



Delna

SABIEDRĪBA PAR ATKLĀTĪBU
TRANSPARENCY INTERNATIONAL
LATVIJAS NODAĻA

**Izstrādājot lobēšanas
regulējumu Latvijā**

Sabiedrība par atklātību — Delna ir starptautiskās pretkorupcijas organizācijas *Transparency International* Latvijas nodaļa. Delna ir Latvijas vadošā nevalstiskā organizācija pretkorupcijas jomā. Delnas mērķis ir veidot atklātu, taisnīgu un demokrātisku sabiedrību, kas ir brīva no korupcijas politikā, valsts un privātajā sektorā, kā arī personu savstarpējās attiecībās.

Izstrādājot lobēšanas regulējumu Latvijā

Šī publikācija ir sagatavota ar Islandes, Lihtenšteinas un Norvēģijas atbalstu caur EEZ un Norvēģijas grantu programmu “Aktīvo iedzīvotāju fonds”. Par publikācijas saturu atbild biedrība “Sabiedrība par atklātību — Delna”.

Autori: Antonio Greco (Delna), Olafs Grigus (Delna)

Pateicības: Vēlamies izteikt pateicību Sabiedriskās politikas centra “Providus” asociētajam pētniekam Valtam Kalniņam, Eiropas Drošības un sadarbības organizācijas (OSCE) Demokrātisko institūciju un cilvēktiesību biroja pārstāvim Radivojem Grujičam (Radivoje Grujić) un Latvijas Korporatīvās sociālās atbildības platformas valdes priekšsēdētājai Agnesei Alksnei par ieteikumiem šīs publikācijas tapšanā.

Šo publikāciju bez maksas var lejuplādēt www.delna.lv



© 2021 *Sabiedrība par atklātību – Delna*. Visas tiesības paturētas. Daļēja vai pilnīga reproducēšana ir atļauta, ja tiek norādīta atsauce uz *Delnu* un, ja šāds daļēji vai pilnīgi reproducēts dokuments netiek pārdots vai iekļauts pārdotos darbos. Ja šādā reprodukcijā tiek pielāgots vai mainīts oriģinālais saturs, jālūdz rakstveida atļauja *Delnai*.

Publicēts 2021. gada jūnijā

© Cover image: Katie Moums – Unsplash

Ir izdarīts viss iespējamais, lai pārbaudītu šajā ziņojumā iekļautās informācijas pareizību. Uzskatām, ka 2021. gada jūnijā visa informācija bija pareiza. Tomēr *Delna* nevar uzņemties atbildību par sekām, ko rada šā dokumenta izmantošana citiem mērķiem vai citos nolūkos. Šis ziņojums atspoguļo *Delnas* viedokli.

Saturs

Kopsavilkums – 4. lpp.

Ievads – 8. lpp.

Metodoloģija – 9. lpp.

1. Lobēšanas regulējuma nozīmīgums – 10. lpp.

2. Lobēšana Latvijā – 14. lpp.

3. Attieksme pret lobēšanas regulēšanu Latvijā – 28. lpp.

4. Rekomendācijas Latvijas lobēšanas regulējuma izveidei – 37. lpp.

Kopsavilkums

Šis ziņojums apraksta lobēšanas regulēšanas nozīmīgumu, sniedz pārskatu par lobēšanas praksi Latvijā un dod ieteikumus interešu pārstāvības regulējuma izveidei. Lai sasniegtu šo mērķi, Delna pētīja pašreizējo lobēšanas praksi Latvijā un novērtēja ieinteresēto pušu attieksmi, izmantojot praktiķu anonīmu tiešsaistes aptauju, intervijas ar lēmumu pieņēmējiem nacionālā un reģionālā līmenī, kā arī reģionālu fokusgrupu diskusijas ar vietējām nevalstiskajām organizācijām un politikas veidotājiem. Tāpat ņemti vērā līdz šim veiktie pētījumi par lobēšanu Latvijā.

I – Lobēšanas regulējuma nozīmīgums

Eiropas Drošības un sadarbības organizācija (EDSO) definē lobēšanu kā “darbības, ko dažādu interešu vadīti veic indivīdi vai grupas ar mērķi ietekmēt publisku lēmumu pieņemšanu, sazinoties ar publiskām amatpersonām”¹. Lobētāji tādējādi ir tās personas un/vai organizācijas, kas veic šādas darbības. Publiskie lēmumi, ko ietekmē lobēšana, iekļauj likumdošanu, uz tās balstītu normatīvo aktu izstrādi, publisko resursu piešķiršanu, kā arī dažādas politikas programmas.

Lai gan lobēšana var palīdzēt lēmumu pieņēmējiem iegūt svarīgu informāciju, kas palīdz viņu darbam un garantē, ka lēmumu pieņemšanas procesā tiek uzklauti dažādi viedokļi, ietekmīgas puses var izmantot to savu privāto interešu labā, graujot demokrātisko procesu leģitimitāti un radot politisko korupciju. Pēdējos gados valstīs visā pasaulē var novērot lielāku pieprasījumu pēc lobēšanas regulācijas. Kopīgās iezīmes regulējumos iekļauj fokusu uz lobēšanas un lobētāju, kā arī publisko amatpersonu un publiskās lēmumu pieņemšanas procesu, uz ko regulējums attiektos, definīcijām. Tāpat plaši tiek atzīts, ka nepieciešams izveidot lobētāju reģistru un ierobežot valsts amatpersonu nodarbinātību pēc aiziešanas no amata, kā arī noteikt sankcijas par pārkāpumiem, un veikt lobēšanas uzraudzību.

Lai lobēšanas regulējums darbotos efektīvi, nepieciešams veidot plašāku labas pārvaldības sistēmu, kas iekļautu lēmumu pieņemšanas procesu, kuru lobētāji var censties ietekmēt, kā arī lobēto personu regulāciju. No pašu interešu pārstāvju puses labvēlīga ietekme būtu arī dzan pašregulācijai un apņēmībai ievērot ētikas standartus.

II – Lobēšana Latvijā

• Politika un sabiedrības intereses Latvijā

Vairākas aptaujas² liecina, ka zema iesaiste politikā un augsta neuzticēšanās valsts institūcijām, kopā ar spēcīgu priekšstatu, ka lēmumu pieņemšana notiek par labu šaurām interesēm, šobrīd Latvijā ir norma. Tāpat Latvijā regulēšanas centienus sarežģī tas, ka jau daudzus gadus šī prakse tiek asociēta ar korupciju. Daļēji tas ir skaidrojams ar to, ka laikā starp Latvijas neatkarības atgūšanu un pievienošanos ES un NATO lobēšanu galvenokārt veica oligarhi un/vai noziedznieki, un daļēji – ar to, ka pēdējās desmitgades laikā sabiedriskie mediji bieži ar lobēšanu ir sasaistījuši korupcijas lietas. Tā rezultātā lobētāji atturas no savu darbību atklāšanas, jo nevēlas, lai tās ietekmētu viņu reputāciju, līdz ar to debates par regulējumu kļūst sarežģītākas.

¹ Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE) (2016), *OSCE Handbook on Combating Corruption*

² European Commission (2020) Standard Eurobarometer 93 – *Public opinion in the European Union*

- **Lobētāji Latvijā**

Galvenie lobētāji ir uzņēmumi un nozaru asociācijas, sociālā dialoga partneri un nevalstiskās organizācijas. Lai gan dažas sabiedrisko attiecību aģentūras vai juridisku pakalpojumu sniedzēji arī piedāvā profesionālus lobēšanas pakalpojumus, šie pakalpojumi nav daļa no viņu galvenajām aktivitātēm.

