti) įtaką, pažeidžiami viešumą ir skaidrumą užtikrinantys reikalavimai. Tokiu atveju turėtų būti taikomos atitinkamos sankcijos, kurios ne uždraustų ar suspenduotų galimybes verstis lobistine veikla, o skatintų nepažeidinėti konkrečių viešumo ir skaidrumo reikalavimų. Administracinių nusižengimų kodekso¹⁰⁸ 126 straipsnyje numatyta sudėtis „Neteisėta lobistinė veikla“. Neteisėta lobistinė veikla, t. y. įtakos darymas pažeidžiant teisės aktų reikalavimus, kaip minėta, užtraukia baudžiamąją atsakomybę (aukščiau aptartas A atvejis). Atsižvelgiant į administracinio nusižengimo pobūdį ir nubaudimo tikslą (B atvejis), šios administracinio

¹⁰⁷ EBPO (OECD) 8 skaidrumo principas.

¹⁰⁸ Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodeksas (i. k. 2015-11216).

nusižengimo sudėties formuluotę būtų logiška pakeisti į „Lobistinės veiklos taisyklių pažeidimas“.

Nepaisant to, kad EBPO, perfrazuodama posakį „tango šoka dviese“, nuolat kartoja, kad reikia nepamiršti, jog lobistinės veiklos santykiyje dalyvauja du asmenys (angl. *it takes two to lobby*) – lobistinės veiklos subjektas ir adresatas, ir dėl to turi būti nustatyti tam tikri veiklos skaidrumą užtikrinantys įpareigojimai ne tik lobistams, bet ir viešuosius sprendimus priimantiems asmenims. Skirtingai nei galiojančioje redakcijoje, naujai siūlomame įstatymo projekte numatytas „kryžminis deklaravimas“, t. y. ketinama įpareigoti ir politikus deklaruoti jų atžvilgiu vykdytus lobistinio pobūdžio veiksmus¹⁰⁹. Tačiau tais atvejais, kai lobistinę veiklą vykdys kiti asmenys (veikdami nedeklaruodami savo veiksmų ar deklaruodami juos remiantis Teisėkūros pagrindų įstatymo siūlomais pakeitimais), politikai ir kiti sprendimų priėmėjai tokios jų atžvilgiu vykdomos veiklos deklaruoti neprivalės. Atkreiptinas dėmesys, kad ir šiuo aspektu 2018 m. rugsėjo mėnesį registruotas Lobistinės veiklos įstatymo projektas buvo pažangesnis, kadangi numatė reikalavimą politikams ir kitiems sprendimų priėmėjams deklaruoti ne tik jų atžvilgiu vykdomą registruotą lobistų, bet ir kitų jiems įtaką siekiančių daryti ar darančių asmenų veiksmus¹¹⁰.

Atkreiptinas dėmesys, kad, pvz., Europos Tarybos rekomendacijų projekte siūlomi kur kas platesni įpareigojimai viešiesiems asmenims. Šiomis priemonėmis atsižvelgiant į nacionalinę teisinę bazę ir praktiką turėtų būti siekiama mažinti viešojo sektoriaus nesąžiningos veiklos, galinčios atsirasti dėl neteisėtos lobistinės veiklos, riziką. Tokios priemonės gali būti ribojimai tam tikrą laiką užimti pareigas viešajame sektoriuje, jei asmuo prieš tai buvo „profesionalus“ ar „etatinis“ lobistas, arba atvirksčiai, laiko apribojimai pereinant nuo lobistinės veiklos prie politinės veiklos ar valstybės tarnybos; bendravimą su lobistais numatančios taisyklės, įpareigojimas pranešti apie lobistinės veiklos ar jos skaidrumo pažeidimus, pareiga atskleisti interesų konfliktus ar saugoti konfidencialius duomenis¹¹¹.

Antras momentas, į kurį privalu atsižvelgti reguliuojant įtakos politikams ir kitiems sprendimų priėmėjams daromus veiksmus, yra nuostatos dėl atlygio politikui už tai, kad jis atsižvelgs į teikiamus siūlymus. Šiam klausimui tiek teisėkūroje, tiek lobistinės veiklos mokslinėje analizėje nėra skiriama daug dėmesio. Apsiribojama tik tuo, kad tiek vykdant lobistinę veiklą, tiek vykdant prekybą poveikiu yra „daroma ar siekiama daryti įtaka ar poveikis“. Kas konkrečiai yra tas poveikis, iš esmės nėra analizuojama. Kaip jau buvo užsiminta anksčiau, tai gali būti įkalbinėjimas, įtikinėjimas ar net grasinimas, ar apgaulė (tai sudarytų atskiras nusikalstamas veikas). Tą galima paaiškinti bendrai vyraujančia prezumpcija, kad politikas ar sprendimų priėmėjas yra sąžiningas ir dorai atlieka savo pareigą. Taigi, tuo atveju, kai lobistas ar kitas asmuo jam pateikia siūlymą dėl konkretaus teisinio reguliavimo, politikas ar kitas sprendimų priėmėjas turėtų pasverti jam pateikiamus argumentus, ir, jei jie pakankamai įtikinami, turėtų imtis iniciatyvos. Vienintelė nauda, kurią turėtų gauti politikas ar sprendimų priėmėjas už tai, kad atsižvelgė į lobistų ar kitų asmenų jiems daromą įtaką, turėtų būti politiko ar sprendimų priėmėjo reputacija ir pripažinimas, kad jis yra tinkamas politikas ar sprendimų

¹⁰⁹ Lobistinės veiklos įstatymo projekto Nr. XIII P-3051 5 straipsnio 3 dalis.

¹¹⁰ Lobistinės veiklos įstatymo projekto Nr. 18-10233 6 straipsnio 3 dalis.

¹¹¹ ET rekomendacijų H dalis.

