



Projektu līdzfinansē Eiropas Savienība

PHARE projekts Nr. 2003/004-979-01-03

**„KORUPCIJAS NOVĒRŠANAS UN APKAROŠANAS BIROJA
INSTITUCIONĀLĀS UN PROFESIONĀLĀS KAPACITĀTES
CELŠANA”**

(identifikācijas nr. KNAB 2005/12)

B daļa: Lobēšanas tiesiskais regulējums

Eksperts: Dereks Pērdijs (Derek Purdy)

KORUPCIJAS NOVĒRŠANAS UN APKAROŠANAS BIROJA (KNAB) INSTITUCIONĀLĀS UN PROFESIONĀLĀS KAPACITĀTES PILNVEIDOŠANA

B daļa

Lobēšanas tiesiskais regulējums

Otrais īstermiņa eksperta ziņojums

1. Ievads

- 1.1. Iegūtos datus un ieteikumus īstermiņa eksperts iesniedza KNAB seminārā, kas notika Rīgā 2006. gada 5. jūnijā. Pēc semināra un diskusijām, kas radās tā laikā, īstermiņa eksperts tika lūgts:

Izskatīt ziņojumu „Caurskatāmības nodrošināšana lobēšanā”, ko izstrādājusi darba grupa, kas izveidota pēc Ministru kabineta rīkojuma „Par darba grupu koncepcijas projekta izstrādei par lobēšanas tiesiskā regulējuma pilnveidošanu”.

Izteikt savas domas par secinājumiem iepriekš minētajā ziņojumā un norādīt, kā īstermiņa eksperta ieteikumi varētu palīdzēt lobēšanas procesu padarīt efektīvu.

Izskatīt likumu „Iesniegumu, sūdzību un priekšlikumu izskatīšanas kārtība valsts un pašvaldību institūcijās” un, ja nepieciešams, ieteikt likuma grozījumus, kas padarītu lobēšanas procesu efektīvu.

Izstrādāt vadlīnijas, kas aptvertu lobēšanas procesu.

- 1.2. Šī darba rezultāts ir atrodams otrajā ziņojumā.

2. Pārskats par ziņojumu „Caurskatāmības nodrošināšana lobēšanā”

2.1. Šajā ziņojumā (Latvijas ziņojums) minētas galvenās problēmas, kas rodas, cenšoties lobēšanas procesā nodrošināt caurskatāmību. Īpaša uzmanība ziņojumā ir pievērsta:

- a) terminu „lobēšana” un „lobētājs” definēšanai;
- b) nevienlīdzības problēmām attiecībā uz informācijas un amatpersonu pieejamību;
- c) caurskatāmības problēmām lobēšanas procesā;
- d) alternatīviem risinājumiem – izstrādāt atsevišķu likumu, veikt grozījumus spēkā esošajos normatīvajos aktos un izveidot lobētāju reģistru vai veikt grozījumus normatīvajos aktos, neveidojot lobētāju reģistru.

2.2. Darba gaitā īstermiņa eksperts ir apskatījis arī šos un citus jautājumus un tālāk dokumentā izteicis savus komentārus un ieteikumus, konkrētos gadījumos tos sasaistot ar savu pirmo ziņojumu.

2.3. Ziņojuma ievaddaļā minētas „lobēšanas” un „lobētāja” definīcijas. Lobēšanas definīcija:

“Lobēšana ir tīša un saskaņota darbība, kas veikta spēkā esošo likumdošanas normu ietvaros, ar mērķi ietekmēt publiskos lēmumu pieņēmējus pieņemt tādus lēmumus, kuri sekmētu kādas personas/grupas interešu īstenošanu.”

2.4. Lai gan šī definīcija ir piemērota, īstermiņa eksperts uzskata, ka ir ļoti svarīgi lobēšanu saistīt ar visu pilsoņu demokrātisko tiesību izmantošanu, lai tādejādi mēģinātu ietekmēt publisko lēmumu pieņemšanas procesu.

