

LOBIZMO TEISINIS REGULIAVIMAS IR INSTITUCIONALIZACIJA LIETUVOJE: PIRMOJO DEŠIMTMEČIO IŠDAVOS IR PAMOKOS

Rimgaudas Geleževičius

Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto
Politikos mokslų institutas
Valakupių g. 5, LT-10101 Vilnius, Lietuva
Telefonas (+370 5) 274 0611
Elektroninis paštas: rimgel@zebra.lt

Pateikta 2011 m. gruodžio 2 d., parengta spausdinti 2013 m. sausio 8 d.

***Anotacija.** 2000 m. Lietuvoje buvo priimtas Lobistinės veiklos įstatymas, kurio atnaujinta 2003 m. redakcija galioja iki šiol. Mūsų šalis prisijungė prie tų valstybių, kuriose lobizmas yra institucionalizuotas ir griežtai reglamentuotas specialiu įstatymu. Straipsnyje analizuojama, kodėl vis dėlto Lietuvoje per pastarąjį dešimtmetį nepavyko sukurti veiksmingo, viešai ir skaidriai pagal įstatymu nustatytą tvarką funkcionuojančio interesų grupių ir valstybės politikų/pareigūnų sąveikos teisės aktų leidyboje modelio. Priežastčių yra ne viena, bet, autoriaus nuomone, daugiausia lėmė tai, kad nepavyko į legalaus lobizmo sistemą organiškai integruoti asocijuotų interesų grupių. Analizuojant užsienio šalių patyrimą, ieškoma atsakymo į klausimą, kodėl Lietuvoje susiklostė paradoksali padėtis – net ir suvaržius lobizmą griežtu reglamentu, jis praktikoje plėtojasi pagal visai kitokį modelį, kuris yra aprobuotas daugumoje demokratinių pasaulio šalių ir pagrįstas savireguliacija, savanorišku susisaistymu etikos normomis, lobistų veiklos bei jų atstovaujama interesų viešumu ir skaidrumu.*

***Reikšminiai žodžiai:** lobizmas, lobistas, lobistinė veikla, lobizmo institucionalizavimas teisinėmis priemonėmis, lobistinės veiklos įstatymas, interesų grupė, asocijuota interesų grupė.*

Įvadas

Prabėgus dešimtmečiui po nepriklausomybės atkūrimo Lietuvoje specialiu įstatymu buvo institucionalizuota ir sureguliuota lobistinė veikla: 2000 m. birželio 27 d. buvo priimtas Lietuvos Respublikos lobistinės veiklos įstatymas (toliau – 2000 m. įstatymas)¹; 2003 m. kovo 20 d. pasirodė jo nauja redakcija (toliau 2003 m. įstatymas)², galiojanti iki šiol. Taip Lietuva papildė gana neskaitlingą sąrašą tų valstybių, kuriose lobizmas yra reglamentuotas specialiu teisės aktu.

Svarbiausias tokio žingsnio šalininkų argumentas buvo siekis sumažinti korupciją teisės aktų priėmimo procese. Kryptingas suinteresuotų asmenų poveikis teisės aktų leidybos procesui egzistavo visur ir visada. Pats savaime toks poveikis yra vertingas demokratinio proceso atributas, nors tinkamai nereguliuojamas ir nekontroliuojamas gali sukelti žalingus padarinius: maskuoti korupciją, neproporcingai išplėsti kai kurių interesų grupių įtaką, skatinti vietininkiškumą, žinybiškumą ar separatizmą. Lobistas, dirbantis dėl komercinės naudos ar neatlygintinai, užtikrina skaidrią ir sąžiningą abiejų pusių savitarpio komunikaciją ir pozicijų suderinamumą. Aiškiai išsiskiria du demokratinėse sistemose apriboti valstybės institucijų ir interesų grupių sąveikos teisės aktų leidyboje modeliai. Vienu atveju oficialiai pripažįstama tik pagal įstatymo reikalavimus įsiregistravusių lobistų veikla, kuri yra griežtai ir detalčiai reglamentuota teisinėmis priemonėmis. Antru atveju einama pačių minimaliausių normų ir taisyklių nustatymo keliu, pirmenybiškai pasikliaujant etika ir savireguliacija.

Pateikiame straipsnyje remiamasi prielaida, jog lobizmas abiem atvejais yra teisėtas reiškinys, nepriklausomai nuo to, ar yra reglamentuotas įstatymu, ar ne. Lietuva, kaip minėta, apsisprendė rinktis griežtą lobistinės veiklos teisinį reguliavimą. Buvo viliamasi, kad įstatymu apibrėžta lobistinė veikla, perduota į registruotų, legaliai ir viešai veikiančių, valstybės reikliai kontroliuojamų lobistų rankas, paskatins profesionalių lobistų sluoksnio susikūrimą, o šio veikla, savo ruožtu, nuskaidrins teisės aktų leidybos procesą. Autorius kelią uždavinių šiame straipsnyje išanalizuoti šio pasirinkimo rezultatus ir įvertinti juos lobizmo raidos ir jo reglamentavimo kitose demokratinėse šalyse kontekste.

Požiūris, kad lobizmas, kaip ir bet kuris kitas socialinis reiškinys, gali būti suvaldytas specialiu teisės aktu, „nustatant jame lobistinės veiklos ribas“³, buvo išdėstytas vienos iš 2000 m. įstatymo projekto autorių dr. Ramunės Dulevičienės 1997 m. surengtoje konferencijoje „Interesų grupės, valdžia ir politika“. Kita vertus, toje pat konferencijoje dr. Egidijus Kūris kritiškai vertino perdėtas viltis dirbtinai, specialiu įstatymu, įtvirtinti Lietuvoje civilizuoto lobizmo tradiciją, atkreipdamas dėmesį į tai, kad daugelis, ir pirmiausia Vakarų Europos, valstybių „vis dar vengia reglamentuoti lobizmą kaip ypatingą profesinę veiklą... Pagrindinė priežastis – racionalus požiūris į teisės instrumentalistinę

1 Lietuvos Respublikos lobistinės veiklos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 56-1644.

2 Lietuvos Respublikos lobistinės veiklos įstatymo pakeitimo įstatymas *Valstybės žinios*. 2003, Nr. 35-146.

3 Interesų grupės, valdžia ir politika. *Metinės konferencijos tekstai*. 1997 m. lapkričio 21–22 d. Vilnius: Pradai, 1998, p. 105.