priėmėjas ir tuo jis stiprina savo karjeros perspektyvas. Tačiau nereikėtų atmesti galimybių, kad kai kurie politikai ir sprendimų priėmėjai gali trumparegiškai vertinti savo įgytas galias užimant pareigas ir susigundyti greita nauda vietoje miglotų perspektyvų ateityje. Negalima teigti, kad teisiniame reguliavime tokios rizikos nėra įvertintos – antai ir galiojančioje Lobistinės veiklos įstatymo redakcijoje, ir naujai registruotame šio įstatymo pakeitimo projekte nurodoma, kad „lobistui draudžiama teikti asmeniui, kuriam lobistine veikla siekiama daryti įtaką, dovanas arba žadėti atlygį už priimtą arba nepriimtą teisės aktą“, o „asmeniui, kuriam lobistine veikla siekiama daryti įtaką, draudžiama iš lobistų priimti dovanas ar kitokį atlygį“¹¹². Pažeidus šiuos reikalavimus, būtų taikomas jau minėtas Administracinių nusižengimų kodekso straipsnis. Tačiau labai tikėtina, kad tokiu atveju, jei būtų įrodyta, kad tam tikras sprendimas buvo priimtas būtent dėl gauto atlygio, esant tam tikroms aplinkybėms, veika būtų kvalifikuojama kaip kyšininkavimas ir papirkimas (tiesiogiai arba netiesiogiai), prekyba poveikiu arba piktnaudžiavimas. Tiesa, tam reikėtų svarių ir tiesioginių įrodymų, kad būtent dėl konkretaus atlygio buvo inicijuotas ar priimtas konkretus teisės aktas. Kaip buvo matyti iš prekybos poveikiu teismų praktikos ir STT inicijuotų bylų analizės, atvejai, kada asmenys patraukiami atsakomybėn už nusikalstamas veikas peržengiant lobistinės veiklos ribas, yra ypač reti. Viena plačiau aptartinių bylų kalbant apie atlygį už priimamus sprendimus yra jau minėta byla¹¹³, kurioje buvo teisiama lobistas ir politikas už tai, kad galimai už atlygį – pinigų pervedimus politikos įsteigiamam labdaros fondui, iš kurio, kaip buvo įrodinėjama, pinigus tiesiogiai pasisavino pats politikas – politikas registravo Seime įstatymų projektus ir ragino kolegas už juos balsuoti. Tačiau šiuo atveju, teismo vertinimu, iki galo nebuvo įrodyta, kad atlygį už lobistinę veiklą gavo tiesiogiai politikas, kadangi tą įrodyti sunku dėl to, kad pinigai buvo mokami Labdaros ir paramos fondui, o šio fondo veikla rūpinosi pats politikas. Kitas svarbus momentas – viena iš priežasčių, dėl ko politikas nebuvo nuteistas už piktnaudžiavimą, yra tai, kad būtinas požymis nustatant piktnaudžiavimo sudėtį yra didelės žalos elementas, ir konkrečiu atveju teismas nenustatė, kad būtų padaryta didelė žala veiksmais, kuriais (kaip bandyta įrodyti byloje – neišgilinus) buvo registruojami įstatymų projektai ir siekiama, kad šie verslininkams palankūs įstatymų pakeitimai būtų priimti. Teismas nurodė, kad „bylos aplinkybės leido manyti, kad šis asmuo buvo išgilinęs į įstatymus, kuriuos teikė. Be to, įstatymus priėmė Seimas ir vėliau pasirašė Lietuvos Respublikos Prezidentė – dėl šių aplinkybių negalima konstatuoti didelės žalos atsiradimą. Lietuvos Aukščiausiasis Teismas yra ne kartą paminėjęs, kad didelės žalos požymis yra vertinamasis, todėl kiekvienu atveju nustatomas atsižvelgiant į konkrečias bylos aplinkybes: žalos pobūdį, nukentėjusiųjų skaičių, nusikalstamos veikos trukmę, kokiais teisės aktais ginami interesai pažeisti, kaltininko einamų pareigų svarbą ir pan. Neturtinio pobūdžio žala paprastai pripažįstama didele, jeigu ji patiriama dėl Konstitucijoje įtvirtintų teisių ar laisvių pažeidimo, ja sumenkinamas valstybės institucijos autoritetas, sutrikdomas šios ar kitos organizacijos darbas ir pan. Toks pažeidimas, autoriteto sumenkinimas ar kiti esmingai žalingi padariniai paprastai pripažįstami didele žala ne tik tarnybai ar asmeniui,

¹¹² Lobistinės veiklos įstatymo (redakcija nuo 2017 m. rugsėjo 1 d.) ir Lobistinės veiklos įstatymo projekto Nr. XIII P-3051 4 straipsnio 3 dalis ir 5 straipsnio 2 dalis.

¹¹³ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Baudžiamųjų bylų skyriaus 2017 m. spalio 31 d. nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-7-128-699/2017.

bet ir valstybei (kasacinės nutartys baudžiamosiose bylose Nr. 2K-76/2007, 2K-7-335/2013)¹¹⁴. Taigi svarstomu atveju, net ir įrodžius, kad asmuo gavo paramą nors ir ne sau, bet savo globojamam labdaros ir paramos fondui (kuri leidžia jam stiprinti savo kaip žmonėms padedančio politikos reputaciją) kaip atlygį už registruotus įstatymo projektus, teismo vertinimu, nedaroma didelė žala visuomenės interesams. Kitaip tariant, šia teismo nutartimi buvo legituota galimybė politikui už inicijuojamus verslui palankius sprendimus jei ne gauti tiesioginę finansinę naudą, tai bent jau reputacinę naudą. Galima numanyti, kad toks aiškinimas, kuriuo suteikiama galimybė politikui už jo pasinaudojimą savo įgaliojimais užstojant interesų grupių interesus ir iš to gaunant naudos, bus žalingas siekiant užkirsti kelią politinei korupcijai ir neprisidės prie korupcinių atvejų politikoje išviešinimo ir asmenų patraukimo atsakomybėn.

Tai, ar politikas ar kitas sprendimų priėmėjas iš tiesų gavo naudos už jo kompetencijai priklausantį veiksma – sprendimo priėmimą ar jo inicijavimą, kaip matyti, įrodyti yra sudėtinga. Tačiau tą gali palengvinti jau minėtos nuostatos dėl lobistinės veiklos skaidrumo – žinant, kokie asmenys ir dėl kokių sprendimų kreipėsi į politiką ar sprendimų priėmėją, žymiai lengviau yra atsekti motyvus, dėl ko priimtas vienas ar kitas sprendimas, kurio pasekmės vėliau gali pasirodyti esančios naudingos tik konkrečiai interesų grupei. Žinoma, net ir buvus atlygiui už tokį sprendimą, politikas ar sprendimų priėmėjas gali teisintis nežinojimu ar jo suklaudinimu, tačiau net ir tokiu atveju bent jau iškiltų grėsmė jo reputacijai.