2.5. Ziņojumā par lobēšanu, kuru Apvienotās Karalistes Parlamentam 1991. gadā rakstveidā iesniedza Speciālā komiteja parlamenta locekļu interešu jautājumos, šīs demokrātiskās tiesības ir cieši saistītas ar lobēšanas procesu, kas tiek definēts kā „kontaktēšanās ar kādu

- parlamenta locekli, ministru vai valsts amatpersonu, lai ietekmētu šīs personas viedokli publiskās politikas jautājumos vai lai pārliecinātu šo personu pieņemt vai mainīt viedokli par labu kādam konkrētam politikas virzienam, vai lai ieteiktu kādā sfērā ieviest jaunus likumus, veikt grozījumus spēkā esošajos likumos vai tos atcelt”.
- 2.6. Latvijas ziņojumā „lobētājs” tiek definēts kā „fiziska persona, kas veic lobēšanu savās vai citu personu interesēs un saņem vai nesaņem par to atalgojumu”. Arī šī ir piemērota definīcija.
 - 2.7. Apvienotās Karalistes Speciālās komitejas ziņojumā „lobētājs” tiek definēts kā jebkura persona, kas veic 2.5. punktā minētās darbības mutiski, rakstiski vai konsultējot šajos pasākumos citas personas.
 - 2.8. Īstermiņa eksperts iesaka izstrādāt skaidrākas definīcijas, kas būtu piemērotas Latvijas situācijai. Šīs definīcijas un ieteiktās metodes to ieviešanai ir minētas tālāk ziņojumā. Ir svarīgi arī atšķirt, kādas darbības var tikt definētas kā „lobēšana” un kādas par tādām nevar nosaukt. Arī šī problēma ir apskatīta ziņojumā.
 - 2.9. Latvijas ziņojuma nākamajā sadaļā apskatītas galvenās problēmas pašreizējā procesā. Kā jau minēts iepriekš, galvenās problēmas ir: nevienlīdzība attiecībā uz informācijas un amatpersonu pieejamību; caurskatāmības trūkums jautājumos, kas tieši lobē un kāpēc; caurskatāmības trūkums jautājumos, kāpēc un kā veikti grozījumi likumdošanas normās.
 - 2.10. Piedāvāti arī ierosinājumi šo problēmu risināšanai:
 - a) definēt tās personas, kam būtu pienākums atklāt informāciju par lobēšanas darbībām;
 - b) konkretizēt, kāda veida informācija par lobēšanas darbībām būtu jāatklāj un kā to padarīt pieejamu sabiedrībai;
 - c) nodrošināt to, ka visu likumdošanas normu izstrādes iemesli tiktu pamatoti ikvienā normatīvo aktu projektā;

- d) informēt sabiedrību par tiesiskas lobēšanas nozīmi un iespējām, kā persona var aizsargāt savas intereses, sadarbojoties ar varas pārstāvjiem.
- 2.11. Šie punkti ir labi formulēti. Ikvienā demokrātiskā sabiedrībā leģitīmas lobēšanas centrālais jautājums ir brīva pieeja informācijai un amatpersonām, kā arī caurskatāmības nodrošināšana lēmumu pieņemšanas laikā. Īstermiņa eksperta ieteikumi šo mērķu sasniegšanai ir iekļauti tālāk ziņojumā.
- 2.12. Latvijas ziņojumā ieteikts aplūkot trīs iespējamus izvēles variantus:
- a) atsevišķa likuma formulēšana un ieviešana;
 - b) grozījumu veikšana spēkā esošajos normatīvajos aktos;
 - c) grozījumu veikšana spēkā esošajos normatīvajos aktos, neizstrādājot lobētāju reģistru.
- 2.13. Arī šīs iespējas (un trīs papildu iespējas) tika piedāvātas un aplūkotas arī īstermiņa eksperta pirmajā ziņojumā. Īstermiņa eksperta izvēlētajā iespēja bija veikt grozījumus Satversmes 104. pantā, definēt lobēšanu un sagatavot papildmateriālus, kuros būtu aprakstīts, kā varētu tikt veikts lobēšanas process.
- 2.14. Lai arī, visticamāk, ierosinājums izdarīt grozījumus Satversmē negūs atbalstu, īstermiņa eksperts tomēr uzskata, ka veikt izmaiņas spēkā esošajos normatīvajos aktos attiecībā uz lobēšanu ir labāka iespēja nekā atsevišķa likuma projekta izstrāde.
3. Pārskats par iesniegumu, sūdzību un priekšlikumu izskatīšanas kārtību valsts un pašvaldību institūcijās.
- 3.1. Šis likums nosaka kārtību, kādā personas izmanto Satversmes 104. pantā noteiktās tiesības vērsties valsts vai pašvaldību institūcijās ar iesniegumiem un saņemt atbildi pēc būtības. Likums tika izskatīts ar mērķi apsvērt, vai tajā iespējams izdarīt grozījumus, kuros būtu ietvertas lobēšanas procesa darbības.