funkciją, kuriuo vadovaujantis, įstatymais ne tiek planingai ar chaotiškai, bet sąmoningai ir kryptingai reformuojami socialiniai santykiai ir socialinės veiklos formos.⁴ 2002 m. išėjusioje monografijoje „Šiuolaikinės lobistinės veiklos tendencijos“ I. Staniulytė kėlė klausimą, kad kai kurios lobistinės veiklos reguliavimo įstatymo nuostatos gali prieštaurauti Lietuvos Respublikos Konstitucijos garantuojamoms piliečių teisėms, pavyzdžiui, peticijos teisei, taigi nepagrįstai apriboti nevyriausybinio sektoriaus veiklos galimybes⁵. 2005 m. Lietuvos interesų grupių sistemą, lobizmo organizaciją, lobistų veiklos ypatumus ir jų poveikio valdžios sprendimams veiksmingumą tyrė profesoriai iš JAV Ronaldas J. Hrebenaras (Jutos universitetas) ir C. Thomas (Pietryčių Aliaskos universitetas) su grupe pagalbininkų. Jie apibendrina Lietuvos lobizmo būklę prabėgus maždaug penkeriems metams po jo įteisinimo ir institucionalizavimo. Apibendrinami šio tyrimo išvadas, R. Hrebenaras, McBethas ir B. Morganas konstatavo, jog Lietuvos lobizmo sistema esanti gana primityvi, lobistinę bendruomenę sudaro vos saujelė lobistų ir pora nedidelių lobistinių bendrovių. Lietuviškas interesų atstovavimas yra grindžiamas asmeninėmis pažintimis ir korupcinėmis schemomis, tuo tarpu moderniomis, įmantriomis lobizmo technologijomis vietinės interesų grupės nesinaudoja⁶. A. Lukošaitis straipsnyje „Lobizmas užsienio šalyse ir Lietuvoje: teisinio reguliavimo ir institucionalizacijos problemos“⁷ daro išvadą, kad teisėta (autorius nurodo, kad jo straipsnyje teisėtu lobizmu laikoma registruotų lobistų veikla, neteisėtu – neregistruotų lobistų veikla) lobistinė veikla Lietuvoje menkai prigijo dėl, pirma, netinkamai parinktų teisinio reguliavimo priemonių ir, antra, nepalankaus sociokultūrinio konteksto. Straipsnyje pabrėžiamas lobistinės veiklos tradicijų stygius, neigiamos visuomenės reakcijos į lobizmą ir interesų grupių veiklą, teisinio reguliavimo efektyvumo problemos, kurios, A. Lukošaičio manymu, visiškai nėra koreguojamos pagal išryškėjusias aktualijas, taip pat vyraujantis pavaldinio tipo politinės kultūros tipas, aukštas korupcijos lygis ir kiti veiksniai, kurių visuma bandymus institucionalizuoti lobizmą teisinėmis priemonėmis pavertė deklaratyvius. „Tačiau tai nereiškia, kad lobizmo nereikia institucionalizuoti teisinėmis ir, kas netgi svarbiau, kultūrinės indoktrinacijos priemonėmis. Kai kada tiesiog būtina pirmiau įsteigti demokratines institucijas, ir tik dėl jų veikimo formuojasi atitinkamos vertybės, t. y. institucijų veikimą palaikanti politinė kultūra, pilietinės visuomenės ir interesų grupių elgesys“, – teigia A. Lukošaitis⁸.

Šiame straipsnyje pateikiamas tyrimas grindžiamas kitokia prielaida, būtent, kad net išsamiausias lobizmo reguliavimas specialiai tam skirtu įstatymu, koks jis bebūtų išsamus, preciziškas ir tobulas, yra nepajėgus tinkamai ir visiems proceso dalyviams priimtina forma subalansuoti valstybės institucijų ir pilietinės visuomenės atstovų inte-

4 Interesų grupės, valdžia ir politika, *supra* note 3, p. 130.

5 *Šiuolaikinės lobistinės veiklos tendencijos*. Mokslinė redaktorė ir sudarytoja L. Andrikienė. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2002, p. 86–89.

6 Hrebenar, R. J.; Morgan, B. B. *Lobbying in America: a reference handbook*. Santa Barbara: ABC-CLIO, Inc. California, 2009, p. 86.

7 Lukošaitis, A. Lobizmas užsienio šalyse ir Lietuvoje: teisinio reguliavimo ir institucionalizacijos problemos. *Politologija*. 2011, 2(62).

8 *Ibid.*

resus politinių sprendimų priėmimo procese. Lobizmo formų įvairovė modernioje poliarchinėje visuomenėje yra tokia didžiulė, kad joks įstatymas nepajėgus jos surūšiuoti į „teisėtą“ ar „neteisėtą“ ir įsprausti į griežtų procedūrų rėmus. Neilgas teisinėmis priemonėmis reglamentuojamo lobizmo Lietuvoje istorinis patyrimas, koks jis bebūtų kuklus pasauliniame kontekste, tiktai patvirtina šią taisyklę.

1. Lietuvos lobizmo institucionalizavimas specialiu įstatymu

Dabartinė lietuviškojo lobizmo konfigūracija yra užprogramuota 2000 m. ir 2003 m. įstatymuose. 2000 m. įstatyme lobistinė veikla apibrėžta kaip lobistų atlyginti veiksmai, darant įtaką teisėkūrai, kitaip tariant, legalus lobizmas išsyrk buvo susiaurintas iki komercinio lobizmo, kadangi įstatymas leido verstis lobizmu tik sutartį dėl atlyginimo su lobistinių paslaugų užsakovu turinčiam ir Vyriausioje tarnybinės etikos komisijoje (VTEK), kuri buvo įgaliota sudaryti ir tvarkyti lobistų sąrašą, taip pat kontroliuoti jų veiklą, įsiregistravusiam fiziniam ar juridiniam asmeniui. Vis dėlto kai kurioms interesų grupėms įstatymas nustatė išimtis – joms buvo leista veikti teisės aktų leidybos lauke neturint oficialaus lobisto statuso arba, kitaip tariant, be registracijos VTEK. Tokia galimybė buvo suteikta asocijuotoms interesų grupėms – viešiesiems juridiniams asmenims, atstovaujantiems pilietiniams ir verslo interesams. Tiesa, su išlyga, kad išimtis yra taikoma tik tais atvejais, kai jos atstovauja savo narių interesams. Toks išskirtinumas kėlė nepasitenkinimą tų lobistų, kurie įsiregistravo įstatymo nustatyta tvarka ir pagal ją bandė imtis praktinės veiklos. Jų požiūriu, įstatymas sudarė nelygiavertes konkurencines sąlygas – įsiregistravę lobistai privalėjo vykdyti įvairias pareigas (atskleisti veiklos užsakovą, pajamas ir išlaidas, teisėkūros interesus etc.), kurių išvengdavo pelno nesiekiančios organizacijos⁹.

2003 m. įstatymo redakcijoje buvo pabandyta šį prieštaravimą sušvelninti. Esminis skirtumas, lyginant 2000 m. ir 2003 m. įstatymus, slypi „lobistinės veiklos“ definicijoje – naujoje redakcijoje tokie veiklai priskiriami jau ne vien tik atlygintini lobisto veiksmai, bet ir atlygintini, ir neatlygintini. Tai reiškia, kad užsimota kontroliuoti ne tik registruotus (t. y. iš esmės komercinius) lobistus, bet visų rūšių lobistinę veiklą. Tačiau su svarbia išlyga: pagal šio įstatymo 7 straipsnio 4 dalį asocijuotų interesų grupių veikla yra nelaikoma lobistine tik tuo atveju, jeigu įtakos teisėkūrai jos siekia vadovaudamosis savo narių bendrais interesais, t. y. tais interesais, dėl kurių jos ir susibūrė į asociaciją. Tokia nuostata užkardė kelius legaliai daryti įtaką teisėkūrai tiems viešiesiems juridiniams asmenims, kurie neturėjo narių, taigi ir negalėjo atstovauti jų nesančių bendrųjų interesų, pavyzdžiui, Laisvosios rinkos institutui (LLRI). Tačiau apskritai lauktas lūžis neįvyko. Asocijuotos interesų grupės gali nesunkiai apeiti lobizmo įstatymą ir siekti įtakos teisės aktų leidybai, motyvuodamos tai savo narių bendraisiais poreikiais ir organizacijos statutu. Tuo tarpu registruotų lobistų paslaugų beveik niekam neprireikia – minėtame tyrime R. Hrebenaras ir C. Thomas nustatė, kad Lietuvoje 95 proc. realiai

9 Rasimavičius, B. Lobizmo institucijos problemos Lietuvoje. *Justitia*. 2001, 4–5: 40.

atliekamų lobistinių veiksmų vyksta ne pagal įstatymo nustatytą tvarką¹⁰. Labai lėtai formavosi profesionalių lobistų ratas, pavyzdžiui, 2006 m. lobistinę veiklą vykdė vos 8 registruoti lobistai¹¹. Vėlesniais metais šie duomenys nežymiai išaugo, bet registruotų lobistų – fizinių ir juridinių asmenų – skaičius yra vos apie dvi dešimtis.