Įstatymuose numatytos ir kitos priemonės, prisidedančios prie galimybių identifikuoti politikų ar kitų sprendimų priėmėjų nesąžiningus veiksmus, kai priimamas atlygis už sprendimų inicijavimą ar priėmimą. Viena iš priemonių – reikalavimas politikams deklaruoti savo turta ir pajamas remiantis Lietuvos Respublikos gyventojų turto deklaravimo įstatymu, ir ši informacija yra skelbiama viešai¹¹⁵. Taigi, visuomenei ir teisėsaugai suteikiama galimybė stebėti nereguliarus ir nepagrįstus politikų turto ir pajamų pokyčius. Tam tikri saugikliai numatyti ir Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatyme¹¹⁶ – tai pareiga deklaruoti privačius interesus, pareiga nusišalinti priimant sprendimus, nustojus eiti pareigas draudimas vienerius metus dirbti įmonės ar jos kontroliuojamos įmonės vadovu, vadovo pavaduotoju, būti šios įmonės tarybos ar valdybos nariu, taip pat eiti kitas pareigas, tiesiogiai susijusias su sprendimų priėmimu įmonės valdymo, turto tvarkymo, finansų apskaitos ir kontrolės srityse, jeigu per paskutinius darbo metus jo tarnyba buvo tiesiogiai susijusi su įmonės ar jos kontroliuojamos įmonės veiklos priežiūra ar kontrole arba jeigu asmuo tiesiogiai dalyvavo rengiant, svarstant ar priimant palankius įmonei ar jos kontroliuojamai įmonei sprendimus konkurso ar kitokiu būdu teikti valstybės užsakymus ar finansinę paramą, taip pat draudimas vienerius metus sudaryti sandorius ar naudotis lengvatomis su įmonėmis, su kuriomis jis buvo susijęs eidamas pareigas. Atitinkamai siekiama kontroliuoti ir partijų bei politinių kampanijų finansavimą – nuo 2012 metų uždraudus juridiniams asmenims finansuoti politines partijas ir sumažinus

¹¹⁴ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2016 m. birželio 21 d. baudžiamoji byla Nr. 2K-177-677/2016.

¹¹⁵ Lietuvos Respublikos gyventojų turto deklaravimo įstatymo (i. k. 0961010ISTA00I-1338) 2 ir 10 straipsniai.

¹¹⁶ Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas (i. k. 0971010ISTAVIII-371).

fizinių asmenų aukų dydžius¹¹⁷, ir toliau siekiama griežtinti politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo kontrolę ir atsakomybę¹¹⁸. Atitinkama kontrolė turėtų būti vykdoma ir viešųjų pirkimų bei labdaros ir paramos teikimo srityse. Taigi, siekiant suvaldyti riziką, kad politikai ar kiti sprendimų priėmėjai gali imti neteisėtą atlygį už sprendimų priėmimą ar inicijavimą, reikia imtis kompleksinių veiksnių – vien tik lobistinės veiklos skaidrinimo priemonių čia nepakanka, tačiau lobistinės veiklos reguliavimas yra vienas iš svarbiausių prevencijos elementų.

Apibendrinant galima pažymėti, kad lobistinės veiklos teisinis reguliavimas vis dar yra iššūkis įstatymų leidėjui. Priimtos dvi įstatymo redakcijos iš esmės buvo neveikiančios, ir Seime registruotas trečiojo įstatymo projekto variantas, labai tikėtina, taip pat ne itin reikšmingai prisidės prie lobistinės veiklos skaidrinimo. Tam, kad lobistinė veikla būtų sureguliuota tinkamai, pirmiausia reikėtų pradėti nuo minties, kad lobistinės veiklos reguliavimu siekiama sudaryti visiems norintiems asmenims galimybes daryti poveikį teisėkūrai lygiomis galimybėmis su kitais subjektais bei skaidrinti įtakos darymo procesą, kad visi žinotų kas, kam ir kokią įtaką daro – tik tada bus sumažintos galimybės veiklos neskaidrumui, sudarančiam prielaidas paslėpti neteisėtą įtaką, grindžiamą atlygiu politikams ar kitiems sprendimų priėmėjams, kai šie priima siaurai interesų grupei palankius sprendimus.

¹¹⁷ Lietuvos Respublikos politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo bei finansavimo kontrolės įstatymo 2, 7, 8, 10, 11, 12, 14, 20, 22, 23, 25, 27, 28 straipsnių pakeitimo ir 16 straipsnio pripažinimo netekusiu galios įstatymas (i. k. 1111010ISTA0XI-1777).

¹¹⁸ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso XXVI skyriaus pavadinimo pakeitimo ir kodekso papildymo 175-1 straipsniu įstatymo, Lietuvos Respublikos kriminalinės žvalgybos įstatymo Nr. XI-2234 8 straipsnio pakeitimo įstatymo, Lietuvos Respublikos politinių partijų įstatymo Nr. I-606 19, 20, 21, 23, 24, 26, 27, 30 straipsnių ir penktojo skirsnio pavadinimo pakeitimo įstatymo, Lietuvos Respublikos politinių kampanijų finansavimo ir finansavimo kontrolės įstatymo Nr. IX-2428 10, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22 straipsnių ir ketvirtojo skirsnio pavadinimo pakeitimo įstatymo, Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodekso 93, 544 ir 589 straipsnių pakeitimo įstatymo, Lietuvos Respublikos vyriausiosios rinkimų komisijos įstatymo Nr. IX-985 3 ir 16 straipsnių pakeitimo ir įstatymo papildymo 12-1 ir 12-2 straipsniais įstatymo, Lietuvos Respublikos labdaros ir paramos įstatymo Nr. I-172 13 straipsnio pakeitimo įstatymo Nr. XIII-1331 1 straipsnio pakeitimo įstatymo projektų pateikimo Lietuvos Respublikos Seimui“ projektas Nr. 18-11422(2). Prieiga per internetą: <<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/3f01d630e7d711e894a78279b4c56611?jfwid=-w4wfq1wsa>>.

IŠVADOS

1. Viešajame gyvenime lobistinė veikla vertinama nevienareikšmiškai. Iš vienos pusės, kaip teigiama tarptautiniuose ir regioniniuose lobistinę veiklą raginančiuose skaidrinti dokumentuose, lobistinė veikla – vienas esminių, arba kitaip – neišvengiamas liberaliosios demokratijos bruožų, nes nesant galimybės visuomenei daryti įtaką priimant valstybės valdymo aktus, kiltų grėsmė režimui tapti autokratiniam. Antra vertus, viešojoje erdvėje lobistinė veikla neretai siejama su neteisėtu poveikiu politikams, ir tai ypač aktualu dėl to, kad tiek lobistinės veiklos, tiek prekybos poveikiu atveju subjektas daro ar siekia daryti įtaką politikui ar sprendimų priėmėjui, kad šis priimtų ar inicijuotų vienokį ar kitokį teisinį reguliavimą. Būtent į šį dvilypumą būtina atsižvelgti reguliuojant lobistinės veiklos principus.