3.2 Šajā sakarā uzreiz rodas pirmais šķērslis, jo likuma Vispārējo noteikumu 1. pantā minēts, ka:

“Ikvienai fiziskajai un juridiskajai personai ir tiesības griezties valsts vai pašvaldību iestādēs ar mutvārdu un rakstveida iesniegumiem, sūdzībām un priekšlikumiem un saņemt atbildi pēc būtības šajā likumā noteiktajā kārtībā.”

3.3 Vārdus „iesniegumi” un „priekšlikumi” varētu lietot lobēšanās kontekstā, taču vārds „sūdzības” šeit neder. Sūdzību iesniegšanas kārtībai ir jābūt ārpus lobēšanas procesa.

3.4 Īstermiņa eksperts iesaka apsvērt iespēju izdarīt grozījumus likumā „Iesniegumu, sūdzību un priekšlikumu izskatīšanas kārtība valsts un pašvaldību institūcijās”, iekļaujot tajā arī lobēšanas procesu. To varētu izdarīt, ja pievienotu nodaļu par lobēšanas procesu, izdarot grozījumus 1. nodaļā „Vispārējie noteikumi”.

3.5 Šī ziņojuma A pielikumā ir pievienota procedūru kopija ar iespējamajiem grozījumiem.

4. **Papildu ieteikumi**

4.1. Kā minēts papildmateriāla uzmetumā, kas jau pievienots īstermiņa eksperta pirmajam ziņojumam kā 1. pielikums, demokrātiskās tiesības lobēt var izmantot ikviens pilsonis, pilsoņu grupa vai profesionāls lobētājs personiski un asociācija vai fonds kāda cita vārdā.

4.2. Daudzās valstīs diskutē arī par to, vai profesionālus lobētājus kaut kādā veidā ir nepieciešams regulēt. Profesionālu lobētāju skaits Latvijā ir salīdzinoši neliels, tomēr zināmā mērā tika atbalstīta pašregulācijas pieejas pieņemšana, kas ir līdzīga Apvienotajā Karalistē un vairākās citās valstīs esošajai sistēmai.

4.3. Apvienotajā Karalistē ar profesionālu lobēšanu pārsvarā nodarbojas uzņēmumi, kas ir Sabiedrisko attiecību institūta (IPR) vai Sabiedrisko attiecību konsultantu asociācijas (*Public Relations Consultants' Association* – PRCA) biedri.

4.4. PRCA savā mājas lapā: www.prca.org.uk ir publicējusi Sabiedrisko attiecību uzvedības kodeksu, un tā kopija ir pievienota ziņojuma B pielikumā.

4.5. Kodeksa preambulā ir ietverti šādi svarīgi jautājumi:

- Kodeksā ir iekļauti visi pasākumi, kas saistīti ar centrālajām, reģionālajām un pašvaldību institūcijām un aģentūrām, kā arī valsts iestādēm un politiskajām partijām.
- PRCA biedru statusa nosacījums ir šī kodeksa ievērošana.
- Kodekss nosaka, ka konsultantiem, strādājot ar parlamenta locekļiem vai valdības institūciju pārstāvjiem, jābūt atvērtiem, caurskatāmiem un godīgiem un ka starp viņiem nedrīkst būt nekādas finanšu attiecības.