2. Teisiškai reglamentuoto lobizmo krizė ir diskusijos dėl jo ateities

Praeito dešimtmečio viduryje oficialiai įteisintas lobizmas buvo visiškai užgožtas kitokių grupinių interesų atstovavimo teisės aktų leidyboje formų. Kai kurios jų atitiko 2003 m. įstatymo raidę ir dvasią, bet buvo įsišaknijusios ir nusikalstamos schemos. VTEK 2005 m. oficialiai konstatavo (čia ir toliau citatų kalba netaisyta) „kad įmonės ir jų vadovai, siekiantys, kad būtų pakeisti, papildyti ar pripažinti negaliojančiais teisės aktai, priimami ar nepriimami nauji teisės aktai, taigi iš esmės vykdančios lobistinę veiklą, veikia ne tiesiogiai, o per įvairias pelno nesiekiančias asociacijas. Taip jie apeina įstatymų reikalavimus, susijusius su lobistinės veiklos reglamentavimu – neįsiregistruoja, nemoka nustatyto registracijos mokesčio ir pan. Be to, pelno nesiekiančios organizacijos neprivalo pateikti ataskaitos apie vykdytą lobistinę veiklą. Taigi visuomenė negauna svarbios informacijos apie faktiškai vykdomą poveikį įstatymų leidybai.“¹² Tipiškas pavyzdys: 2005 m. VTEK ištyrė, ar UAB „Orakulas“ ir UAB „Top sport“ vadovai nepažeidė 2003 m. įstatymo reikalavimų, kai, veikdami asociacijos „Lažybų organizatorių aljansas“ vardu (bendrovės buvo aljanso narėmis), siekė, kad būtų pakeistas Azartinių lošimų įstatymas. VTEK priėjo prie išvados, kad bendrovių vadovai, veikdami kaip asocijuotos interesų grupės nariai, įstatymo nepažeidė. „Lažybų organizatorių aljanso“ asociacijos įstatuose buvo nurodyta, kad ši organizacija siekia daryti įtaką rengiant azartinius lošimus reglamentuojančius teisės aktus. Taigi šiuo atveju susidurta su standartiniu atveju, kai nepelno organizacija protegavo savo narių bendruosius interesus. Tokia veikla, priminsime, pagal 2003 m. įstatymą nelaikoma lobistine ir yra visiškai teisėta¹³. Savaime suprantama, oficialiai įsiregistravusių lobistų paslaugos šioms bendrovėms, kaip ir praktiškai visoms kitoms, yra visiškai nereikalingos.

Kitais atvejais asocijuotų interesų grupių siekis apginti savo narių bendruosius interesus teisės aktų leidyboje virsta banalia korupcija, nors dėl suprantamų priežasčių į viešumą iškyla tik pavieniai tokio „lobizmo“ atvejai. Bene didžiausių rezonansą visuomenėje sukėlė 2004 m. iškilę aikštėn neskaidrūs, menamai korumpuoti kai kurių Lietuvos Respublikos Seimo narių santykiai su UAB „Rubicon group“ įmonių grupės akcininku, valdybos nariu ir Lietuvos šilumos tiekėjų asociacijos tarybos nariu A. Janukoniu. Lietuvos Respublikos Seimo Antikorupcijos komisijos, tyrusios šiuos kontaktus, 2004 m.

10 JAV mokslininkai: Lietuvos interesų grupių sistemai ir lobizmui – dar toli iki demokratinių standartų. BNS, 2006-07-31 pranešimas.

11 VTEK 2006 m. ataskaita, patvirtinta 2007-05-10 [autoriaus archyvas].

12 VTEK 2005 m. ataskaita, patvirtinta 2006-05-11 [autoriaus archyvas].

13 *Ibid.*

liepos 27 d. paskelbtoje išvadoje buvo konstatuoti daugkartiniai nelegalaus ir menamai korumpuoto „lobizmo“ atvejai, t. y. 2003 m. įstatymu draudžiamo verslo bendrovės savininko ir asocijuotos interesų grupės atstovo (Janukonis buvo ir toks, ir toks) įtakos politikams darymo, kad būtų priimti ar pakeisti teisės aktai. Pavyzdžiui, „2002-08-28 A. Janukonis nurodė Lietuvos šilumos tiekėjų asociacijos prezidentui Vytautui Stasiūnui nuo asociacijos paruošti raštą Seimo nariui Vyteniui Andriukaičiui, kad pastarasis galėtų tarpininkauti patvirtinant daugiabučių namų apšildymo taisykles, nes su ministerija nėra laiko užsiimti ir greičiau bus per aukštesnius lygius.“¹⁴ Kitas faktas: „2003 05 19 A. Janukoniui telefoninio pokalbio metu G. Steponavičius pasakė, kad liberalcentristų pozicija, kad „toks įstatymas, kaip yra dabar, „nebūtų“, ir paklausė A. Janukonio „ar blogai?“. Pastarasis atsakė, kad „tragiškai“ ir pradėjo įtikinėti G. Steponavičių, kad reikia Seime atmesti Prezidento veto dėl Šilumos ūkio įstatymo pataisų priėmimo, o pastarasis sutiko šiuo klausimu pasišnekėti frakcijoje. G. Steponavičius užsiminė, kad A. Janukonis galėjo anksčiau duot žinių ir savo interesus išreikšti. G. Steponavičius pažadėjo „šnektelti su kolegomis ir pašvelninti situaciją“¹⁵. Antikorupcijos komisija nustatė, kad „Seimo narys Vytenis Povilas Andriukaitis, būdamas valstybės tarnautoju, laikotarpiu nuo 2001 01 26 iki 2003 09 19 Vilniuje tiesiogiai pažadėjo, susitarė ir per kelis kartus priėmė iš „Rubicon“ įmonių grupės akcininko savo naudai didesnės negu 250 MGL vertės kyšį – 95 000 litų – už teisėtą veikimą vykdant įgaliojimus – Lietuvos Respublikos Seimo ir Vyriausybės narių įtakojimą Lietuvos Respublikos Seime, Vyriausybėje, ministerijose bei savivaldybėse svarstant norminių aktų projektus ir priimant norminius aktus.“¹⁶ Neteisėto atlygio už įtaką valdžios institucijų sprendimams gavimo faktai (skyrėsi tik sumos) konstatuoti dar dviejų Lietuvos Respublikos Seimo narių – A. Vidžiūno ir V. Kvietkausko, atžvilgiu. Šis korupcijos skandalas tyliai užgeso, Vyriausiajai rinkimų komisijai 2004 m. liepos 26 d. priėmus sprendimą dėl Seimo narių V. P. Andriukaičio, V. Kvietkausko ir A. Vidžiūno įgaliojimų nutrūkimo jų prašymu. Tokia baigtis reiškė, kad teisine prasme liko neatsakyta į klausimą, ar šie Lietuvos Respublikos Seimo nariai pažeidė 2003 m. įstatymą, kuris draudžia jiems, kaip valstybės politikams, užsiimti lobistine veikla (2003 m. įstatymo 3 straipsnio 1 dalies 2 punktas ir 6 straipsnio 1 punktas) ir gauti už tai atlyginimą. Kita vertus, mažų mažiausiai įtartinai grupės LR Seimo narių ryšiai su asocijuotos interesų grupės nariu ir jų neoficialūs susitarimai dėl įtakos LR Seimo svarstomiems teisės aktams akivaizdžiai atskleidė teisėto lobizmo neveiknumą.