2. Skirtumai tarp Jungtinių Amerikos Valstijų (arba pliuralistinio) ir Europos valstybių (arba korporatyvistinio) lobistinės veiklos modelių skatina atsižvelgti į kai kuriuos aspektus, lemiančius poreikį skirtingai apibrėžti lobistus ir skirtingai reguliuoti lobistinę veiklą.

a. Pirma, apibrėžiant, kas yra lobistas, pirmiausia reikėtų išanalizuoti, kas ir kokiais būdais valstybėje daro įtaką politikams ir kitiems sprendimų priėmėjams. Kuo įvairesniuose lygmenyse vykdoma įtaka, tuo daugiau egzistuoja galimų kontaktinių kanalų ir tuo daugiau galimybių asmenims veikti pasirenkant skirtingus metodus.

b. Antra, reikia atsižvelgti į tai, kad lobistinės veiklos reguliavimas yra našta tiek valdžios institucijoms, tiek ir lobistinę veiklą vykdančioms asmenims. Kaip jau buvo nurodyta, lobistinės veiklos administravimas daug kainuoja valstybei, ir tai yra vienas iš argumentų, kurių naudoja lobistinės veiklos reguliavimo oponentai. Tai ypač aktualu korporatyvistinės tradicijos valstybėse, kadangi ten egzistuoja labai daug įvairių būdų, kaip galima pasiekti politikus ar kitus sprendimų priėmėjus. Reikia atsižvelgti į tai, kad kai kuriems politinio proceso dalyviams tik atsitiktinai tenka lobisto vaidmuo, pavyzdžiui, kai pateikia pasiūlymą dėl netinkamo teisinio reguliavimo. Tokiems asmenims neturėtų būti nustatyti tokie ribojimai, kurie apskritai atbaidytų nuo ketinimo pateikti siūlymus politikams ar sprendimų priėmėjams. Antra vertus, visada reikia įvertinti ir tai, kad asmenys, kurie siekia daryti įtaką politikams ar kitiems sprendimų priėmėjams neskaidriai, bus suinteresuoti ieškoti išlygų ir išimčių, kad būtent jiems teisinio reguliavimo nuostatos nebūtų taikomos.

c. Trečia, kai kurių mokslininkų teigimu, labai sunku tinkamai apibrėžti „lobistus“ tose korporatyvistinės politinės sistemos valstybėse, kuriose interesų grupės turi skirtingą statusą teisėkūros procese. Daugelyje Europos valstybių istoriškai susiklostė situacija, kad verslo asociacijos ir darbuotojų profesinės sąjungos yra tapusios pusiau institucionalizuotomis politinio proceso dalyvėmis. Globalizacijos proceso metu multinacionalinių korporacijų ir tarptautinių socialinių judėjimų egzistavimas ir veikla verčia permąstyti korporatyvistinių politinių sistemų sąrangą ir esamus modelius priartinti prie Jungtinių Amerikos Valstijų modelio. Toks naujas modelis reikštų iki šiol

turėtų privilegijų stiprioms įtakos grupėms atsisakymą ir būtų sunkiai pasiekiamas būtent dėl šių grupių spaudimo.

d. Kituose teisės aktuose reguliuojamos tokios teisės, kaip galimybė kreiptis į parlamento narius, peticijos teisė, teisė gauti ir pateikti informaciją valstybės valdžios institucijoms ir pan. Nustatant lobistinės veiklos taisykles, būtina atsižvelgti į jau egzistuojančią teisinę bazę, reguliuojančią galimybes piliečiams dalyvauti teisėkūroje siekiant išvengti reguliavimo spragų ar dubliavimosi, tinkamai motyvuojant lobistus deklaruoti savo veiklą ir išvengiant teisinio neaiškumo situacijų, dėl kurių lobistinės veiklos reguliavimas gali tapti neefektyvus.

e. Penkta, papildomos administracinės ir skaidrumo naštos nustatymas lobistams gali lemti tai, kad šie asmenys sieks išvengti reikalavimo registruotis lobistais ar deklaruoti savo veiklą, kitaip tariant, šie asmenys gali būti suinteresuoti nepatekti į teisinio reguliavimo sritį. Dėl šios priežasties reikia numatyti ir tinkamas paskatas, privilegijas, kurių neturi kiti piliečiai ar kitos organizacijos, kad skaidri lobistinė veikla būtų patraukli.

f. Galiausiai, profesionalaus lobisto profesija būdinga Jungtinių Amerikos Valstijų politinės sistemos modeliui. Todėl Europos valstybėse prioritetas neturėtų būti teikiamas amerikietiškam lobistinės veiklos reguliavimo modeliui, nes jis apima tik labai mažą dalį realios lobistinės veiklos, sudarant galimybę Europos valstybių teisinės sistemos tradicijoje veikiančioms interesų grupėms ir toliau daryti įtaką politikams ir kitiems sprendimų priėmėjams nepaisant egzistuojančio reguliavimo (kuris jų atžvilgiu ir nėra taikomas). Europos valstybėse tinkamai reikėtų atsižvelgti ir į tokius asmenis, kurie gali daryti realią įtaką sprendimų priėmėjams, kaip ekspertai, patarėjai, konsultantai ir pan.

3. Vykdam lobistinę veiklą didžiausios kylančios korupcijos rizikos yra susijusios su prekyba poveikiu ir papirkimu. Prekybos poveikiu sudėtis artimesnė tuo atveju, kai lobistinę veiklą vykdo kitas asmuo nei naudos gavėjas – tokiu atveju egzistuoja tarpininkas, kuris bendrauja su politiku ar kitu sprendimų priėmėju ir daro įtaką savo užsakovo interesais. Tokios sąsajos būdingos Jungtinių Amerikos Valstijų teisės sistemos tradicijai, kurioje paprastai lobistinę veiklą vykdo samdomi lobistai. Šiuo atveju prekybos poveikiu subjektai būtų asmuo, kuris užsako daryti poveikį ir tam samdo tarpininką, bei tarpininkas, kuris atstovauja užsakovo interesams ir tiesiogiai daro poveikį už tam tikrą atlygį politikui ar kitam sprendimus priimančiam asmeniui. Tačiau Europos valstybėse dažnai lobistinę veiklą vykdo pats lobistinės veiklos naudos gavėjas, t. y. tas asmuo, kuriam politiko ar kito sprendimus priimančio asmens sprendimas yra tiesiogiai naudingas. Šiuo atveju didesnė rizika kyla, kad bus vykdomas papirkimas. Kitaip tariant, asmuo, kuris ketina daryti įtaką politikui ar sprendimų priėmėjui, tiesiogiai kreipiasi į šį asmenį ir už tai jam atsilygina ar ketina atsilyginti.