- **Lobēšanas centienu galvenie mērķi**

Delnas veiktā aptauja parāda, ka galvenie lobēšanas centienu adresāti ir Ministru kabinets un Saeimas deputāti. Tiem seko izpildvaras padotības iestādes, pašvaldību vadītāji un viņu vietnieki, pašvaldību domju deputāti, izpildvaras padomnieki, valsts vai pašvaldību kapitālsabiedrības un neatkarīgas valsts institūcijas. Lēmumi un normatīvie akti, kas ir biežākie lobētāju mērķi, ir Saeimas likumprojekti un Ministru kabineta noteikumi.

- **Kā Latvijā notiek lobēšana?**

Pārliciecināšanu piedāvāšana, izmantojot dažādus saziņas kanālus, ir galvenā ētiskas lobēšanas prakse Latvijā. Delnas veiktā praktiķu aptauja identificēja tiešu saziņu (telefona sarunas, vēstules, e-pastus, vēstkopas un sociālo tīklu ierakstus) kā galveno iesaistes veidu ar amatpersonām. Galvenās neētiskās lobēšanas prakses Latvijā ir ēnu lobēšana un pseido-lobēšana. Tām seko dezinformācijas lobēšana un “astroturfings”.

- **Mēģinājumi regulēt lobēšanu Latvijā**

Kopš 2008. gada notikuši neveiksmīgi mēģinājumi Latvijā izveidot lobēšanas regulējumu. 2019. gada septembrī Saeimā izveidoja darba grupu, kuras uzdevums ir izstrādāt lobēšanas regulējuma likumprojektu, par kuru Saeimā plāno balsot līdz 2022. gada beigām. Dažādas ieinteresētās puses, tai skaitā Delna, ir iesaistījušās šīs grupas darbā, un šoreiz ir novērojama plašāka vienprātība par lobēšanas regulējuma nepieciešamību, kā arī reāli centieni no visām pusēm atrast godīgu kompromisu.

III – Attieksme pret lobēšanas regulēšanu Latvijā

- **Vai Latvijā ir pieprasījums pēc lobēšanas regulējuma?**

Vairums dalībnieku Delnas ekspertu aptaujā norādīja, ka interešu grupu ietekme uz lēmumu pieņemšanas procesiem ir nepietiekami regulēta. Tāpat lielāku daļu aptaujas respondentu apmierina jau esošie mehānismi, kas paredzēti sabiedrības līdzdalībai politikas veidošanas un lēmumu pieņemšanas procesā nekā neapmierina.

- **Vai uzņēmumus un NVO vajadzētu regulēt vienādi?**

Aptaujātie praktiķi kopumā piekrīt, ka likumam vajadzētu vienādā mērā attiekties uz uzņēmumiem un nevalstiskajām organizācijām. Tas esot nepieciešams, lai sasniegtu potenciālā regulējuma pamatmērķi un nodrošinātu godīgus spēles noteikumus interešu grupu starpā. Daži respondenti pieminēja, ka NVO arī var pārstāvēt komerciālas intereses un tās mēdz finansiāli atbalstīt uzņēmumi. Nevienlīdzīgs regulējums varētu radīt neskaidrības un trūkumus. Tai pat laikā, potenciālas nevienlīdzības NVO un uzņēmumu finanšu un darbinieku resursos un mazu organizāciju zemākā kapacitāte tikt galā ar administratīvo slogu, ko likums varētu radīt, ir jāapsver, veidojot regulējumu.

- **Vai ir nepieciešams izveidot interešu pārstāvju reģistru?**

Aptaujāto praktiķu attieksme pret lobēšanas reģistra izveidi galvenokārt bija pozitīva, vairākiem norādot, ka šāds reģistrs būtu viņiem noderīgs un labvēlīgi vai daļēji labvēlīgi ietekmētu viņu darbību. Reģistrs varētu: palielināt atklātību un skaidrību; uzlabot lēmumu pieņemēju spēju identificēt un iesaistīt atbilstošas interešu grupas konkrētu jautājumu risināšanā; uzlabot zināšanas par un savstarpējo saziņu starp interešu grupām, novedot pie labākas oponentu argumentu izpratnes un iespējām rast kompromisus. NVO pārstāvji arī uzsvēra, ka dalība šādā reģistrā viņiem būtu ļoti noderīga, jo tas palīdzētu atrast nākotnes sadarbības partnerus un/vai veidot alianses.

- **Vai amatpersonām vajadzētu atklāt saziņu ar lobētājiem?**

Praktiķi kopumā norādīja, ka uz amatpersonām būtu jāattiecinā proaktīvi informācijas atklāšanas noteikumi. Nacionālā un reģionālā līmeņa lēmējvarai un izpildvarai vajadzētu publiskot dokumentāciju par savu iesaisti ar interešu pārstāvjiem, kā arī savus kalendārus un darbākārtības par plānoto mijiedarbību ar interešu pārstāvjiem.

- **Vai attiecībā uz lobētājiem un amatpersonām būtu jāparedz sankcijas?**

Praktiķu viedokļi par sankcijām par noteikumu neievērošanu dalījās. Daži norādīja, ka intensīva saziņas un darba slodze valsts iestādēs, kā arī resursu trūkums un paļaušanās uz brīvprātīgo darbu vietējās sabiedriskajās organizācijās var novest pie nejaušām kļūdām. Tika paustas bažas, ka sankcijas varētu mazināt amatpersonu pieprasījumu pēc lobēšanas, jo tie bieži sazinās ar privāto sektoru, lai uzzinātu vairāk par konkrētu tematu vai darbības lauku.

- **Vai Latvijā ir potenciāls lobētāju pašregulācijai?**

Respondenti kopumā piekrita, ka interešu pārstāvju pašregulācija būtu vēlama, tomēr vairums arī norādīja, ka viņu organizācijai šobrīd nav ētikas kodeksa. Starp tiem, kas norādīja, ka viņiem kodekss ir, tikai aptuveni pusei ir vadlīnijas par to, kā veikt saziņu ar amatpersonām, piedaloties lēmumu pieņemšanas procesos. Lielākā daļa piekrīt vai sliecas piekrist, ka uzņēmumiem vajadzētu publicēt informāciju par lobēšanas aktivitātēm savās mājaslapās.

IV – Rekomendācijas

1. Regulējumam vajadzētu attiekties arī uz pašvaldībām

Nesenā administratīvā reforma nozīmē, ka mazākam skaitam pašvaldību politiķu būs lielāka lemtspēja pār lielāku iedzīvotāju skaitu, tāpēc viņi varētu izjust lielāku spiedienu no interešu pārstāvjiem. Delnas izpēte vedina domāt, ka pašvaldības veic plašu saziņu ar iedzīvotājiem un interešu grupām. Proaktīva informācijas izpaušana par pašvaldību politiku un izpildvaras amatpersonu kalendāriem un darba kārtību palīdzētu uzlabot atklātību. Kā interešu pārstāvjiem vajadzētu ļaut reģistrēties arī reģionālajām un pašvaldību līmeņa NVO, lai tām ļautu panākt lielāku atpazīstamību un savstarpēji sadarboties.

2. Regulējumam vajadzētu iekļaut plašas atbilstošo terminu definīcijas

Ņemot vērā to, cik daudz dažādu pušu Latvijā veic lobēšanas aktivitātes, ir svarīgi, ka likumprojektā ir plašas definīcijas jēdzieniem “interesu pārstāvība” un “interesu pārstāvis”. Tam būtu arī jāprecizē, ko nevajadzētu uzskatīt par interešu pārstāvību un kas nav interešu pārstāvji. Jāiekļauj skaidras definīcijas jēdzieniem “publisku lēmumu pieņemšana” un “publisku lēmumu pieņēmējs”. Tāpat tam jā satur

“amatpersonu palīgpersonāla” definīcija, kas ļautu identificēt personas, kas regulāri atbalsta publisko lēmumu pieņēmēju darbu un ar kuru starpniecību var tikt īstenota lobēšana.