2004–2006 m. buvo parengti keli lobizmo teisinį reglamentavimą griežtinantys teisės aktų projektai. Svarbiausias buvo Lietuvos Respublikos Seimo valdybos sudarytos darbo grupės parengtas ir 2006 m. gegužės 17 d. Seimui pateiktas Lietuvos Respublikos

14 Lietuvos Respublikos Seimo Antikorupcinės komisijos išvada dėl Seimo narių Vytenio Povilo Andriukaičio, Vytauto Kvietkausko, Eligijaus Masiulio, Gintaro Steponavičiaus, Arvydo Vidžiūno, Raimundo Palaičio ir Klemenso Rimšelio galimai padarytų veiksmų, nesuderinamų su Seimo nario statusu, vertinimo, 2004-07-27 [interaktyvus]. [Žiūrėta 2011-06-27]. <http://www3.lrs.lt/docs3/kad4/W3_VIEWER.ViewDoc-p_int_tekst_id=35536&p_int_tv_id=4394&p_org=0.htm>.

15 *Ibid.*

16 *Ibid.*

lobistinės veiklos ir poveikio teisės aktų leidybai įstatymo projektas (toliau – 2006 m. projektas). Esminė idėja yra tolesnis lobistinės veiklos reglamentavimo griežtinimas, būtent šioje plotmėje ieškant lietuviškojo lobizmo ateities perspektyvų. Projekto kūrėjai siekė, kaip suformuluota pirmame straipsnyje, išgryninti ir teisiškai griežtai diferencijuoti teisėtą ir neteisėtą lobistines veiklas. Numatyta netgi tai, kad lobizmo stebėseną vykdys Specialiųjų tyrimų tarnyba. Kokiais esminiais bruožais 2006 m. projektas skiriasi nuo 2003 m. įstatymo? Pirma, patikslinama lobistinės veiklos definicija – lobizmas čia traktuojamas kaip kontaktai tarp lobisto ir teisės akto leidėjo teisės aktų leidybos reikalais. Įstatymo pavadinime ir tekste greta lobistinės veiklos minimas ir poveikis teisės aktų leidybai. Akivaizdu, kad projekto kūrėjai ieško nišos asocijuotų interesų grupių veiklai darant įtaką politinius sprendimus įteisinti. Iš esmės sąvokos „lobistinė veikla“ ir „poveikis teisės aktų leidybai“ 2006 m. projekte vartojamos kaip sinonimai, tiesiog pirmoji taikoma lobistų, antroji – asocijuotų interesų grupių kontaktams su politikais, pareigūnais ir tarnautojais įvardinti. Antra, esmingai praplečiamas valstybės kontroliuojamų lobistinės veiklos subjektų ratas. Nurodomi du lobistų tipai: lobistai konsultantai, veikiantys užsakovo interesais, ir įmonės lobistai, veikiantys įmonės interesais. Projekte minimos asocijuotos interesų grupės, atstovaujančios (a) pilietiniams (aplinkos apsaugos, regionų, socialinių bendruomenių ir vartotojų) interesams ir (b) verslo (gamybos, prekybos, profesijos ir darbo santykių) interesams, formaliai nėra traktuojamos kaip lobistinės, jų veikla darant įtaką teisėkūrai nelaikoma lobistine, jeigu yra motyvuojama viešuoju interesu (tai naujovė) ir savo narių bendrųjų interesų atstovavimu. Trečia, būtent lobistinės veiklos subjektų diferenciacija leido projekto autoriams pasiūlyti kompromisą daugiausia aistrų keliančiu klausimu – kaip neprilyginti lobistams bet kurios nevyriausybinės organizacijos, bet išskirti iš jų visumos ir kontroliuoti būtent tas, kurios iš tikrųjų siekia paveikti teisės aktų leidybą. Kaip tik tokioms asocijuotoms interesų grupėms ir būtų užkrauta prievolė specialia deklaracija pačioms pateikti informaciją VTEK apie vykdomą lobistinę veiklą. Ketvirta, siūloma įpareigoti valstybės ir savivaldybių institucijas savo interneto tinklalapiuose skelbti informaciją apie norminių teisės aktų projektus, jų iniciatorius, rengėjus, apie asocijuotų interesų grupių ar lobistų dalyvavimą jų priėmimo procese¹⁷.

Lietuvoje gyva ir kitokia lobizmo samprata, kurios šalininkai siūlo teisinėmis normomis menkai suvaržyto lobizmo organizacijos modelį, t. y. ragina apskritai atsisakyti nuostatos specialiu įstatymu reglamentuoti dėsningai ir natūraliai vykstančią lobistinę veiklą arba pasirinkti tokį reglamentavimą, kuris neleistų bet kurį iš pilietinės visuomenės kylantį bandymą paveikti norima linkme politikų ir valstybės pareigūnų veiksmus teisės aktų leidybos srityje priskirti išimtinai legalaus (dažniausiai dirbančio komerciniu pagrindu) lobisto kompetencijai. Tokią poziciją propaguoja dauguma verslo interesams atstovaujančių asocijuotų interesų grupių (Lietuvos pramonininkų konfederacija, Lietuvos verslo darbdavių konfederacija, Lietuvos pramonės, prekybos ir amatų rūmų asociacija ir t. t.), bet pasitaiko atstovų ir iš kitų socialinių sferų, pavyzdžiui, Lietuvos