4. Nors prekyba poveikiu draudžiama remiantis Europos Tarybos baudžiamosios teisės konvencija dėl korupcijos, maždaug ketvirtadalis šių konvenciją ratifikavusių valstybių padarė išimtį dėl prekybos poveikiu kriminalizavimo nacionalinėje teisėje. Šių valstybių pagrindiniai argumentai yra šie:

a. Pirma, valstybės teigia, kad jų nacionalinėse teisės sistemose jau egzistuoja panašios nuostatos, kurios yra skirtos kovai su prekyba poveikiu, kaip ji apibrėžta Baudžiamosios teisės konvencijoje dėl korupcijos.

b. Antra, valstybės teigia, kad tai paveiktų teisėtos ir visuotinai pripažintos lobistinės veiklos įgyvendinimą, ribotų saviraiškos laisvę ir galimybę piliečiams dalyvauti valdant savo šalį.

c. Trečiasis argumentas susijęs su prekybos poveikiu nuostatos struktūros ir turinio neaiškumais – valstybių atstovų teigimu, prekybos poveikiu sudėtis persidengtų su kitomis baudžiamojo kodekso draudžiamų veikų sudėtimis ir sukeltų keblumų jas taikant praktikoje.

d. Galiausiai pasitelkiamas argumentas dėl lygiateisiškumo tais atvejais, kai valstybės pilietis sieks daryti poveikį kitos valstybės ar tarptautinės (regioninės) organizacijos atstovui – tokiu atveju pranašumą turės tos šalies pilietis, kuriam daryti poveikį politikams nėra draudžiama.

5. Pagrindiniai aspektai, lemiantys skirtumą tarp lobistinės veiklos ir prekybos poveikiu, yra:

a. Asmens galimybės daryti poveikį tik konkrečioms politikoms ar sprendimų priėmėjams yra būdingos prekybos poveikiu atveju – t. y. egzistuojant situacijai, kai asmens galimybės daryti poveikį politikams ar sprendimų priėmėjams nulemia šio asmens profesinė padėtis, socialiniai ryšiai, giminystės ar svainystės ryšiai ir pan. Šiame kontekste svarbu tai, kad kuo svarbesnes pareigas asmuo užima, tuo jo galimybės daryti poveikį yra didesnės, t. y. apima platesnį asmenų ratą.

b. Nauda, kurią gauna politikas ar sprendimų priėmėjas, yra neteisėta. Nauda nėra neteisėta, jei politikas sužino reikalingą informaciją (pvz., sužino apie negeroves ar teisinio reguliavimo spragas, kurios vyksta, pavyzdžiui, aplinkosaugos srityje) ir pasinaudoja šia informacija registruodamas teisės akto projektą ir skatindamas jį priimti, dalyvaudamas viešose diskusijose ir gindamas viešąjį interesą. Taip jis didina savo politinį kapitalą, gerina savo reputaciją ir potencialiai didina savo šansus būti perrinktas ar didina sau kitas karjeros galimybes. Tačiau jei tai tiesioginė asmeninė nauda – pinigai, pažadas gauti pinigus sau ar savo partijai ateityje, pažadas, kad bus priimtas palankus sprendimas šio politiko ar sprendimų priėmėjo giminaičių ar artimų žmonių atžvilgiu, arba pažadas neviešinti šį politiką ar sprendimų priėmėją kompromituojančios informacijos – tokiu atveju galima įžvelgti prekybos poveikiu elementus.

6. Analizuojant Lietuvos teismų praktiką, susijusią su prekyba poveikiu ir neteisėta lobistine veikla, matyti, kad tokių bylų yra labai nedaug (per metus teismą pasiekiančių bylų dėl prekybos poveikiu paprastai yra apie 10), tačiau didžioji dauguma šių bylų susijusios ne su poveikiu politikams, o su poveikiu pareigūnams ar atstovams (advokatams, kad šie paveiktų teisėją; kitiems įtakingiems asmenims, pažįstantiems prokurorą ar kitą pareigūną). Tuo tarpu dėl neteisėtos lobistinės veiklos per visą laikotarpį nuo 2000 metų teismus pasiekė tik viena byla.

7. Tai, kad politinės korupcijos bylos nėra rezultatyvios, lemia keletas priežasčių. Pirma, labai sudėtinga įrodyti tiesioginį ryšį tarp politiko priimamo ar inicijuojamo sprendimo ir už jį gauto atlygio. Antra, teismai nenoriai pripažįsta, kad už atlygį inicijuojami ir raginami priimti politiniai sprendimai nėra didelė žala visuomenei. Tą liudija byla, kurioje net ir įrodžius, kad asmuo gavo paramą nors ir ne sau, bet savo globojamam labdaros ir paramos fondui (kuris leidžia jam stiprinti savo kaip žmonėms padedančio politiko reputaciją) kaip atlygį už registruotus įstatymo projektus, teismo vertinimu, nedaroma didelė žala visuomenės interesams. Kitaip tariant, šia teismo

nutartimi buvo legitimuota galimybė politikui už inicijuojamus verslui palankius sprendimus jei ne gauti tiesioginę finansinę naudą, tai bent jau reputacinę naudą.

8. Viena esminių prielaidų ir galimybių valdyti rizikas dėl politinės korupcijos – lobistinės veiklos skaidrumas. Lobistinės veiklos reguliavimas turi sudaryti galimybes visuomenei pamatyti kas, kam ir kaip daro ar siekia daryti įtaką (sudaromos galimybės pilietinei politikų kontrolei, tuo didinant visuomenės pasitikėjimą valdžios institucijomis) ir kartu sudaryti lygias galimybes visiems subjektams (pradedant privataus sektoriaus interesų grupėmis ir baigiant plačiąja visuomene) dalyvauti formuojant viešąją politiką – taip sumažinant galimybes efektyviai pasiekti politikus neskaidriais ir neteisėtais būdais.

9. Lobistinės veiklos skaidrinimas turėtų būti taikomas kompleksiskai su kitomis priemonėmis, prisidedančiomis prie galimybių identifikuoti politikų ar kitų sprendimų priėmėjų nesąžiningus veiksmus, kai priimamas atlygis už sprendimų inicijavimą ar priėmimą, tokiomis, kaip reikalavimas politikams deklaruoti savo turtą ir pajamas, pareiga deklaruoti privačius interesus, pareiga nusišalinti priimant sprendimus, nustojus eiti pareigas, draudimas vienerius metus dirbti įmonės ar jos kontroliuojamos įmonės vadovaujančiais asmenimis, taip pat draudimas vienerius metus sudaryti sandorius ar naudotis lengvatomis su įmonėmis, su kuriomis jis buvo susijęs eidamas pareigas, efektyvus politinių partijų bei politinių kampanijų finansavimas, atitinkami saugikliai dėl interesų konfliktų viešųjų pirkimų bei labdaros ir paramos teikimo srityse. Taigi, siekiant suvaldyti riziką, kad politikai ar kiti sprendimų priėmėjai gali imti neteisėtą atlygį už sprendimų priėmimą ar inicijavimą, reikia imtis kompleksinių veiksnių – vien tik lobistinės veiklos skaidrinimo priemonių čia nepakanka, tačiau lobistinės veiklos reguliavimas yra vienas iš svarbiausių prevencijos elementų.