3. Likumprojektam vajadzētu iekļaut sarakstu ar interešu pārstāvju darbībām par kurām pārstāvjiem būtu jāziņo

Ziņojumā skaidrots, ka likumam vajadzētu iekļaut sarakstu, kurā būtu, kā minimums, minētas tikšanās klātienē un tiešsaistē, formālas mijiedarbības lēmumu pieņemšanas procesos, sabiedrisko mediju un pētniecības rakstu veidošana un/vai pasūtīšana. Likumam vajadzētu ļaut interešu pārstāvjiem brīvprātīgi ziņot par netiešām saziņas aktivitātēm, piemēram, par politikas dokumentu un bloga rakstu publicēšanu.

4. Likumprojektam vajadzētu paredzēt interešu pārstāvju reģistra izveidi

Šādam reģistram būtu jāpastāv no digitālas ziņošanas platformas, kas ļautu interešu pārstāvjiem viegli ziņot par savām aktivitātēm, kā arī no viegli pieejama informācijas atklāšanas portāla, kas ļautu pētīt interešu pārstāvju aktivitātes. Likumprojektā būtu jānosaka valsts institūcija ar pietiekošiem resursiem un mandātu, kas apkopotu, pārvaldītu un uzglabātu informāciju, kā arī uzturētu informācijas publicēšanas platformu.

5. Jānodrošina atbilstoši pārraudzības un sankciju mehānismi

Neatkarīgai pārraudzības iestādei vajadzētu būt atbildīgai par lobētāju reģistrēšanās nodrošināšanu, likuma ievērošanas uzraudzību, reaģēšanu uz saņemtajām sūdzībām un šķietamu anomāliju izmeklēšanu. Tāpat tai būtu jākalpo par padomdevēju interešu pārstāvjiem un amatpersonām par to, kā likums piemērojams, jāanalizē tendences un jāvairo sabiedrības izpratne. Lai gan sankcijām nevajadzētu būt jaunā likumprojekta centrālajam elementam, lai nodrošinātu aktīvu likuma ievērošanu, tomēr būtu jānosaka atbildība interešu pārstāvjiem par informācijas nesniegšanu un/vai nepatiesas informācijas sniegšanu.

6. Regulējumam ir jānodrošina proporcionālitate starp interešu pārstāvju un valsts amatpersonu pienākumiem

Delna iesaka ieviest prasību augsta līmeņa lēmumu pieņēmējiem proaktīvi izpaust informāciju par saziņu ar interešu grupām, ieviest rīcības standartus šai saziņai un veikt grozījumus likumā par interešu konfliktu, lai novērstu “atvērto durvju” fenomenu un nelegālu lobēšanu.

7. Būtu jāievieš papildu pasākumi, lai uzlabotu “likumdošanas pēdas” un sabiedrības iesaistes mehānismus

Saeimas komisijām būtu jāatklāj “likumdošanas pēdas” attiecībā uz savu darbu, izmantojot vienotu pieeju un padarot šo informāciju pieejamu atvērto datu formātā Latvijas Atvērto datu portālā. Jāveic papildinoši grozījumi Ministru kabineta noteikumos par sabiedrības līdzdalības kārtību attīstības plānošanas procesā un citos atbilstošos normatīvajos aktos.

8. Regulējuma efektivitāti vajadzētu periodiski pārskatīt

Likumprojektam vajadzētu paredzēt periodisku jaunā regulējuma pārskatīšanu, lai pārbaudītu tā efektivitāti, ietekmi un atbilstību starptautiskajiem standartiem un labākajām praksēm.

Ievads

Lobēšanas, ko vispārīgi varētu saprast, kā saziņu un mijiedarbību starp interešu grupām un valsts amatpersonām ar mērķi ietekmēt publisku lēmumu pieņemšanu, regulējums tiek uzskatīts par svarīgu mūsdienu demokrātijas daļu. Politikai un tās veidošanai kļūstot arvien sarežģītākai un pārsātinātākai ar informāciju, ir palielinājusies ne vien nepieciešamība pēc kvalitatīvas informācijas pieejamības lēmumu pieņēmējiem, bet arī nepieciešamība interešu grupām nodrošināt vienlīdz godīgu piekļuvi ievēlētām amatpersonām.

Latvijā vēsturiski ir izveidojusies situācija, kurā lobēšana tiek asociēta ar politisko korupciju un spēcīgu interešu grupu mēģinājumiem ietekmēt politiskus lēmumus sev un nevis sabiedrībai labvēlīgā virzienā. Šo negatīvo lobēšanas uztveri ir tikai pastiprinājusi mediju piekoptā prakse šo vārdu lietot, runājot par augsta līmeņa korupcijas lietām vai neētiskām darbībām, kas vērstas uz lēmumu pieņemšanas ietekmēšanu. Tāpat Latvijā ir pietiekoši plaši izplatīts uzskats, ka politiķi un augstas amatpersonas nepieņem svarīgus lēmumus, domājot par sabiedrības interesēm, un uzticēšanās valsts institūcijām ir zema.

Mēģinājumi lobēšanu regulēt Latvijā notiek jau kopš 2008. gada, taču pagaidām tie bijuši neveiksmīgi daļēji ieinteresēto pušu viedokļu nesakrītību dēļ un daļēji tāpēc, ka iniciatīvas nepietiekamā mērā atspoguļojušas to, kā lobēšana Latvijā tiek īstenota. 2019. gada septembrī Saeimas Aizsardzības, iekšlietu un korupcijas novēršanas komisija izveidoja darba grupu ar mērķi izstrādāt Latvijai piemērotu lobēšanas regulējumu, kas sastāvēja no deputātiem, kā arī privātā sektora pārstāvjiem, profesionāliem lobētājiem un NVO. Atšķirībā no iepriekšējiem mēģinājumiem, šoreiz manāma nopietna visu iesaistīto pušu vēlme nonākt pie kompromisa risinājuma, kas veicinātu interešu pārstāvības darbību atklātību, kā arī nodrošinātu vienlīdz godīgu iespēju piedalīties politisku lēmumu pieņemšanā.

Balstoties uz esošo pētniecību par lobēšanu Latvijā, kā arī praktisku aptauju, intervijām ar politikas veidotājiem un fokusgrupas diskusijām reģionos, šis ziņojums cenšas iezīmēt galvenos potenciālā lobēšanas regulējuma elementus un sniegt ieguldījumu darba grupas turpmākajam darbam pie likumprojekta izstrādes.

Ziņojuma pirmā nodaļa sniedz īsu pārskatu par galvenajiem jēdzieniem, kas saistīti ar lobēšanu un tās vietu mūsdienu demokrātijā, būtiskākajiem principiem, pēc kā vajadzētu vadīties, veidojot regulējumu, kā arī to, kādi elementi sastopami lobēšanas regulējumā citur pasaulē. Otrā nodaļa apraksta šobrīd esošo lobēšanas izpratni un īstenoto praksi Latvijā, kā arī sniedz ieskatu agrākos mēģinājumos šo jomu regulēt, pievērsties pieļautajām kļūdām un gūtajām mācībām. Trešā nodaļa sniedz pārskatu par Delnas veikto aptauju, fokusgrupu diskusijām un intervijām, kas ļāvušas vērtēt iesaistīto pušu attieksmi pret lobēšanas regulējumu.

Balstoties uz Delnas vērtējumu par esošajiem lobēšanas apstākļiem Latvijā un konsultācijām ar iesaistītajām pusēm, pēdējā nodaļā tiek sniegtas vispārējas praktiskas rekomendācijas par Latvijas potenciālā regulējuma galvenajiem elementiem. Rekomendācijās ņemti vērā ne vien īstermiņa mērķi, bet arī, kā regulējums būtu paplašināms nākotnē.