17 Lietuvos Respublikos lobistinės veiklos ir poveikio teisės aktų leidybai įstatymo projektas, 2006, Nr. XP-1390.

jaunimo organizacijų taryba (LiJOT). Nuoseklus „dirbtinio lobistų etikečių klijavimo“ nevyriausybinėms organizacijoms idėjos oponentas yra LLRI. Paprastai iškeliami tokie motyvai. Pirma, teisę reikšti nuomonę ir teikti savo pasiūlymus valstybės institucijoms dėl svarstomų teisės aktų ir tokiu būdu – sąmoningai ar ne – daryti įtaką sprendimams dėl jų priėmimo turi visos legaliai veikiančios, formalios ir neformalios interesų grupės, nepriklausomai nuo to, ar joms oficialiai yra suteiktas lobisto statusas, ar ne. Piliečių ir organizuotų interesų grupių poveikį valdžios institucijų veiklai užtikrina ne vienas LR Konstitucijos straipsnis, pavyzdžiui, 25 straipsnis deklaruoja laisvę laisvai reikšti įsitikinimus, gauti ir skleisti informaciją; 33 straipsnis laiduoja peticijos teisę; 34 straipsnis piliečiams atveria galimybes laisvai vienytis į bendrijas ar asociacijas; 35 straipsnis numato piliečių teisę į taikius susirinkimus. Piliečių ir jų susikurtų organizacijų teisė siekti įtakos įstatymų ir norminių aktų leidybai yra įtvirtinta Europos žmogaus teisių konvencijoje, kurios 10 ir 11 straipsniuose postuluojamos kiekvieno individo teisės jungtis į asociacijas kartu su kitais, valdžios pareigūnų netrukdomam laisvai dėstyti savo mintis ir įsitikinimus, gauti ir skleisti informaciją ir idėjas¹⁸. Antra, Lietuvos Respublikos Konstitucijoje ir kituose teisės aktuose įtvirtintų žmogaus teisių ir laisvių realizacija dažnu atveju gali prieštarauti griežtam lobizmo reglamentavimui, pavyzdžiui, piliečių susirinkimui, kuriame svarstomas teisės akto projektas ir priimama rezoliucija dėl jo pakeitimų. Ar tokiu atveju būtų įmanoma, pasitelkus Lietuvoje galiojantį lobizmo įstatymą, tiksliai nubrėžti plonytę liniją tarp nuomonės pareiškimo ir bandymo paspausti politinio sprendimo priėmėją? Vos ne kiekvienu konkrečiu atveju atsiveria plati erdvė subjektyvioms interpretacijoms. Trečia, dirbtinis nevyriausybinių organizacijų pavertimas lobistinėmis trukdytų joms vykdyti savo misiją, t. y. įgyvendinti tai, dėl ko jos įsteigė, atlikti tai, kas numatyta jų įstatuose. Ketvirta, tai visiškai nepadėtų siekti politikų numatyto tikslo, – sumažinti korupciją. Neteisėta įtaka įstatymų leidybai esą daroma visai kitais kanalais, kurie yra nelegalūs ir jokiais įstatymais nereglamentuojami

3. Lobizmo reglamentavimo tradicijos užsienyje

Lietuvoje susiklosčiusi lobistinės teisės tradicija (2000 m. ir 2003 m. įstatymai, 2006 m. projektas) savo pagrindiniais bruožais atitinka JAV ir kai kurių kitų valstybių griežtai reglamentuojamo lobizmo tradiciją. Antai 2006 m. projektas esminiais bruožais primena Kanadoje galiojantį „Lobizmo aktą“, kurio naujausia redakcija įsigaliojo 2008 m. Juo įteisinti trys lobistų tipai: (1) lobistai konsultantai. Tai individualia praktika besiverčiantys fiziniai asmenys, gaunantys atlygį iš lobistinių paslaugų užsakovo; (2) įmonės (bendrovės) lobistai. Tai asmenys, įdarbinti visu etatu pelno siekiančioje įmonėje, pavyzdžiui, banke, ir pagal savo darbinės pareigas ginantys įmonės interesus valdžios institucijose. Atlyginimą įmonės lobistui moka pati įmonė, kuri jį ir įregistruoja nustatyta tvarka; (3) asociacijų lobistai. Tai nevyriausybines organizacijose įdarbinti ir jos interesams atstovaujantys lobistai. Visų tipų lobistai privalo nurodyti visus tą mėne-

18 Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija, iš dalies pakeista Protokoliais Nr. 11 ir Nr. 14. *Valstybės žinios*. 2011, Nr. 156-7390.

sį, už kurių atsiskaitoma, įvykusius lobistinius kontaktus – komunikaciją žodžiu ar kokia nors kita forma: telefono skambučius, susirinkimus etc. Apskritai Kanados „Lobizmo aktas“ numato daugybę reikalavimų lobistinio proceso dalyviams (registracija, finansai, veiklos viešumas ir t. t.) ir neleistino lobizmo formų draudimų¹⁹.

Teisinio lobizmo reguliavimo pionierė yra Amerika, bet ir čia iki pat XX a. vidurio vyravo požiūris, kad specialiai lobizmui skirtas įstatymas nėra reikalingas – piliečių teisė verstis lobizmu ir naudotis lobistų paslaugomis esanti viena iš konstitucinių asmenų teisių, kuri yra įtvirtinta Pirmoje JAV Konstitucijos pataisoje (1789 m.). Vyravo tokia logika: pirmoji Konstitucijos pataisa įtvirtina piliečių teisę teikti apeliacijas Kongresui, o lobisto profesionaliai parengtas įstatymo projektas ir esąs geriausia peticija, juoba kad lobistas sykiu pateikia visą argumentaciją. Vis dėlto dėl lobistų veiklą nuolat lydėjusių korupcinių skandalų lobizmo reguliavimas ilgainiui griežtėjo. Kai kurių valstijų legislatorės dar XIX a. antroje pusėje vietiniais teisės aktais mėgino sunorminti lobistų veiklą. Tačiau pirmasis ne tik JAV, bet ir pasaulyje nacionalinio masto lobizmo įstatymas – „Federalinis lobizmo reguliavimo aktas“ – buvo priimtas tik 1946 m.; 1995 m. jį pakeitė šiuo metu galiojantis „Lobizmo atskleidimo aktas“ (toliau – 1995 m. aktas). Amerikoje laipsniškai susiklostė tradicija registruoti ir kontroliuoti lobistus, numatyti leistinas ir drausti neleistinas lobizmo formas, už pažeidimus taikant sankcijas. Šios pozicijos laikomasi iki šiol, beje, ją skatina ir šalies prezidentas B. Obama.

1995 m. akte lobistinė veikla apibrėžiama kaip lobistinis kontaktas ar pasirengimas tokiam kontaktui. Pateikiama detali lobistinio kontakto definicija. Tai lobisto, veikiančio užsakovo vardu, žodinė ar rašytinė komunikacija su įstatymų leidėjais ir vykdomosios valdžios pareigūnais dėl federalinių įstatymų, kitų teisės aktų, administracinių potvarkių parengimo ar priėmimo, JAV vyriausybės pozicijos nustatymo, valstybės pareigūnų skyrimų (tų, kuriuos tvirtina Senatas) ir pan. Sąvoka „lobistinis kontaktas“ reiškia ir tokių kontaktų planavimą, parengimą, viešas kampanijas ir t. t. Tai atriša rankas Amerikos lobistams plačiai taikyti įvairias lobistinės technikos galimybes, t. y. panaudoti ne tik tiesioginį lobizmą, bet ir netiesiogines viešosios nuomonės formavimo technologijas. 1995 m. akte tiksliai nurodyti galimi lobistinio kontakto subjektai: JAV prezidentas ir viceprezidentas, prezidento administracijos pareigūnai ir tarnautojai, Kongreso nariai, juos aptarnaujančio personalo darbuotojai, gausus abiejų parlamento rūmų ir vyriausybės padalinių vadovų ir atsakingų pareigūnų būrys. Lobistais laikomi fiziniai ir juridiniai asmenys, turintys sutartį su klientu ir vykduojantys lobistinę veiklą jo naudai. 1995 m. akte nurodomos net 19 veikų, kurios nelaikomos lobistinėmis, sąrašas. Pavyzdžiui, lobistiniu kontaktu nebus įvertintas lobisto pateiktas prašymas susitikti su pareigūnu dėl konkrečios jo sprendžiamos problemos išsiaiškinimo, jeigu tame susitikime nebus daromas spaudimas pareigūnui. Fizinis asmuo nebus laikomas lobistu, jeigu jis per pusmetį konkretaus kliento interesų lobistiniam atstovavimui sugaiš mažiau kaip 20 proc. savo suminio darbo laiko. Jeigu lobistinės firmos pajamos iš konkretaus kliento neviršijo ir, kaip prognozuojama, neviršys 5 tūkst. dolerių, jai nereikės registruoti savo