LITERATŪRA

I. Teisės aktai, teisės aktų projektai, jų aiškinamieji raštai ir administraciniai sprendimai

1. Aiškinamasis raštas dėl Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso 7, 42, 67, 68, 74, 1231, 125, 126, 134, 142, 144, 176, 177, 204, 205, 210, 211, 213, 216, 220, 223, 225, 226, 227, 228, 2281, 229, 230, 2531, 255, 257, 263, 268, 278, 281, 297 ir 3081 straipsnių pakeitimo ir papildymo, kodekso papildymo 681 ir 682 straipsniais bei 44 ir 45 straipsnių pripažinimo netekusiais galios įstatymo projekto. Prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/TAIS.383472?jfwid=-7x1behlb7>.
2. Council of Europe Recommendation CM/Rec(2007) 14 „Legal status of non-governmental organisations in Europe“. Prieiga per internetą: <https://rm.coe.int/16807096b7>.
3. Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių konvencija. Prieiga per internetą: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_LIT.pdf.
4. Explanatory Report to the Criminal Law Convention on Corruption. Prieiga per internetą: <https://rm.coe.int/16800cce441999>.
5. Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodeksas. I. k. 2015-11216.
6. Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso redakcija, galiojusi iki 2002 m. sausio 25 d. Prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.20465/NbAroCqulH>.
7. Lietuvos Respublikos gyventojų turto deklaravimo įstatymas. I. k. 0961010ISTA00I-1338.
8. Lietuvos Respublikos įstatymas dėl Baudžiamosios teisės konvencijos dėl korupcijos ratifikavimo. I. k. 1021010ISTA00IX-736.
9. Lietuvos Respublikos Konstitucija. I. k. 0921010KONSRG922324.
10. Lietuvos Respublikos lobistinės veiklos įstatymo projektas, registruotas 2018 m. rugsėjo 3 d. Prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/e57e39f0af4111e8aa33fe8f0fea665f?positionInSearchResults=3&searchModelUID=676a4716-755e-4a94-a04d-4708a1dced3f>.
11. Lietuvos Respublikos nevyriausybinų organizacijų plėtros įstatymas. I. k. 2014-00018.
12. Lietuvos Respublikos nevyriausybinų organizacijų plėtros įstatymo Nr. XII-717 pakeitimo įstatymo projektas. Prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/80bac6136e3b11e89bb0cb50d0500eab>.
13. Lietuvos Respublikos politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo bei finansavimo kontrolės įstatymo 2, 7, 8, 10, 11, 12, 14, 20, 22, 23, 25, 27, 28 straipsnių pakeitimo ir 16 straipsnio pripažinimo netekusiu galios įstatymas. I. k. 1111010ISTA0XI-1777.
14. Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo Nacionalinio saugumo ir gynybos komiteto atlikto parlamentinio tyrimo dėl asmenų, verslo subjektų ir kitų interesų grupių galimo neteisėto poveikio valstybės institucijoms priimančioms sprendimus ir galimos neteisėtos įtakos politiniams procesams išvados“. I. k. 2018-09656.
15. Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas. I. k. 0971010ISTAVIII-371.

16. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso XXVI skyriaus pavadinimo pakeitimo ir kodekso papildymo 175-1 straipsniu įstatymo, Lietuvos Respublikos kriminalinės žvalgybos įstatymo Nr. XI-2234 8 straipsnio pakeitimo įstatymo, Lietuvos Respublikos politinių partijų įstatymo Nr. I-606 19, 20, 21, 23, 24, 26, 27, 30 straipsnių ir penktojo skirsnio pavadinimo pakeitimo įstatymo, Lietuvos Respublikos politinių kampanijų finansavimo ir finansavimo kontrolės įstatymo Nr. IX-2428 10, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22 straipsnių ir ketvirtojo skirsnio pavadinimo pakeitimo įstatymo, Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodekso 93, 544 ir 589 straipsnių pakeitimo įstatymo, Lietuvos Respublikos vyriausiosios rinkimų komisijos įstatymo Nr. IX-985 3 ir 16 straipsnių pakeitimo ir įstatymo papildymo 12-1 ir 12-2 straipsniais įstatymo, Lietuvos Respublikos labdaros ir paramos įstatymo Nr. I-172 13 straipsnio pakeitimo įstatymo Nr. XIII-1331 1 straipsnio pakeitimo įstatymo projektų pateikimo Lietuvos Respublikos Seimui“ projektas Nr. 18-11422(2).

Prieiga per internetą: <<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/3f01d630e7d711e894a78279b4c56611?jfwid=-w4wfq1wsa>>.

17. Lietuvos Respublikos lobistinės veiklos įstatymo (i. k. 1001010ISTAIIII-1749) redakcija nuo 2017 m. rugsėjo 1 d. Prieiga per internetą:

<<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.104674/wURxZVuMXh?positionInSearchResults=0&searchModelUUID=676a4716-755e-4a94-a04d-4708a1dced3f>>.

18. Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the legal regulation of lobbying activities in the context of public decision making (CM/Rec(2017)2).

Prieiga per internetą: <https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680700a40>.

19. Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymo Nr. XI-2220 papildymo 5(1), 5(2) ir 5(3) straipsniais įstatymo projektas.

Prieiga per internetą: <<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/e18ebed0f85411e895b0d54d3db20123?positionInSearchResults=6&searchModelUUID=738dca80-8439-46d2-bd64-66748c163373>>.

20. Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso 7, 42, 67, 68, 74, 123(1), 125, 126, 134, 142, 144, 176, 177, 204, 205, 210, 211, 213, 220, 223, 225, 226, 227, 228, 228(1), 229, 230, 253(1), 255, 257, 263, 268, 278, 281, 297, 308(1) straipsnių pakeitimo ir papildymo, Kodekso papildymo 68(1), 68(2) straipsniais ir 44, 45 straipsnių pripažinimo netekusiais galios įstatymo projektas XIP-2562(2).

Prieiga per internetą: <<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/TAIS.399975?jfwid=-7x1behlb7>>.

21. Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso 7, 42, 67, 68, 74, 123-1, 125, 126, 134, 142, 144, 176, 177, 204, 205, 210, 211, 213, 220, 223, 225, 226, 227, 228, 228-1, 229, 230, 253-1, 255, 257, 263, 268, 278, 281, 297, 308-1 straipsnių pakeitimo ir papildymo, Kodekso papildymo 68-1, 68-2 straipsniais ir 44, 45 straipsnių pripažinimo netekusiais galios įstatymas. I. k. 1111010ISTA0XI-1472.

II. Mokslinė literatūra

22. *Ambrasaitė M.* Lobizmo reglamentavimas Lietuvoje ir EBPO standartai // Teisė, 2016, t. 101.

23. *Andrikienė L. ir kt.* Šiuolaikinės lobistinės veiklos tendencijos. Lietuvos teisės universitetas, Europos Sąjungos politikos ir valdymo institutas, 2002. Prieiga per internetą: <http://www2.laimaandrikiene.lt/repository/Monografija_lobizmas.pdf>.