4.6. Kodeksam ir 17 panti, kuros noteikts arī tas, ka:

- strādājot ar klientiem un valdības institūcijām, jārīkojas godīgi;
- jābūt gatavam atklāt savu klientu identitāti;
- jāatsakās strādāt situācijās, ja klients rīkojas pretlikumīgi, neētiski vai pretēji profesionālajai praksei;
- nedrīkst piedāvāt, sniegt vai likt klientam piedāvāt vai sniegt jebkādu materiālo vai cita veida stimulu jebkurai personai publiskajā sektorā, kas ir ievēlēta, iecelta vai nozīmēta;
- ievērot noteikumus un kārtības, kas attiecas uz parlamenta un valdības dokumentu iegūšanu, izplatīšanu un publicēšanu.

Ja tiks izlemts, ka Latvijas situācijai ir piemērota profesionālo lobētāju pašregulācija, īstermiņa eksperts uzskata, ka šis uzvedības kodekss ir labs paraugs, pēc kura veidot līdzīgu dokumentu.

A PIELIKUMS

Ierosinātie grozījumi spēkā esošajā likumā. Pieteikumu, sūdzību un ierosinājumu izskatīšanas kārtība valsts un pašvaldību institūcijās

Ierosinātās izmaiņas likuma 1. nodaļā „Vispārējie noteikumi” izveidotu struktūru, lai definētu lobēšanu un lobētājus. Jauna likuma 2. nodaļa noteiktu kārtību, kuru būtu jāievēro lobētājiem (gan individuāliem pilsoņiem, pilsoņu grupai, biedrībām, nodibinājumiem vai profesionāļiem) un tiem parlamenta locekļiem, ierēdņiem u.c., kurus lobē. Šī kārtība būtu līdzīga tām, kuras jau pastāv likumā par pieteikumu, sūdzību un ierosinājumu izskatīšanu, bet būtu izveidota, lai nodrošinātu atklātību un caurskatāmību lobēšanas procesā.

Esošā kārtība pieteikumu, sūdzību un ierosinājumu izskatīšanā tad kļūtu par likuma 3. nodaļu, un pārējās nodaļas tiktu attiecīgi sanumurētas no jauna.

Likuma nosaukums varētu tikt nomainīts uz „Lobēšanas un pieteikumu, sūdzību un ierosinājumu izskatīšanas kārtība valsts un pašvaldību institūcijās”.

Ir ierosinājums lobēšanas kārtību iekļaut likuma 2. nodaļā, esošās nodaļas pārnumurējot uz priekšu, un pantus šajā nodaļā attiecīgi sanumurēt no jauna.

Vēlams, lai esošā likuma 1. nodaļa „Vispārējie noteikumi” tiktu grozīta šādi:

1. pants. Katram pilsonim ir demokrātiskas tiesības lobēt Saeimas deputātus, valsts un pašvaldību ierēdņus.
2. pants. Lobēšana ir kontaktēšanās process ar Saeimas deputātu, ievēlētu pašvaldības deputātu, ministru vai ierēdni, lai ietekmētu šo personu publiskās politikas jautājumos; vai pārliecinātu šo personu veikt vai mainīt kādu politisku darbību; vai ierosināt likumdošanas kādā konkrētā jautājumā izveidi, grozīšanu vai atcelšanu.
3. pants. Demokrātiskās tiesības lobēt var izmantot katrs pilsonis, pilsoņu grupa, citu vārdā – biedrības vai nodibinājumi, vai profesionāli lobētāji.

4. pants. Lobētājs ir jebkurš pilsonis, kurš veic 3. pantā uzskaitītās darbības mutiski vai rakstiski, vai dodot padomus citiem, kā veikt šīs darbības saskaņā ar šajā likumā noteikto kārtību.
5. pants. Personām, kuras veic lobēšanu jārikojas atklāti, caurskatāmi un godīgi pret Saeimas deputātiem, vietējiem politiķiem, centrālās valdības un pašvaldību amatpersonām, un to starpā nedrīkst būt nekādas finanšu attiecības.
6. pants. Visām fiziskajām un juridiskajām personām ir tiesības vērsties valsts vai pašvaldību institūcijās ar mutiskiem vai rakstiskiem pieteikumiem, sūdzībām un ieteikumiem un saņemt uz tiem atbildes pēc būtības saskaņā ar šajā likumā noteikto kārtību.