19 Lobbying Act, Kanada, 1985, su 2008 m. pataisomis [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-08-07]. <<http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/L-12.4/>>.

darbuotojo, kuris kaip lobistas veikė šio kliento labui. Įmonei nereikės registruoti savo įdarbintų lobistų tuo atveju, jeigu jos išlaidos lobizmui nesiekia ir, kaip numatoma, nesieks 20 tūkst. dolerių per pusmetį²⁰.

Nepaisant griežto teisinio reguliavimo, JAV lobistai atranda vis naujus įtartinus būdus apeiti įstatymo reikalavimams arba tiesiog juos pažeidinėja. Pavyzdžiui, 2006 m. lobistas J. Abramoffas Majamio teismo buvo nuteistas kalėti 5 metams ir 10 mėnesių dėl neteisėtos lobistinės veiklos: klientų apgaulinėjimo, valstybės pareigūnų papirkinėjimo ir pan.²¹

JAV pastebima tokia gausi socialinės tikrovės suponuota lobizmo formų įvairovė, kad jos faktiškai neįmanoma išprausti į griežtus teisės aktų rėmus, kurie reglamentuotų ne tik ir ne tiek patį lobizmą, kiek varžytų laisvą piliečių visuomenei atstovaujančių organizacijų aktyvumo raišką. C. Thomas pateikia adekvačią realybei šiuolaikinių lobistų tipų klasifikaciją: (1) samdomi lobistai (*contract lobbyists*), kurie, nors ir yra plačiausiai žinomi, iš tikrųjų Amerikoje tesudaro apie ketvirtadalį Vašingtone ir valstijų sostinėse funkcionuojančios lobistų bendruomenės narių; (2) įmonių lobistai. Jų Amerikoje yra daugiausia – iki pusės; (3) valdžios įstaigų pareigūnai, palaikantys kontaktus su kitomis įstaigomis (*government legislative liaison*). Jų pareigos yra savo įstaigai ar valdžios šakai atstovauti kitose valdžios struktūrose, pavyzdžiui, Prezidento institucijos interesų protegavimas Kongrese. Tai lobistai, kurie oficialiai nelaikomi lobistais, todėl jiems netaikomi įstatymo reikalavimai dėl registracijos, ataskaitų pildymo, lobistinių kontaktų ir bet kurių savo lobistinės veiklos finansinių aplinkybių atskleidimo etc. Jų būrys taip pat yra gana gausus. C. Thomas mini dar dvi lobistų rūšis – tai palyginti neskaitlingi savanoriai lobistai (*grassroots lobbyists*), atstovaujantys smulkioms nepelno organizacijoms, konkrečių vietovių gyventojams, vietinei savivaldai ir pan. Paprastai tokie lobistai atlyginimo neima išvis arba pasitenkina tik išlaidų padengimu. Galiausiai dar esama „lobistų apsišaukėlių“ (*self-appointed lobbyists*), kurie proteguoja širdžiai mielus dalykus arba priešgyniauja tokiems politikų projektams, kurie yra jiems atgrasūs²². Visų tipų lobistų veiklą galima vertinti kaip lobizmą pačia plačiausia prasme, nusakomą Vakaruose paplitusia sąvoka *advocacy*, kuri skirta ir įvairių visuomenės grupių pastangoms paveikti valdžios institucijų sprendimus, ir pačių valdžios institucijų siekiui proteguoti savus žinybinius interesus kitose valdžios šakose, institucijose, įstaigose, ir grupinių interesų gynimui įvairiose socialinėse struktūrose, pavyzdžiui, žiniasklaidoje, apibūdinti.

„Amerikietiška“ griežto lobizmo teisinio reguliavimo tradicija pavyzdžiu tapo nedaugeliui šalių, nors kai kurios pokomunistinės šalys orientuojasi į tokį modelį: pirmoji buvo Gruzija, priėmusi lobizmo reguliavimo įstatymą 1998 m., po to, kaip minėta, Lietuva 2000 m., vėliau Lenkija 2005 m. ir Vengrija 2006 m.

20 Lobbying Disclosure Act, JAV, 1995 [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-05-07]. <http://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby_Disclosure_Act/TOC.htm>.

21 BBC pranešimas [interaktyvus]. [žiūrėta 2007-05-07]. <http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/hi/russian/news/newsid_4859000/4859220.stm>.

22 Thomas, C. Lobbyists definitions, types, and varying designations. *Research guide to U.S. and international interest groups*. Thomas, C. S. (ed.). Westport, Connecticut, London: Praeger, 2004, p. 152.

Vis dėlto absoliučioje daugumoje pasaulio valstybių vyrauja liberalus požiūris į lobizmo reglamentavimą ir institucionalizavimą. Visose demokratinėse šalyse veikia platus lobistų tinklas, nors dažniausiai, bet anaipol ne visuomet, tokios sąvokos, kaip „lobizmas“, „lobistas“, „lobistinė veikla“ oficialiai nevartojamos, kadangi turi tradiciškai susiformavusį neigiamą atspalvį. Bendras tokių šalių bruožas yra tas, kad lobizmas jose nėra reguliuojamas specialiu įstatymu, tačiau visur esama vienokių ar kitokių normatyvinių dokumentų, skirtų lobistų veiklos nuskaidrinimui. Tokią funkciją atlieka lobistų organizacijų ir valdžios struktūrų darbuotojų etikos kodeksai, valdžios institucijų vidaus taisyklės (pavyzdžiui, Vokietijos „Budestago veiklos reglamentas“) ar lobistų registracijos jose taisyklės („Asociacijų ir jų atstovų registravimo Bundestage taisyklės“), privalomai ar savanoriškai pildomi lobistų registrai, jų teisėkūrinių interesų rejestrai ir pan. Pavyzdžiui, Didžiojoje Britanijoje, kur iš profesionalaus lobizmo 2007 m. duoną valgė apie 14 000 žmonių, šiame paslaugų versle sukosi netoli 2 milijardų svarų²³, lobistinio pobūdžio paslaugas leidžiama teikti netgi politikams ir valstybės pareigūnams. Tik jie griežtai kontroliuojami, kad tinkamai derintų privačius ir viešuosius interesus – tuo tikslu Didžiosios Britanijos parlamente pildomas specialus rejestras, kuriame parlamentai smulkiai registruoja finansinius interesus ir visas savo sutartis su lobistais²⁴. Specialus parlamento pareigūnas prižiūri, kaip pildomas rejestras, ir konsultuoja deputatus etikos klausimais. Klausimų gali iškilti daug, kadangi parlamentaras negali priimti materialinio atlygio iš suinteresuotų asmenų už tą veiklą, kuri įeina į jo, kaip deputato, kompetenciją: teisės akto projekto pateikimą, balsavimą ir t. t., bet gali teikti mokamas konsultacijas. Valdžios pareigūnams santykiuose su lobistais privaloma vadovautis daugeliu teisės aktų, kurių svarbiausias yra Valstybės tarnybos kodeksas. Nuo 1994 m. Didžiojoje Britanijoje veikia Viešųjų reikalų standartų komitetas, kuris reguliuoja atsirandančias politikų, valstybės pareigūnų ir lobistų komunikavimo problemas²⁵.