24. *Baumgartner F. R., Leech B. L.* The Importance of Groups in Politics and in Political Science. E-book, 1998. ISBN:9781400822485.

25. *Chari R., Hogan J., Murphy G.* Regulating Lobbying: A Global Comparison. Manchester University Press, 2010.

26. *Chari R., Murphy G.* Examining and Assessing the Regulation of Lobbyists in Canada, the USA, the EU institutions, and Germany: A Report for the Department of the Environment, Heritage and Local Government. 2006. Prieiga per internetą: <<http://www.environ.ie/sites/default/files/migrated-files/en/Publications/LocalGovernment/Administration/FileDownload,14572,en.pdf>>.

27. *De Soussa L., Corrado S., Lang B.* Lobbying Regulation: Beyond Trading in Influence. Conference Draft, First Annual Conference 27-28 August 2015, University of Sussex, Brighton.

28. *Gutmann A., Thompson D.* Why Deliberative Democracy? Princeton University Press, 2004.

29. *Hanegraaff M., Poletti A., & Beyers J.* Explaining varying lobbying styles across the Atlantic: An empirical test of the cultural and institutional explanations // *Journal of Public Policy*, 2017, 37(4), p. 459–486.
30. *Liebert U.* Parliamentary lobby regimes // H. Döring (Ed.) *Parliaments and majority rule in Western Europe* (pp. 407–447). Frankfurt, Germany: Campus Verlag, 1995.
31. *Lijphart A.* *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press, 1999.
32. *Malone M. M.* Regulation of Lobbyists in Developed Countries. Current Rules and Practices. Institute of Public Administration, 2004. Prieiga per internetą: <<http://www.environ.ie/sites/default/files/migrated-files/en/Publications/LocalGovernment/Administration/FileDownload,2048,en.pdf>>.
33. *Mihut L.* Lobbying in the United States and the European Union: New Developments in Lobbying Regulation // *Romanian Journal of European Affairs*, 2008, Vol. 8, No. 4.
34. *Polkowska E., Czapla M.* Contribution to the General Debate on „Lobbyists and Interest Groups: the Other Aspect of the Legislative Process”. Association of Secretaries General of Parliaments. March 2015. Prieiga per internetą: <<http://www.asgp.co/node/30903>>.
35. *Pross A. P.* Lobbying Models for Regulation. OECD (2007). Prieiga per internetą: <<http://www.oecd.org/dataoecd/17/50/38944782.pdf>>.
36. *Ragauskas P.* Apie prielaidas neveikti lobistinės veiklos teisiniam reglamentavimui Lietuvoje // *Teisės problemos*, 2013, Nr. 3(73).
37. *Stasavage D.* Open-Door or Closed-Door? Transparency in Domestic and International Bargaining // *International Organization*, 2004, Vol. 58, No. 4 (2004).
38. *Thomas C. S., Hrebenaar R. J.* Regulating Interest Groups in the United States: National, State and Local Experiences. Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, San Francisco, California, 1996.
39. *Vaidelytė E., Slavickaitė L.* 2000–2013 m. lobizmo ir lobistinės veiklos tendencijos Lietuvoje // *Viešojo politika ir administravimas*, 2014, t. 13, Nr. 1, p. 124–135.
40. *Woll C.* The Brash and the Soft Spoke: Lobbying Styles in a Transatlantic Comparison // *Interest groups and Advocacy*, 2012, 1(2), p. 192–214.

III. Kiti šaltiniai

41. 2013 m. gegužės 10 d. GRECO Trečiojo vertinimo etapo Rekomendacijų Lietuvai įgyvendinimo vertinimo ataskaita. Prieiga per internetą: <<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c765e>>.
42. Building a Framework for Enhancing Transparency and Accountability in Lobbying. Public Governance and Territorial Development Directorate. Public Governance Committee. OECD, 2007. Prieiga per internetą: <[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC\(2007\)17&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC(2007)17&docLanguage=En)>.
43. Communication from the Commission - Follow-up to the Green Paper 'European Transparency Initiative' {SEC(2007) 360} /* COM/2007/0127 final */.
44. Council of Europe. Chart of signatures and ratifications of Treaty 173. Prieiga per internetą: <<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173/signatures?desktop=true>>.
45. Ekspertai: lobizmas – visuomenės dar nesuprasta profesija // *KTU naujienos*, 2016-12-15. Prieiga per internetą: <<http://ktu.edu/lt/ziniasklaidai/naujiena/ekspertai-lobizmas-visuomenes-dar-nesuprasta-profesija>>.
46. EU Transparency register. Prieiga per internetą: <<http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do>>.