Metodoloģija

Šī ziņojuma galvenais mērķis ir Latvijas lobēšanas regulējuma izstrādei noderīgu rekomendāciju formulēšana, balstoties uz eksistējošiem izpētes materiāliem un jauniem pierādījumiem. Konkrētāk ziņojumā paredzēts:

- sniegt pārskatu par lobēšanas praksi Latvijā;
- izvērtēt līdzšinējos mēģinājumus Latvijā regulēt lobēšanu;
- izvērtēt šobrīd pastāvošo interešu pārstāvju un publisku amatpersonu darbības praksi un attieksmi pret iespējamu lobēšanas regulējumu.

Ziņojums balstīts esošajā literatūrā un izpētes darbā par lobēšanu Latvijā un arī starptautiski, tai skaitā pētījumiem, sabiedriskās domas aptaujām, akadēmiskiem rakstiem, starptautiskām vadlīnijām un standartiem. Lai gūtu informāciju par esošo lobēšanas praksi Latvijā un iesaistīto pušu attieksmi pret potenciālo lobēšanas regulējumu, Delna veica anonīmu tiešsaistes aptauju, intervijas ar lēmumu pieņēmējiem gan nacionālā, gan pašvaldību līmenī, kā arī organizēja trīs reģionālās fokusgrupu diskusijas, kur piedalījās ne vien pašvaldību lēmumu pieņēmēji, bet arī vietējo NVO pārstāvji.

Praktiķu tiešsaistes aptauja bija paredzēta, lai gūtu ieskatu plaša, ikdienā regulāri interešu pārstāvības aktivitātēs iesaistīta Latvijas interešu pārstāvju loka viedokļos gan nacionālajā, gan pašvaldību līmenī. Aptaujā kopā piedalījās 142 interešu pārstāvji, tai skaitā, 96 no NVO, 11 no profesionālām un uzņēmēju asociācijām, 11 no uzņēmumiem, 7 no arodbiedrībām, 6 juridisko pakalpojumu sniedzēju pārstāvji, 4 no sabiedrisko attiecību uzņēmumiem, 3 valsts un pašvaldību pārvaldes darbinieki, 2 augstākās izglītības institūciju pārstāvji, 1 no domnīcas un 1 no sociālo pakalpojumu sektora. Aptaujā iegūtā kontaktinformācija tika izmantota arī, lai apzinātu potenciālos fokusgrupas diskusiju dalībniekus (skat. zemāk).

Uzskatāmības un skaidrības nolūkā daļa no aptaujas rezultātiem ziņojumā tiks izteikti procentu formā. Tomēr jāatzīmē, ka aptauja nebūtu uzskatāma par reprezentatīvu un neatspoguļo Latvijas interešu pārstāvju viedokļus pilnā mērā.

Lai apkopotu iesaistīto pušu viedokļus attiecībā uz valsts institūcijām, Delna veica: i) 11 intervijas ar nacionālā līmeņa amatpersonām, tai skaitā, ministru biroju pārstāvjiem, ministriju departamentu vadītājiem un Saeimas administrācijas darbiniekiem; iesaistītās institūcijas bija Zemkopības ministrija, Ekonomikas ministrija, Satiksmes ministrija un Saeima; ii) 9 intervijas ar politiķiem un pašvaldības administrācijas darbiniekiem 8 pašvaldībās (Valmiera, Rēzekne, Liepāja, Līvāni, Dobeles, Bauska, Kuldīga un Cēsis).

Fokusgrupas diskusijās bija pārstāvētas gan jau nosaukto, gan citu pašvaldību un NVO pārstāvji (kopskaitā 27 dalībnieki). Iesaistītas tika dažādas organizācijas, sākot no nelielākām specializētām, līdz plašākām organizācijām, kas vērstas uz reģionālas sadarbības panākšanu un, kuru biedri ir gan citas NVO, gan pašvaldības. Uzņēmējdarbības sektoru diskusijās pārstāvēja uzņēmēju asociācijas, kas kalpo kā starpnieki starp uzņēmējiem un valsts sektoru.

Uz pašvaldībām vērstajās fokusgrupas diskusijās un intervijās piedalījās dalībnieki no šādām pašvaldībām: Daugavpils, Valmieras, Jelgavas, Rēzeknes, Liepājas, Jēkabpils novada, Līvānu novada, Ilūkstes novada, Dagdas novada, Balvu novada, Viļakas novada, Limbažu novada, Gulbenes novada, Ozolnieku novada, Dobeles novada, Bauskas novada, Kuldīgas novada, Cēsu novada, Preiļu novada, Alūksnes novada un Apes novada.

1. Lobēšanas regulējuma nozīmīgums

Lobēšana īsumā

Vispārīgi ar “lobēšanu” varam saprast “darbības, ko dažādu interešu vadīti veic indivīdi vai grupas ar mērķi ietekmēt publisku lēmumu pieņemšanu, sazinoties ar publiskām amatpersonām”.³ Lobēšana būtu jāuzskata par neatņemamu mūsdienu demokrātijas daļu. Valsts pārvaldei pieņemot dažādu veidu lēmumus, kas varētu atšķirīgos veidos ietekmēt sabiedrību, plašs interešu grupu spektrs centīsies šos lēmumus ietekmēt, lai nodrošinātu, ka to leģitīmie apsvērumi tiek uzklauti, iekļauti lēmumu pieņemšanas procesā un aizsargāti. Lēmumu pieņēmēji, savukārt, centīsies īstenot saziņu ar interešu grupām, lai nodrošināt, ka pieņemtie lēmumi tiek efektīvi ieviesti.

Visbiežāk lobēšana tiek īstenota attiecībā uz trīs plašām publisku lēmumu kategorijām. Šīs kategorijas ir: i) likumdošana, tajā balstītais regulējums un grozījumi šajos normatīvos; ii) ar valsts iepirkumu saistīta publisku resursu piešķiršana, investīcijas, granti un subsīdijas; iii) dažādu nozaru rīcībpolitika un programmas⁴. Vara, kas dažādām amatpersonām attiecībā uz šīm lēmumu kategorijām piemīt, ir atkarīga no konkrētas valsts institucionālā rāmja un ir sadalīta starp likumdevēju, izpildvaru, pašvaldībām, padotības iestādēm, neatkarīgām iestādēm un citām valsts institūcijām.

Lobētāji (dažkārt saukti arī par “interesu pārstāvjiem”) ir jebkuras “personas un/vai organizācijas, kuru aktivitāte ietver mēģinājumus ietekmēt likumdošanu, pakārtota regulējuma vai citu pārvaldes institūciju lēmumus un rīcībpolitiku vai nu savās interesēs, vai tādu indivīdu vai grupu interesēs, kas tos noalgojušas”.⁵ Šai definīcijai būtu jāiekļauj arī personas un organizācijas, kas pārstāv uzņēmējdarbības nozares, tirdzniecības asociācijas, arodbiedrības, privātus uzņēmumus, pilsoniskās sabiedrības organizācijas, sabiedrisko attiecību aģentūras un profesionāļus, domnīcas, juridisku pakalpojumu sniedzējus un reliģiskās organizācijas.

Kopumā interešu grupas, kas cenšas ietekmēt publisku lēmumu pieņemšanu, var ietvert pārstāvjus, kam ir ekonomiskas intereses (uzņēmumi un nozaru asociācijas), profesionālas intereses (arodbiedrības un profesionāļu asociācijas) un pilsoniskās sabiedrības intereses (NVO, kuru darbība vērsta uz sabiedrības interešu aizstāvību – vides, cilvēktiesību un/vai pretkorupcijas jautājumi). Vienlaikus ir iespējams, ka uz daļu grupu varētu attiekties arī vairāk par vienu no nosauktajām kategorijām.

Interesu grupas un to pārstāvji var mēģināt ietekmēt publisko lēmumu pieņemšanu dažādos veidos, tai skaitā:

- tieša personiska komunikācija dažādās vidēs (piemēram, tikšanās, konferences u.c.) vai izmantojot vēstules, telefona sarunas, e-pastu sarakstes un sociālos tīklus;
- likumprojektu un/vai likumu grozījumu sagatavošana;
- ziņojumu, politikas rekomendāciju un citu komunikācijas materiālu radīšana un izplatīšana;
- medijiem paredzētu rakstu vai cita satura radīšana un izplatīšanas panākšana;
- līdzdalība formālos politikas veidošanas sabiedriskās līdzdalības mehānismos (piemēram, sabiedriskā apspriešana, dalība Saeimas komisijās, konsultatīvajās padomēs u.c.).

³Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE) (2016), *OSCE Handbook on Combating Corruption*

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

Šīs darbības lobētāji var īstenot vai nu paši, vai ar algotu profesionālu lobētāju starpniecību. Mūsdienu politikas veidošanai kļūstot arvien sarežģītākai un aktualizējoties jautājumiem par daudzlīmeņu pārvaldi, Eiropā kopumā novērojama arvien lielāka lobēšanas nozares profesionalizācija.⁶ Atsevišķos politiskos kontekstos, piemēram, ES līmeņa institūcijās, profesionālie lobētāji ir kļuvuši par neatņemamu daļu no lēmumu pieņemšanas procesa.

Lobēšanas divas puses un nepieciešamība pēc regulējuma

Demokrātija ir institucionālais rāmis, kur notiek sāncensība starp dažādām interešu grupām un to mijiedarbība ar publisku lēmumu pieņemšanas procesu. Pilsoņu uzticēšanās pārvaldes institūcijām lielā mērā ir atkarīga no tā, vai šie procesi tiek uztverti kā godīgi un tādi, kas efektīvi nodrošina sabiedriskā labuma un nevis šauru interešu īstenošanas sasniegšanu. Attiecīgi demokrātija nāk tikai par labu interešu grupām, kas var mierīgi sadzīvot, savstarpēji mijiedarboties un dalīties godīgā piekļuvē publiskām amatpersonām un lēmumu pieņemšanas procesiem.

Starp pētniekiem un praktiķiem ir ierasts nošķirt pozitīvu un negatīvu lobēšanas izpratni. Negatīvajā izpratnē tiek uzsvērts apsvērums, ka lobēšana varētu būt veids, kā tieši turīgākām un ietekmīgākām pusēm panākt lēmumu pieņemšanu, kas atbilstu to šaurajām interesēm. Šajā skatījumā lobēšana būtu cieši saistāma ar politisko korupciju, kas kropļo demokrātisko procesu. Pozitīvajā izpratnē savukārt tiek uzskatīts, ka lobēšana modernā demokrātijā pilda ārkārtīgi nozīmīgu lomu. Mijiedarbība starp lobētājiem un lēmumu pieņēmējiem ir nepieciešama arvien pieaugošajos politikas veidošanas sarežģītības apstākļos. Amatpersonu spējai pieņemt kvalitatīvus lēmumus ir svarīga informācija un atgriezeniskā saite, kas gūta no interešu grupām.⁷

Zināmā mērā tas, kā lobēšana sabiedrībā tiks uztverta, ir atkarīgs no vairākiem faktoriem, piemēram, politiskais un sociāli ekonomiskais konteksts, demokrātijas briedums, sabiedrības līdzdalības līmenis politikā u.c. Ņemot vērā to, ka lobēšana neizbēgami notiks neatkarīgi no tās vērtējuma, tas, vai šim procesam būs pozitīvs vai negatīvs iespaids uz demokrātiju, ir lielākoties atkarīgs no tā, kā tas ir regulēts un, kā šis regulējums tiek ieviests. Tāpat nozīme ir arī ētikas un integritātes standartiem, saskaņā ar ko darbojas interešu grupu pārstāvji un publiskās amatpersonas.

Gadījumos, kad lobēšana netiek adekvāti regulēta, privāto (bieži komerciālu) interešu grupu un amatpersonu starpā palielinās arī neētiskas uzvedības un nosodāmas mijiedarbības risks. Tas var izpausties, piemēram, kukuļdošanas formā, kas vērsta uz grozījumu panākšanu likumos vai uzvaru konkursā par iepirkuma līgumu. Šādus riskus var tikai palielināt “atvērto durvju” fenomens. Šis fenomens novērojams situācijās, kad augsta līmeņa lēmumu pieņēmēji kļūst par lobētājiem vai nonāk labi apmaksātos amatos privātajā sektorā pēc savu līdzšinējo amatu pamešanas.⁸

Lobēšanas regulējums, protams, pilnībā nenovērsīs visus politiskās korupcijas riskus, bet, īstenots saprātīgā veidā, varētu sniegt ieguldījumu veselīgas demokrātijas attīstībā, dzīvu publisku diskusiju veicināšanā un godīgu spēles noteikumu ieviešanā dažādajām interešu grupām. Lobēšana, ja tā ir īstenota ētiskā veidā, var uzlabot informācijas plūsmu starp interešu pārstāvjiem un amatpersonām un palīdzēt nonākt pie pilnīgākas izpratnes par sabiedrības interesēm un efektīvākiem politikas

⁶ Bitonti A. & Harris P. (eds.) (2018), *Lobbying in Europe – Public Affairs and the Lobbying industry in 28 EU Countries*, London: Palgrave Macmillan

⁷ Bitonti A. (2018), “The Role of Lobbying in Modern Democracies: A Theoretical Framework”, in Bitonti A. & Harris P. (eds.) (2018), *Lobbying in Europe – Public Affairs and the Lobbying industry in 28 EU Countries*, London: Palgrave Macmillan

⁸ Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE) (2016), *OSCE Handbook on Combating Corruption*

risinājumiem arvien sarežģītākām problēmām. Lai to sasniegtu, lobēšanas regulējums būtu jāplāno, balstoties uz atsevišķiem liberālām demokrātijām piemērotiem pamatprincipiem.

Lobēšanas regulējums: pamatprincipi

Ņemot vērā divus dažādos iespējamus lobēšanas vērtējumus, kas aprakstīti augstāk, šīs jomas regulējums parasti pievēršas divām savstarpēji saistītām vajadzībām: i) nepieciešamība ierobežot nevēlamu šauru interešu ietekmi uz lēmumu pieņemšanu; ii) nepieciešamība nodrošināt vienlīdzīgu pieeju publiskajai lēmumu pieņemšanai, kā arī veicināt ar to saistītās debates un informācijas plūsmas. Tas parasti ir nodrošināts ar 4 principu palīdzību:

- **Atklātība** – ar to saprotot iespēju nodrošināšanu sabiedrībai uzraudzīt būtiskus lēmumu pieņemšanas procesus un to, kurš un kā tos ietekmē. Šis princips ir priekšnosacījums otrajam (atbildīgums).
- **Atbildīgums** sevī ietver nepieciešamību publiskajām amatpersonām to īpašā statusa dēļ skaidrot savus lēmumus tādā veidā, kas ļautu sabiedrībai īstenot to uzraudzību.
- **Godīgums** nozīmē vienlīdzīgu iespēju garantēšanu dažādām ieinteresētajām pusēm attiecībā uz dalību publiskajā lēmumu pieņemšanas procesā un pieeju politiķiem un pārvaldes institūcijām.
- **Atvērtība** ietver proaktīvu rīcību no iesaistītajām pusēm. Proti, nepieciešamo saziņas kanālu un mehānismu izveidi, kas atļautu jēgpilnu līdzdalību.