Lobizmą visokeriopaip skatina svarbiausios ES institucijos. Oficialiais duomenimis, 2008 m. ten veikė apie 15 tūkst. lobistų ir 2500 organizacijų. Pastarosios buvo skirstomos į tris grupes: (1) verslo asociacijos; (2) nevyriausybinės organizacijos; (3) regioninių ir vietinių interesų grupių atstovybės²⁶. Nepaisant tokios lobistų gausybės ir įvairovės, ES nėra vieno teisės akto dėl lobizmo reguliavimo ES institucijose, nors būta ne vieno nesėkmingo bandymo tokį priimti. Sprendžiant iš Europos Komisijos 2007 m. kovo 21 d. komunikato dėl galutinių pasiūlymų įgyvendinant „Europos skaidrumo iniciatyvos“ (vadinamosios Žaliosios knygos, 2005 m.) idėjas, griežto santykių su interesų grupėmis teisinio reglamento neplanuojama priimti ir ateityje. Komisija siūlo nustatyti lobistų veiklai nuosaikius reikalavimus, derinamus su savanoriškumo principu, – įdiegti

23 A Brief History of Lobbying [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-07]. <www.publicaffairlinks.co.uk/>.

24 Žr. House of Commons. The Register of Members' Financial Interest [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-08-14]. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmregmem/contents.htm>>.

25 Meždunarodnyj opyt regulirovanija lobbistskoj dejatelnosti [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-10-28]. <<http://www.zakon.kz/217212-mezhdunarodnyj-opyt-regulirovanija.html>>.

26 EUInsight. Lobbying in the EU: An Overview [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-06-07]. <<http://www.eurunion.org/News/eunewsletters/EUInsight/2008/EUInsight-Lobbying-Sept08.pdf>>.

savanorišką interesų grupių registą, parengti bendrą elgesio kodeksą, sukurti registro ir kodekso priežiūros bei įgyvendinimo mechanizmą²⁷.

Išvados

1. Prieš maždaug dešimtmetį Lietuvoje buvo pasirinktas lobizmo institucionalizavimo, teisiškai jį reglamentuojant specialiu įstatymu, būdas. Lietuvos Respublikos lobistinės veiklos įstatymu mėginta nustatyti preciziškai tiksliai ir nelanksčias lobistų registracijos, veiklos, atskaitomybės ir atsakomybės taisykles. Kitokios, išskyrus įstatyme nustatytas išimtis, pilietinės visuomenės subjektų įtakos darymo politikams / pareigūnams teisės aktų leidybos procese formos yra traktuojamos kaip neteisėtos. Asocijuotoms interesų grupėms įstatymas numatė svarbias išimtis, todėl lobistinės veiklos įstatymas sudaro prielaidas kontroliuoti iš esmės tik vieną lobistų kategoriją, būtent, registruotus lobistus. Praktiškai pagal įstatymo nustatytą tvarką lobizmas Lietuvoje legalizuotas nedidele apimtimi, o saujelė registruotų lobistų atstovaujant interesams neturi bent kiek pastebimos reikšmės. Pagrindinis vaidmuo keliant pilietines iniciatyvas teisės aktų leidyboje ir jas proteguojant „valdžios koridoriuose“ priklauso asocijuotoms interesų grupėms, kurios, savaime suprantama, pirmiausia vadovaujasi savo įstatais ir grupiniais interesais. Lobistinės veiklos reguliavimo įstatymas iš esmės neveikia.

2. Pasaulyje egzistuoja du skaidrūs ir demokratijos sąlygomis aprobuoti valstybės institucijų ir interesų grupių sąveikos teisės aktų leidyboje modeliai. Pirmasis modelis, grindžiamas teisėtų lobizmo formų leidimų ir, priešingai, neįteisintų lobizmo reiškinių draudimų ir sankcijų už jų panaudojimą sistema, yra įstatymu įtvirtintas nedaugelyje valstybių, pirmiausia JAV, Kanadoje, Australijoje ir keliose pokomunistinėse šalyse, įskaitant Lietuvą. Antrasis modelis vyrauja absoliučioje daugumoje demokratinių valstybių, įskaitant visas senąsias ES nares. Jose yra puikiai matoma lobistų veikla ir realūs tos veiklos mastai, tačiau vieno lobizmą reglamentuojančio įstatymo nėra – remiamos spontaniškai atsirandančios skaidrios lobistinės veiklos formos, kurios reguliuojamos tik minimaliai. Atsargiai elgiamasi baiminantis pažeisti trapią pusiausvyrą ir gyvą komunikaciją tarp piliečių visuomenės ir valstybės, dirbtinai susiaurinti asmenų ir jų susikurtų asociacijų teises siekti įtakos politikų / pareigūnų sprendimams teisės aktų leidybos srityje.

3. Lietuvoje pastaruoju dešimtmečiu susiklostė paradoksali situacija, kai vienu metu vystėsi abu lobizmo modeliai – ir abu yra visiškai teisėti. Dirbtinai, daugiausia politinės valios pastangomis buvo indoktrinuojamas „amerikietiškas“ modelis, tačiau jis neprigijo dėl visuomenės kultūrinių, politinių ir verslo tradicijų, taip pat dėl negatyvaus profesionalaus (komercinio) lobizmo įvaizdžio viešojoje opinijoje. Ne tik trumpuote oficialaus lietuviško lobizmo istorija, bet ir griežto lobizmo reguliavimo pradininkės Amerikos patyrimas liudija, jog net reiklus, išsamus ir daugelį metų tobulintas lobistinės

27 Europos Komisijos komunikatas „Europos skaidrumo iniciatyva. Santykių su interesų grupių atstovais pagrindas (registras ir elgesio kodeksas), 2008-05-27 [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-10-28]. <http://ec.europa.eu/transparency/docs/323_lt.pdf>.

veiklos įstatymas gali turėti tik ribotą poveikį dėl didžiulės lobizmo formų įvairovės šiuolaikinėje visuomenėje. Tokios įvairovės nepajėgus aprėpti ir preciziškai sureguliuoti net smulkiausias teisės reglamentus.

4. Kadangi lobizmas Lietuvoje, nepaisant formaliai veikiančio įstatymo, realiai plėtojosi pagal europietiško lobizmo paradigmą, mūsų šaliai vertėtų pereiti prie absoliučioje daugumoje demokratiškos valstybių įprastų lobizmo ir lobistų kontrolės formų, t. y. apskritai atsisakyti lobizmo reglamentavimo specialiu teisės aktu.