47. European Commission Proposal for an Institutional Agreement on a Mandatory Transparency register. Prieiga per internetą: <<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-627-EN-F1-1.PDF>>.
48. GRECO Third Evaluation Round. Evaluation and Compliance Reports. Prieiga per internetą: <<https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/round-3>>.
49. GRECO Trečiojo vertinimo etapo Vertinimo ataskaita Lietuvai dėl Baudžiamosios teisės konvencijos dėl korupcijos straipsnių inkriminavimo. Prieiga per internetą: <<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c761a>>.
50. Hearing of representatives from regulatory bodies, business, lobbyists and civil society. 14 June 2016. Council of Europe, CDCJ-GT-LOB(2016)13.
51. Istanbul Anti-corruption Action Plan country reports. Prieiga per internetą: <<https://www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplancountryreports.htm>>.
52. Klaipėdos pramonininkų asociacijos, Šarūno Frolenko, UAB „Vento Nuovo“ direktoriaus, Lietuvos jaunimo organizacijų tarybos, Kauno krašto pramonininkų ir darbdavių asociacijos, Lietuvos pramonininkų konfederacijos, VšĮ „NVO teisės institutas“, Nacionalinio skurdo mažinimo organizacijų tinklo, Nevyriausybių organizacijų tarybos, Žmogaus teisių stebėjimo instituto, Lietuvos jaunimo organizacijų tarybos, Lietuvos prekybos, pramonės ir amatų rūmų asociacijos ir kitų organizacijų pasiūlymai dėl Lietuvos Respublikos lobistinės veiklos įstatymo Nr. VIII-1749 pakeitimo įstatymo projekto Nr. XIIP-2731. Žr. Lietuvos Respublikos Seimo Valstybės valdymo ir savivaldybių komiteto 2016 m. birželio 2 d. Pagrindinio komiteto išvadas Nr. 113-P-17. Prieiga per internetą: <<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/1a87ff40295811e6a222b0cd86c2adfc?jfwid=-ji9gszuoa>>.
53. Lobbying in Europe. Hidden Influence, Privileged Access. Transparency International, 2015. Prieiga per internetą: <http://www.transparency.org/whatwedo/publication/lobbying_in_europe>, p. 6-7.
54. Lobbying Regulation in the EU Member States. European Parliamentary Research Service Blog (April 27, 2016). Prieiga per internetą: <<https://epthinktank.eu/2016/04/26/eu-transparency-register/lobbying-regulation-in-the-eu-member-states/>>.
55. Lobistinė veikla Lietuvoje praktiškai nereguluojama // Veidas, 2015-04-24. Prieiga per internetą: <<http://www.veidas.lt/lobistine-veikla-lietuvoje-praktiskai-nereguliuojama>>.
56. Lobistų skaidrumo registras. Prieiga per internetą: <<https://www.lobistai.lt/lobistai>>, žiūrėta 2018-12-07.
57. Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos 2018 m. gruodžio 7 d. raštas Nr. 4-01-9991.
58. OECD. Building a Framework for Enhancing Transparency and Accountability in Lobbying. Public Governance and Territorial Development Directorate. Public Governance Committee. 2007. Prieiga per internetą: <[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC\(2007\)17&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC(2007)17&docLanguage=En)>.
59. OECD. Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 1. Prieiga per internetą: <http://www.oecd-ilibrary.org/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-1_9789264073371-en>.
60. OECD. Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3, p. 41. Prieiga per internetą: <http://www.oecd-ilibrary.org/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-3_9789264214224-en>.
61. OECD. Principles for Transparency and Integrity in Lobbying. Prieiga per internetą: <<http://www.oecd.org/gov/ethics/oecdprinciplesfortransparencyandintegrityinlobbying.htm>>.
62. Seimo narė Milda Petrauskienė: legalus lobizmas sudaro apie 10 proc. // Vakarų ekspresas, 2016-03-14. Prieiga per internetą: <<http://www.ve.lt/naujienos/lietuva/lietuvos-naujienos/seimo-nare-milda-petrauskiene-legalus-lobizmas-sudaro-apie-10-proc-1444623/>>.
63. Statistika. Informacija iš Nacionalinės teismų administracijos interneto svetainės. Prieiga per internetą: <<http://www.teismai.lt/lt/visuomenei-ir-ziniasklaidai/statistika/4641>>.
64. Transparency International Lithuania. Backstage politics: Understanding lobbying in Lithuania. 2015.
65. „Vilmorus“ ir „Transparency International“ Lietuvos skyrius 2014 m. atlikta įmonių apklausa „Požiūris į lobistinę veiklą“. Prieiga per internetą: <http://www.transparency.lt/wp-content/uploads/2015/10/verslininku_pozioris_i_lobistine_veikla1.pdf>.

IV. Teismų praktika ir institucijų sprendimai

66. Lietuvos apeliacinio teismo 2016 m. lapkričio 25 d. nutartis, priimta baudžiamojoje byloje Nr. 1A-169-148/2016.
67. Lietuvos apeliacinio teismo 2017 m. vasario 24 d. nutartis, priimta baudžiamojoje byloje Nr. 1A-128-518/2017.
68. Lietuvos apeliacinio teismo 2018 m. balandžio 10 d. nutartis, priimta baudžiamojoje byloje Nr. 1A-14-307/2018.
69. Lietuvos apeliacinio teismo 2018 m. kovo 9 d. nutartis, priimta baudžiamojoje byloje Nr. 1A-51-197/2018.
70. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2016 m. birželio 21 d. baudžiamoji byla Nr. 2K-177-677/2016.
71. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Baudžiamųjų bylų skyriaus 2005 m. rugsėjo 13 d. nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-434.
72. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Baudžiamųjų bylų skyriaus 2012 m. gruodžio 11 d. nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-630/2012.
73. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Baudžiamųjų bylų skyriaus 2015 m. spalio 29 d. nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-430-746/2015.
74. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Baudžiamųjų bylų skyriaus 2015 m. spalio 29 d. nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-430-746/2015.
75. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Baudžiamųjų bylų skyriaus 2017 m. spalio 31 d. nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-7-128-699/2017.
76. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Baudžiamųjų bylų skyriaus 2017 m. spalio 31 d. nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-7-128-699/2017.
77. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Baudžiamųjų bylų skyriaus 2018 m. kovo 20 d. nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-113-696/2018.
78. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Baudžiamųjų bylų skyriaus 2018 m. rugsėjo 25 d. nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-234-895/2018.
79. Vilniaus apygardos administracinio teismo 2017 m. birželio 19 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-1543-281/2017.
80. Vilniaus apygardos administracinio teismo 2017 m. birželio 19 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-1543-281/2017.
81. Vyriausioji tarnybinės etikos komisija. 2016 m. spalio 26 d. sprendimas Nr. KS-73.

Eglė KAVOLIŪNAITĖ-RAGAUSKIENĖ
Researcher, Law Institute of Lithuania
egle@teise.org

CORRUPTION RISKS AND PREVENTION POSSIBILITIES IN LOBBYING ACTIVITIES

Summary

One of the principle elements of the liberal democracies which separates it from authoritarian regimes is the possibilities of citizens and groups thereof to participate in the governance of the state by submitting proposals and arguments for the adoption of political decisions. This right is enshrined in the Constitution of the Republic of Lithuania, which entitles citizens to participate in the governance of the state both directly and indirectly through the elected representatives (Article 33 of the Constitution of the Republic of Lithuania).

A number of particular rights of citizens to participate in the governance of the state are directly referred in the Constitution itself (for example, rights of petition, referendum, the initiative of legislation), and some are provided for in different laws (the Statue of the Seimas establishes the right to submit proposals to a Member of the Seimas, the Law on the Legislative Framework provides for the right of persons to participate in consultations on adoption of legal acts, the possibility to participate in working groups of the institutions, etc.) Lobbying as well is a means to participate in public life by influencing legislation both directly or through a professional lobbyist. To sum up, legal acts ensure possibilities to citizens to seek influencing political decisions in a number of ways.

However, the lobbying activity is closely related to a number of political corruption risks. The efforts of persons to influence public decisions might have both positive and negative result for the society. Some of public decisions initiated by lobbying activities may be beneficial only for a very narrow interest groups at the same time causing harm for the public at large. The paper seeks to determine the point where the lobbying activities become illegal, which criteria could be used for the separation lobbying activities from the trading in influence, in which cases illegal lobbying activities might turn out into bribery, and in which cases it might turn out into trading in influence and how the legislature should be oriented in order to reduce the risks posed by illegal lobbying activities.

The paper consists of three main parts. The first part introduces the concept of lobbying activities, underlining its elements and main regulation guidelines, the second part analyses risks connected with lobbying activities, analysing in detail the regulation and case-law on trading in influence and illegal lobbying activities. The third part is devoted to the regulation of lobbying activities with a view to reducing risks posed by lobbying activities, separately discussing the need to differently regulate lobbying activities in different legal contexts, and separately describing the national situation and providing proposals on the methods for efficient regulation in the context of other prevention instruments.