Vismaz teorētiski lobēšanas regulējumam, kas veidots, balstoties uz šiem principiem, vajadzētu palielināt sabiedrības uzticēšanos demokrātiskajam lēmumu pieņemšanas procesam un institūcijām, kā arī uzlabot lēmumu pieņemšanas kvalitāti.⁹

Lobēšanas regulējums: galvenie elementi

Pēdējās desmitgades laikā bažu par demokrātijas deficītu dēļ un, vēloties nodrošināt vienlīdzīgu pieeju lēmumu pieņemšanai, valstis visā pasaulē arvien vairāk pievērsušās centieniem lobēšanas regulācijas virzienā. Regulējums ieviests, piemēram, Austrālijā, Kanādā, Francijā, Gruzijā, Vācijā, Īrijā Ungārijā, Lietuvā, Ziemeļmaķedonijā, Polijā, Slovēnijā, Serbijā, ASV, kā arī citās valstīs. Tāpat regulējums ieviests arī ES līmeņa institūcijās – Eiropas Parlamentā un Eiropas Komisijā.¹⁰

Lai gan identisku regulējumu visās valstīs ieviest nav iespējams atšķirīgu institucionālo sistēmu atšķirību dēļ, regulējums parasti fokusējas uz vienu vai vairākiem no turpmāk uzskaitītajiem elementiem:

⁹ Bitonti A. (2018), "The Role of Lobbying in Modern Democracies: A Theoretical Framework", in Bitonti A. & Harris P. (eds.) (2018), *Lobbying in Europe – Public Affairs and the Lobbying industry in 28 EU Countries*, London: Palgrave Macmillan

¹⁰ Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE) (2016), *OSCE Handbook on Combating Corruption*

- **Lobēšanas un lobētāja definīcijas** – jāidentificē konkrētas aktivitātes, kas uzskatāmas par lobēšanu un kādas iesaistītās puses var uzskatīt par lobētājiem. Lai gan praktiski visas valstis savā regulējumā iekļāvušas uzņēmumus un/vai profesionālus lobētājus, daļa valstu izvēlējušas definīcijā neiekļaut pilsoniskās sabiedrības organizācijas.
- To **publisko amatpersonu un publiskās lēmumu pieņemšanas procesu definīcijas**, ko likumā paredzēts regulēt. Šai definīcijai jāietver gan lēmējvaras, gan izpildvaras atzari, kā arī, iespējams, atsevišķos gadījumos tiesu varas institūcijas.
- **Lobēšanas reģistrs** – parasti paredz valstī darbojošos lobētāju reģistrāciju, to pārstāvēto interešu un/vai piesaistītu lobētāju norādīšanu. Reģistrācija var būt paredzēta kā obligāta vai brīvprātīga. Tāpat reģistrā iekļaujamā informācija var ietvert, bet neaprobežojas ar lobētāju mijiedarbības aktivitātēm attiecībā uz publiskām amatpersonām, informāciju par ar lobēšanu saistītajiem izdevumiem un rakstītus priekšlikumus grozījumiem normatīvajos aktos. Alternatīvi iespējams ieviest sistēmu, kur amatpersonu atbildība ir ziņošana par saziņu ar lobētājiem vai lobēšanas sanāksmju darbākārtībām.
- **Ierobežojumi amatpersonām ieņemt konkrētus amatus pēc statusa zaudēšanas** (saukts arī par atdzišanas periodu) – parasti šīs normas paredzētas, lai ierobežotu augsta līmeņa amatpersonu spēju kļūt par lobētājiem uzreiz pēc amata pamešanas. Ierobežojumos var būt arī liegumi apvienot amatpersonas pienākumus ar citām funkcijām, kas vērtējamās kā saistītas ar lobēšanu.
- **Uzraudzība un sankcijas** – atsevišķas valstis ir izveidojušas speciālas uzraudzības institūcijas, kam noteikts konkrēts mandāts nodrošināt lobēšanas regulējuma ievērošanu un sodīt noteikumu pārkāpējus.

Lai gan visaptverošs lobēšanas regulējums visticamāk ietvers visus augstāk uzskaitītos elementus, jāsaprot, ka regulējums veiksmīgi darbosies tikai kā **daļa no plašāka labas pārvaldības ietvara, kura citi mehānismi pilda savu lomu nevēlamas ietekmes un korupcijas mazināšanā**.¹¹ No šādiem mehānismiem kā sevišķi svarīgi būtu izceļami:

- **Regulējums par to, kā organizējami lēmumu pieņemšanas procesi, kas varētu būt ticamākie lobēšanas mērķi.** Šādam regulējumam jābūt izveidotam attiecībā uz: likumdošanu, rīcībpolitikas plānošanu un darbību regulējošajiem noteikumiem lēmējvarā, izpildvarā, pašvaldībās, regulatoros un citās institūcijās, tai skaitā tiesu varā. Šī regulējuma mērķim jābūt skaidra, saprotama un atklāta procesa nodrošināšana attiecībā uz projektu un priekšlikumu publicēšanu, kā arī informācijas par konsultācijām ar ieinteresētām pusēm atklāšana un mehānismi to iesaistei un saziņai.
- **Regulējums attiecībā uz personām, kas varētu būt lobēšanas mērķis.** Šie mehānismi ir saistīti ar noteikumiem, kas attiecināmi uz amatpersonām, cenšoties nodrošināt lēmumu pieņemšanu sabiedrības interesēs. Tie parasti iever, bet neaprobežojas ar ētikas/darbības kodeksiem, darbības procedūrām (kas var iekļaut arī nepieciešamību izpaust saziņu ar lobētājiem), regulējumu par interešu konfliktu novēršanu, ienākumu un īpašumu deklarāciju sniegšanu, kā arī politiskās sistēmas finansējumu.

¹¹ Ibid.

Papildu valsts izstrādājumiem normatīvajiem aktiem pietiekoši bieži arī lobētāji un interešu grupas paši izstrādā dokumentus, kur nosaka, kā jāīsteno sava darbība. Šī pašregulācija var notikt ar ētikas standartu palīdzību. Šo pašregulācijas mehānismu ieviešana lielā mērā ir atkarīga no konkrēto interešu grupu integritātes un pašu vēlmes tos ievērot, taču to izveidei var būt ļoti pozitīvs iespaids uz valsts kopējā lobēšanas regulējuma efektivitāti.

2. Lobēšana Latvijā

Politika un sabiedrības intereses Latvijā

Vairāk nekā 30 gadus pēc neatkarības un demokrātijas atjaunošanas Latvijā atsvešinātība no politiskajiem procesiem un zema uzticēšanās valsts institūcijām ir kļuvušas par vienām no uztraucošākajām problēmām Latvijas sabiedrībā. Saskaņā ar pēdējiem Standarta Eurobarometra aptaujas rādītājiem (2020. gada vasara) uzticēšanās likumdevējam, valdībai un politiskajām partijām Latvijā ir viena no zemākajām Eiropas Savienībā. Tikai 6% uzticas politiskajām partijām (EU27: 23%), 22% uzticas likumdevējam (EU27: 36%) un 32% uzticas valdībai (EU27: 40%).¹²

Zemu uzticēšanos plaši pavada arī spēcīgs priekšstats par publisko lēmumu pieņemšanu kā tādu, kas tiek īstenota šauru, nevis sabiedrības interešu labā. Aptauja, ko 2020. gadā veicis SKDS pētījumu centrs un, ko pasūtījusi sabiedrisko attiecību aģentūra *Deep White*, norāda uz to, ka 85% respondentu uzskata, ka lēmumu pieņemšana šauru interešu labā valsts institūcijās ir plaši izplatīta. Savukārt 80% respondentu uzskata, ka Saeimas deputāti, ministri un to atbalsta personāls neņem vērā pilsoņu intereses, pieņemot sabiedrību ietekmējošus lēmumus.¹³

Lai gan šos rezultātus varētu būt ietekmējusi virkne tādu problēmu, kā ekonomiskā nevienlīdzība, sociālā nedrošība un bezdarbs, tie tomēr liek nopietni padomāt par nepieciešamību pēc būtiskiem uzlabojumiem attiecībā uz atklātību, atbildīgumu un līdzdalību lēmumu pieņemšanā. Lobēšanas regulējums bieži vien tiek uzskatīts par vienu no pieejām, kas varētu palīdzēt šo problēmu risināt. Vienlaikus, kā aprakstīts tālāk, atklātas lobēšanas tēma Latvijā ir samērā pretrunīgi vērtēts temats. Diemžēl neuzticēšanās kultūra, kas ir izveidojusies, liek lobēšanu saistīt ar kaut ko neētisku visās situācijās, kur kādas interešu grupas cenšas ietekmēt lēmumu pieņemšanu.