Literatūra

- A Brief History of Lobbying [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-07]. <www.publicaffairs-links.co.uk/>.
- EUInsight. Lobbying in the EU: An Overview [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-06-07]. <<http://www.eurunion.org/News/eunewsletters/EUInsight/2008/EUInsight-Lobbying-Sept08.pdf>>.
- Europos Komisijos komunikatas „Europos skaidrumo iniciatyva. Santykių su interesų grupių atstovais pagrindas (registras ir elgesio kodeksas)“ 2008-05-27 [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-10-28]. <http://ec.europa.eu/transparency/docs/323_lt.pdf>.
- House of Commons. The Register of Member's Financial Interest [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-08-14]. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmregmem/contents.htm>>.
- Hrebenar, R. J.; Morgan, B. B. *Lobbying in America: a reference handbook*. Santa Barbara: ABC-CLIO, Inc. California, 2009.
- Interesų grupės, valdžia ir politika. *Metinės konferencijos tekstai*, 1997 m. lapkričio 21–22 d. Vilnius: Pradai, 1998.
- JAV mokslininkai: Lietuvos interesų grupių sistemai ir lobizmui – dar toli iki demokratiškos standartų. BNS, 2006-07-31 pranešimas.
- Kuznecov, G. S. *Političeskij lobbizm: mirovoj opyt i vozmozhnosti*. Moskva, 2009 [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-06-17]. <http://www.nirsi.ru/PublicPolicy/n69/polit_lob.pdf/>.
- Lietuvos Respublikos lobistinės veiklos ir poveikio teisės aktų leidybai įstatymo projektas, 2006, Nr. XP-1390.
- Lietuvos Respublikos lobistinės veiklos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 56-1644.
- Lietuvos Respublikos lobistinės veiklos įstatymo pakeitimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2003, Nr. 35-1461.
- Lietuvos Respublikos Seimo Antikorupcinės komisijos išvada dėl Seimo narių Vytenio Povilo Andriukaičio, Vytauto Kvietkausko, Eligijaus Masiulio, Gintaro Steponavičiaus, Arvydo Vidžiūno, Raimundo Palaičio ir Klemenso Rimšelio galimai padarytų veiksmų, nesuderinamų su Seimo nario statusu, vertinimo, 2004-07-27 [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-06-27]. <http://www3.lrs.lt/docs3/kad4/W3_VIEWER.ViewDoc_p_int_tekst_id=35536&p_int_tv_id=4394&p_org=0.htm>.
- Lietuvos Respublikos Seimo Antikorupcinės komisijos pasiūlymai dėl lobistinės veiklos reglamentavimo tobulinimo, 2005-05-23 [autorius archyvas].
- Lobbying Act, Kanada, 1985, su 2008 m. pataisomis [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-08-07]. <<http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/L-12.4/>>.
- Lobbying Disclosure Act, JAV, 1995 [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-05-07]. <http://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby_Disclosure_Act/TOC.htm> arba <<http://lobbyingdisclosure.house.gov/>>.
- Łukomska, M. Lobizmas ir papirkimas – problemos analizė, remiantis Lenkijos Respublikos baudžiamojo kodekso nuostatomis. *Teisė*. 2008, 1(66).

- Lukošaitis, A. Lobizmas užsienio šalyse ir Lietuvoje: teisinio reguliavimo ir institucionalizacijos problemos. *Politologija*. 2011, 2(62).
- Mezhdunarodnyj opyt regulirovanija lobbistskoj dejatelnosti [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-10-28]. <<http://www.zakon.kz/217212-mezhdunarodnyjj-opyt-regulirovanija.html>>.
- Miller, Ch. *Political Lobbying*. London: Politico's Publishing, 2000.
- Rasimavičius, B. Lobizmo institucijos problemos Lietuvoje. *Justitia*. 2001, 4-5.
- Research guide to U.S. and international interest groups*. Thomas, C. S. (ed.). Westport, Connecticut, London: Praeger, 2004.
- Staniulytė, I. Lobistinės veiklos teisinis reglamentavimas Lietuvoje. *Šiuolaikinės lobistinės veiklos tendencijos*. Andrikienė, L. (red.). Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2002.
- Thomson, S.; John, S.; Mitchell, G. J. *Public Affairs in Practice: A Practical Guide to Lobbying*. London, Philadelphia: Kogan Page, 2007.
- Visuomenės dalyvavimo teisėkūroje teisinės aplinkos gerinimas. Lietuvos laisvosios rinkos instituto tyrimas, atliktas Baltijos-Amerikos partnerystės programos užsakyму, 2005 [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-06-07]. <www.lrinka.lt/Tyrimai/Kita/Teisekura.pdf>.
- Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos 2005 m. ataskaita, patvirtinta 2006-05-11, Nr. KS-36 [autorius archyvas].
- Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos 2006 m. ataskaita, patvirtinta 2007-05-10, Nr. KS-26 [autorius archyvas].
- Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija, iš dalies pakeista Protokolais Nr. 11 ir Nr. 14. *Valstybės žinios*. 2011, Nr. 156-7390.

THE LEGAL REGULATION AND INSTITUTIONALISATION OF LOBBYING IN LITHUANIA: OUTCOMES AND LESSONS OF THE FIRST DECADE

Rimgaudas Geleževičius

Mykolas Romeris University, Lithuania

Summary. *In 2000 the Law on Lobbying Activities was adopted in Lithuania and in 2003 it was amended. The country institutionalised a certain model of the lobbying institute, which is distinguished by the system of permission of lawful forms of lobbyism and, by contrast, prohibition of shadow lobbying appearances and sanctions for violations, mandatory registration of lobbyists, their strict control, liability and reporting. Such tradition of interaction of interest groups with government institutions is typical to the USA and some other countries, including several post-Communist nations.*

However, the analysis shows that lobbying legalised itself in Lithuania according to the procedure laid down by the Law only in insignificant volume; a small group of registered lobbyists pursue it—their number differs, but seldom exceeds twenty natural and legal persons who do not play any more noticeable role in influencing political decisions. Lithuanian lobbying has serious issues, for example, bad public opinion, etc., however, the essential obstacle has become the fact that non-governmental organisations, representing civil business

interests, failed to integrate into the system laid down by the Law. Their lobbying on behalf of their members remained unregulated and uncontrolled.

Eventually, an alternative attitude to lobbying regulation was settled. This is the model of lobbying activities poorly restricted by legal norms, when high publicity and transparency standards, ensured by internal rules, codes of ethics and analogous instruments of government institutions are applicable to the actions of lobbyists. Influential associated interest groups actively speak against the attempts, covered by the necessity of lobbying regulations, to restrict the initiatives of civil society, related to the objective to influence legislation.

Lithuania failed to establish the explicitly and strictly legally regulated lobbying of the Anglo-Saxon type, though the Law on Lobbying is officially still in force. In this area our country should take the road chosen by the absolute majority of democratic countries and refuse altogether lobbying regulating lobbying under a special legal act.

Keywords: *lobby, lobbying, lobbyist, legal regulation and institutionalisation of lobbying, lobbying law, interest group, non-governmental organisation.*

Rimgaudas Geleževičius, Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto Politikos mokslų instituto docentas. Mokslinių tyrimų kryptys: politikos mokslai, komunikacija ir informacija.

Rimgaudas Geleževičius, Mykolas Romeris University, Faculty of Politics and Management, Institute of Political Sciences, Associate Professor. Research interests: political sciences, communication and information.