PRCA SABIEDRISKO ATTIECĪBU UZVEDĪBAS KODEKSS

PREAMBULA

Šis uzvedības kodekss ietver regulējamo politisko konsultantu (uzņēmumi, kas ir PRCA biedri, to personāls un konsultanti, kuri neieņem vadošus amatus) darbības attiecībā uz visiem Apvienotās Karalistes, Anglijas, Velsas, Skotijas un Ziemeļīrijas centrālajām, reģionālajām un pašvaldību institūcijām un aģentūrām, valsts iestādēm un politiskajām partijām (turpmāk tekstā „valdības institūcijas”). Šis kodekss attiecas vienādi uz visiem klientiem, neatkarīgi no tā vai viņi maksā vai nemaksā biedru naudu.

Tas ir PRCA piederības nosacījums, ka uzņēmumam, kas ir tās biedrs, tā personālam un konsultantiem, kuri neieņem vadošus amatus, ir jāpieņem un jāpiekrīt ievērot šo kodeksu un ka biedri būs kolektīvi un atsevišķi atbildīgi par sava personāla rīcību attiecībā uz kodeksu. Regulējamajiem politiskajiem konsultantiem ir jāapstiprina kodekss un tajā noteiktie pienākumi attiecībā uz saviem biznesa darījumiem ar klientiem un valdības institūcijām. Citi PRCA piederības nosacījumi ietver:

- kodeksa ikgadējā atbilstības procesa uzsākšanu,
- PRCA profesionālās hartas noteikumu ievērošanu,
- PRCA klientu un konsultējošā personāla, kas bijis iesaistīts sabiedriskajās attiecībās pēdējo sešu mēnešu laikā, vārdu uzrādīšanu divreiz gadā, lai tos publicētu PRCA reģistrā.

Uzvedības kodekss ietver principus, ka politiskajiem konsultantiem jārīkojas atklāti, caurskatāmi un godīgi pret parlamenta locekļiem vai valdības institūciju pārstāvjiem; un to starpā nedrīkst būt nekādas finanšu attiecības. PRCA biedri ir apņēmušies vienmēr rīkoties saskaņā ar augstākajiem godprātības standartiem un profesionāli, un ētiski, atspoguļojot šī kodeksa noteiktos principus. PRCA uzskata, ka persona nedrīkst būt likumdevējs un politiskais konsultants vienlaikus.

UZVEDĪBAS KODEKSS

1. Lai tiktu izpildīti kodeksa principi, politiskie konsultanti nedrīkst veikt vai iesaistīties jebkādā darbībā, kas jebkādā veidā kaitē biedrības reputācijai vai politiskā konsultanta profesijas reputācijai kā tādai.
2. Politiskajiem konsultantiem ir jārīkojas godīgi pret klientiem un valdības institūcijām.
3. Politiskajiem konsultantiem ir jārīkojas tā, lai pārliecinātos, ka visi klientam, klienta vai klienta vārdā izteiktie apgalvojumi un sniegtā informācija valdības institūcijām būtu patiesa un precīza.
4. Uzstājoties valdības institūcijās, politiskajiem konsultantiem jābūt patiesiem, atklājot savu klientu identitāti, un viņi nedrīkst sagrozīt klientu intereses.
5. Politiskajiem konsultantiem ir jāinformē klienti par to, kuros gadījumos viņu darbības var būt nelikumīgas, neētiskas vai pretējas profesionālajai praksei, un atteikties klienta vārdā iesaistīties jebkādu šāda veida darbību veikšanā.
6. Politiskie konsultanti nedrīkst veikt maldinošus, pārspīlētos vai absurds izteikumus, vai kā citādi sagrozīt tos klientiem par to, kā un cik lielā mērā viņiem ir pieeja valdības institūcijām vai politiskajām partijām, vai personām šajās institūcijās.
7. Izņemot izklaides un piemiņas veltes, politiskie konsultanti nedrīkst piedāvāt vai dot vai mudināt klientu piedāvāt vai sniegt jebkādu finanšu vai citu stimulu jebkurai personai publiskajā sektorā, ievēlētai, ieceltai vai nozīmētai, ko varētu interpretēt kā kukuļdošanu vai labvēlības nodrošināšanu. Politiskie konsultanti nedrīkst pieņemt nekādus finanšu vai jebkādus cita veida stimulus, ko varētu interpretēt kā kukuļošanu vai labvēlības nodrošināšanu.