Lobēšanas izpratne Latvijas kultūrā

Gadiem ejot izpratne par lobēšanu Latvijā ir bijusi cieši sasaistīta ar politisko korupciju un lobēšanas izpausmēm, kas ar to bijušas saistītas kopš neatkarības atjaunošanas 1991. gadā. Šī iemesla dēļ līdzīgi kā citās valstīs laika gaitā sabiedrībā ir nostiprinājies uzskats, ka lobēšana pati par sevi ir daļa no korupcijas un nevis normāls politisko konsultāciju process. Tāpēc plaši ir izplatīti aizspriedumi un neuzticēšanās lobēšanai kopumā.¹⁴

Pārejas periodā, par ko uzskatāms laika posms no neatkarības atgūšanas līdz Latvijas iestāšanās brīdim ES un NATO 2004. gadā, lobēšanu lielā mērā īstenoja oligarhi un/vai noziedznieki, kuri,

¹² European Commission (2020) Standard Eurobarometer 93 – *Public opinion in the European Union*

¹³ Komunikācijas vadības aģentūra "Deep White" (2021), Sabiedriskās domas aptauja "Sabiedrības intereses vara gaitenos. Interešu Pārstāvības likuma novērtējums"

¹⁴ Alksne A. (2014), *Transparency of Lobbying in Latvia*, Transparency International Latvia

izmantojot kukuļus un tirgošanos ar ietekmi, centās ietekmēt politisko lēmumu pieņemšanas procesu un tādā veidā panāca lielu valsts resursu privatizēšanu savās rokās pēc PSRS sabrukuma. Saskaņā ar 2000.–2003. veikto Pasaules Bankas pētījumu Latvijā vairāk kā citās Austrumeiropas valstīs bija novērojama valsts sagrābšana, kas izpaudās politiskās varas, kā arī mediju un tiesu varas izmantošanā likumu maiņai savtīgos nolūkos.¹⁵

Laikā pēc pārejas perioda, savukārt, tika izveidots Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs (KNAB) un pieņemti grozījumi likumos, kas regulē politiskās sistēmas finansēšanu un interešu konfliktu novēršanu. Šo iemeslu dēļ politisko korupciju īstenot sāka kļūt arvien grūtāk un daudzas no metodēm, kas tika izmantotas deviņdesmitajos gados, tika atklātas un kriminalizētas. Par spīti šim progresam Latvijas iedzīvotāji turpināja “lobēšanu” asociēt ar politisko korupciju, kukuļdošanu un slēptām vienošanām. Piemēram, 2014. gadā 52% iedzīvotāju uzskatīja, ka politiska lēmumu pieņemšana, ko ietekmējuši lobētāji, būtu uzskatāma par koruptīvu.¹⁶

Nudien, arī pēdējā desmitgadē **mediju** telpā varam novērot situācijas, kad ar iespējamu korupciju saistītus gadījumus, kad runa ir par kukuļdošanu un pakalpojumu apmaiņu, radot izdevīgus uzņēmējdarbības nosacījumus vai iegūstot valsts līgumus, mediji apraksta tieši kā lobēšanu. Labs piemērs ir agrākā VAS “Latvijas Dzelzceļš” valdes priekšsēdētāja Uģa Magoņa gadījums, par kuru ticis ziņots, ka viņš varētu būt saņēmis pusmiljona eiro lielu kukuli no Igaunijas uzņēmēja Oļega Osinovska saistībā ar lēmumu iepirkt vecas dīzeļa lokomotīves.¹⁷

Magonis, savukārt, savai aizstāvībai tiesā apgalvoja, ka naudu no Osinovska saņēmis nevis kā kukuli, bet kā atlīdzību par lobēšanu viņa igauņa sadarbības partnera vārdā attiecībā uz Krievijas dzelzceļu – privātā kapacitātē par spīti tam, ka šajā laikā pats bija Latvijas valstij piederošā dzelzceļa uzņēmuma vadītājs.¹⁸ Gan Magonis, gan Osinovskis 2021. gadā tika attaisnoti. Tomēr nav īpaši grūti redzēt, kā lobēšanas vārds, kas tiek pieminēts šādās situācijās, varētu iegūt zināmu negatīvu pieskaņu.

Šāda lobēšanas atainojuma dēļ dažādas interešu grupas ir mēģinājušas vai nu distancēt savu darbību no lobēšanas jēdziena, vai arī raksturot to kā neregulāru negatīvu parādību. Piemēram, vērts pieminēt, ka, lai gan pilsoniskās sabiedrības organizācijas Latvijā īsteno lobēšanas aktivitātes, tās dod priekšroku šo praksi raksturot kā interešu aizstāvību vai sabiedrības interešu pārstāvēšanu. Publiskas amatpersonas turpretim vārdu “lobēšana” parasti lieto apstākļos, kad to ieskatā pie tām vērsas pārāk liels trešo pušu skaits, izmantojot dažādus kanālus, kas tām izraisa apjukumu un traucē lēmumu pieņemšanas procesu.¹⁹

Latvijas salīdzinoši nelielais iedzīvotāju skaits un plaši izplatītā atsvešinātība no politikas ir novedusi pie situācijas, kur politiskajā sfērā ļoti liela nozīme ir tieši personīgās pazišanās attiecībām. No tā likumsakarīgi izriet lielāks nevēlamu privātu interešu iespaids uz sabiedrisku jautājumu kārtošānu. Negatīvais priekšstats par lobēšanu, kas iesakņojies medijos, iedzīvotājos un publiskajās amatpersonās ne tikai ir cēlonis tam, ka lobētāji nevēlas darboties atklāti reputācijas risku dēļ, bet arī sarežģījis kontekstu, kurā varam runāt par lobēšanas regulējumu.²⁰ Šī iemesla dēļ nepieciešams īpaši pedomāt

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Kalniņš V. (2014), “Integrity in public life”, in Rozenvalds J. (ed.) (2014), *How Democratic is Latvia?*, University of Latvia Advanced Social and Political Research Institute

¹⁷ <https://eng.lsm.lv/article/society/crime/former-rail-boss-magonis-and-estonian-businessman-ossinovski-acquitted-in-bribery-case.a389824/>

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Alksne A. (2014), *Transparency of Lobbying in Latvia*, Transparency International Latvia

²⁰ Ibid.

pie šobrīd negatīvā lobēšanas tēla uzlabošanas un, kādi pasākumi varētu būt veicami, lai šīs kultūras izmaiņas panāktu.

Kurš Latvijā veic lobēšanu?

Esošie izpētes materiāli sniedz vispārēju priekšstatu par dažādajiem sabiedrības locekļiem, kuri ir iesaistīti publisku lēmumu pieņemšanas ietekmēšanā. Par prominentākajiem no šiem varētu uzskatīt uzņēmumus un nozaru asociācijas, sociālā dialoga partnerus un NVO. Vērts atzīmēt arī atsevišķus sabiedrisko attiecību un juridisku konsultāciju uzņēmumus, kas piedāvā profesionālu lobētāju pakalpojumus. Jāņem gan vērā, ka šo pakalpojumu sniegšana nesastāda galveno šo uzņēmumu darbības daļu.

Uzņēmumi

Privātā sektora lobēšanu Latvijā parasti lielākoties īstenojuši tādu ekonomikas nozaru uzņēmumi, kur eksistē plašs valsts regulējums. Kā šādas nozares varētu nosaukt: būvniecību, enerģētiku, finanses, zemkopību, alkoholu un tabaku, veselības aprūpi, farmāciju, IKT, aizsardzība, atkritumu apsaimniekošanu un pārtikas rūpniecību.²¹ Uzņēmumi lobēšanu veic ne vien paši, bet arī ar nozaru asociāciju un “lietussarga organizāciju” palīdzību (skat. zemāk sadaļu par NVO).