8. Politiskie konsultanti nedrīkst:
- pieņemt darbā nevienu parlamenta locekli, Eiropas Parlamenta locekli, Lordu palātas locekli vai Skotijas parlamenta, vai Velsas nacionālās asamblejas, vai Ziemeļīrijas asamblejas, vai Liellondonas asamblejas locekli;
 - Sniegt stimulu vai maksu naudā vai nefinansiālā veidā (ieskaitot akciju kapitālu kādā asociācijas biedra uzņēmumā) nevienam parlamenta loceklim, Eiropas Parlamenta loceklim, Lordu palātas loceklim vai Skotijas parlamenta, vai Velsas nacionālās asamblejas, vai Ziemeļīrijas asamblejas, vai Liellondonas asamblejas loceklim, vai saistītajām personām vai personām, kas rīkojas to vārdā tieši vai ar starpnieku palīdzību.
9. Politiskajiem konsultantiem ir jāievēro visi statūti, Vestminsteres vai Skotijas parlamenta, vai Velsas nacionālās asamblejas, vai Ziemeļīrijas asamblejas, vai Liellondonas asamblejas rezolūcija un Sabiedriskās dzīves standartu komitejas pieņemtās rekomendācijas attiecībā uz maksājumiem politiskajām partijām jebkurā Apvienotās Karalistes daļā.
10. Politiskajiem konsultantiem, kuri vienlaikus ir arī vietējo pašvaldību padomes locekļi, ir aizliegts strādāt klienta norīkojumā, kura mērķis ir ietekmēt vietējās pašvaldības, kurā viņš strādā, lēmumu. Šis aizliegums attiecas arī uz politiskajiem konsultantiem, kuri ir reģionālo asambleju, reģionālo attīstības aģentūru vai citu publisko institūciju locekļi.
11. Politiskajiem konsultantiem ir jānošķir no savu kā politisko konsultantu pienākumu un darbību veikšanas jebkura personīga darbība vai darbība politiskās partijas vārdā.
12. Politiskajiem konsultantiem ir jāievēro noteikumi un kārtība parlamenta un valdības dokumentu iegūšanai, izplatīšanai un publicēšanai, ko izstrādājušas valdības institūcijas.
13. Politiskajiem konsultantiem nedrīkst būt vai tie nedrīkst ļaut, ka kādam personāla loceklim ir jebkāda caurlaide, kas ļauj piekļūt Vestminsteres pilij, Skotijas parlamenta vai Velsas nacionālās asamblejas, vai Ziemeļīrijas asamblejas, vai Liellondonas asamblejas telpām, vai jebkurai valdības ministrijai vai aģentūrai. Vienīgais izņēmums ir

gadījumos, ja attiecīgā institūcija ir politiskā konsultanta klients, un klients pieprasa, lai politiskajam konsultantam būtu caurlaide piekļūšanai viņa telpām.

14. Politiskajiem konsultantiem ir jārīkojas saskaņā ar Vestminsteres pils, Skotijas parlamenta vai Velsas nacionālās asamblejas, vai Ziemeļīrijas asamblejas, vai Liellondonas asamblejas, vai citas valdības ministrijas vai aģentūras noteikumiem, atrodoties to teritorijā, ievērojot arī valdības institūciju noteikumus un kārtību.
15. Politiskajiem konsultantiem vienmēr jāpakļaujas deklarācijas un interešu pārstāvniecības iekšējiem noteikumiem, kurus noteikusi jebkura valsts institūcija, kurā viņi strādā.
16. Politiskie konsultanti nedrīkst izmantot valsts ierēdņus vai traucēt centrālās, reģionālās un pašvaldību iestādes vai institūcijas, kas atrodas Apvienotajā Karalistē. Veicot visas savas darbības, politiskajiem konsultantiem vienmēr jāapzinās šajā kodeksā noteikto principu un pienākumu ievērošanas svarīgums, lai aizsargātu un saglabātu savu reputāciju, sava uzņēmuma labo vārdu un panākumus, un savas profesijas reputāciju kā tādu.