Uzņēmumi, kas īsteno lobēšanu, cenšas ietekmēt ne vien likumdošanas procesu un saistītus noteikumus, bet arī sniedz konsultācijas valsts institūcijām par liela mēroga valsts investīciju projektiem un piedalās tehnisko specifikāciju izstrādē, gatavojoties iepirkumu izsludināšanai.²² Tas notiek ne vien tāpēc, ka šī prakse potenciāli ļauj uzņēmumiem sev labvēlīgākā veidā ietekmēt valsts finansējuma sadali, bet arī tāpēc, ka valsts institūcijām bieži trūkst zināšanu par nozares vajadzībām un ekspertīzes tehniskās dokumentācijas un nosacījumu sagatavošanai, gatavojoties sarežģītu iepirkumu organizēšanai.

Latvijā visbiežāk tieši uzņēmumu augstākā vadība ir iesaistīta lobēšanas aktivitātēs, jo tām ir nepieciešama laba izpratne par kopējo valsts politisko, ekonomisko un sociālo situāciju, kā arī zināšanas par saistītajām politikas jomām un kontakti lēmumu pieņēmēju starpā. Tāpat ir iespējams novērot arī iepriekš pieminēto “**atvērto durvju**” fenomenu – sevišķi nozarēs, kas ir atkarīgas no attiecībām ar valsts institūcijām. Pietiekoši bieži var novērot uzņēmumus, kas pieņem darbā agrākos politiķus vai valsts amatpersonas. Tāpat ir novērots, ka amatpersonas pēc amata atstāšanas kļūst par uzņēmumu algotiem lobētājiem.²³

Latvijas iedzīvotāji uz šīm ciešajām saiknēm starp uzņēmējiem un politiķiem neraugās labvēlīgi. Pēdējā Eiropas aptaujas rezultāti par iedzīvotāju attieksmi pret korupciju (2019. gada decembrī) uzrāda, ka **79% Latvijas iedzīvotāju uzskata, ka pārlietu ciešas attiecības starp uzņēmējiem un politiķiem noved pie korupcijas.**²⁴ Šie rezultāti liek domāt, ka nepieciešams palielināt atklātību

²¹Krieviš M. (2012), *Impact assessment of the new regulatory measures proposed by the Corruption Prevention and Combating Bureau on professional lobbying service providers in Latvia*, Stockholm School of Economics in Riga

²² Alksne A. (2014), *Transparency of Lobbying in Latvia*, Transparency International Latvia

²³ Ibid.

²⁴ European Commission (2019), Special Eurobarometer 502 – *Corruption*

attiecībā uz uzņēmēju mijiedarbību ar publiskām amatpersonām, kā arī to, kāds ir šo aktivitāšu iespaids uz likumdošanas un politikas veidošanas gala rezultātu.

Sociālā dialoga partneri

Latvijā par sociālajiem partneriem tiek uzskatīta Latvijas Darba devēju konfederācija (LDDK), kura iekļauj aptuveni 70 dažādu nozaru darba devēju organizācijas un lielākos valsts uzņēmumus, kā arī Latvijas Brīvo arodbiedrību savienība (LBAS), ko veido vairāk nekā 20 nozaru arodbiedrības. Šīs organizācijas regulāri un institucionalizētā veidā piedalās nozīmīgu sociāli-ekonomisku jautājumu risināšanā un sniedz lēmumu pieņēmējiem konsultācijas.

Latvijā sociālo dialogu regulē Arodbiedrību likums, Darba devēju organizāciju un to apvienību likums un noteikumi, kas regulē Nacionālās trīspusējās sadarbības padomes un tās apakš-padomju darbu. Ministru kabineta kārtības rullis, savukārt, nosaka, ka augstākminēto sociālo partneru viedokļi ir jāpievieno jebkuram normatīvajam aktam, kas skar darba ņēmēju un darba devēju attiecības, kā arī sociālus un ekonomiskus jautājumus.²⁵

Saziņa ar publiskajām amatpersonām, kas notiek šajā ietvarā, parasti tiek padarīta atklāta arī ar pašu sociālo partneru palīdzību. Piemēram, LDDK informāciju par lobēšanu atklāj savā gada pārskatā, kur aprakstīti organizācijas stratēģiskie mērķi un sagatavotie materiāli (piemēram, atzinumi, priekšlikumi un komentāri), kā arī tas, par cik normatīvajiem aktiem atzinumi sniegti un cik priekšlikumi un komentāri ņemti vērā. Attiecīgi **ārpus šī institucionālā rāmja esošie saziņas kanāli sociālo partneru darba kārtībā ir mazāk nozīmīgi.**²⁶

Nevalstiskās organizācijas (NVO)

Latvijā NVO darbojas kā nozīmīgi starpnieki starp iedzīvotājiem un valsti, un šī loma ir ļoti svarīga, ņemot vērā vēsturiski zemo politiskās līdzdalības līmeni. NVO līdzdalību publisko lēmumu pieņemšanas procesā nodrošina **NVO un Ministru kabineta sadarbības memorands**, kas parakstīts 2005. gadā. Tāpat arī Saeima, ministrijas un citas valsts institūcijas nodrošina atbalsta un saziņas kanālus, kas paredzēti NVO iesaistei, un lielākajā daļā institūciju darbojas speciālisti, kuri ir atbildīgi par sadarbības ar NVO koordināciju.

Aptaujā, ko Delna veikusi gatavojot šo ziņojumu, aptuveni 90% respondentu, kuri darbojas NVO, uzskata, ka saziņa ar publiskām amatpersonām ar mērķi ietekmēt publisku lēmumu pieņemšanu un likumdošanu ir svarīga vai pat ļoti svarīga viņu organizācijas darbības daļa. Šis rezultāts liek domāt, ka lobēšana varētu būt pietiekoši nozīmīga daļa no NVO ikdienas aktivitātēm un tās būtu uzskatāmas par būtisku iesaistīto pusi kopējā Latvijas lobēšanas ainā.

Runājot par NVO īstenotu lobēšanu Latvijā, nepieciešams atzīmēt, ka apzīmējums “NVO”, kuram sabiedrībā lielākoties ir pozitīva pieskaņa, apzīmē tikai juridisko organizācijas formu un mums neko nepasaka par to, vai organizācija darbojas sabiedriski svarīgu mērķu labā. Tāpat Latvijā darbību veic

²⁵ Alksne A. (2014), *Transparency of Lobbying in Latvia*, Transparency International Latvia

²⁶ Ibid.

daudz dažādi NVO veidi un ne visām organizācijām ir vienlīdz augsta kapacitāte, ekspertīze un pieeja lēmumu pieņēmējiem, kas ir nepieciešami veiksmīgai lobēšanas darbībai.

Lielas NVO, kas fokusējas uz ar ekonomiku saistītiem jautājumiem, kā Latvijas Tirdzniecības un rūpniecības kamera (LTRK), Ārvalstu investoru padome (FICIL), Finanšu nozares asociācija (FNA) vai valsts pārvaldi, kā Latvijas Pašvaldību savienība (LPS) un Latvijas Lielo pilsētu asociācija (LLPA) parasti ir aktīvākas, labāk organizētas un ietekmīgākas, salīdzinot ar mazām pilsoniskās sabiedrības organizācijām.²⁷

Mazas pilsoniskās sabiedrības organizācijas un interešu aizstāvības grupas, kas strādā, piemēram, ar vides aizsardzības, cilvēktiesību un demokrātiskās līdzdalības jautājumiem, sevi uzskata nevis par lobētājiem, bet par organizācijām, kas darbojas sabiedrības interesēs un mēdz izmantot lobēšanas paņēmienus, lai sasniegtu kādus konkrētus rezultātus. Spriežot pēc Delnas 2014. gadā veiktā pētījuma rezultātiem, **mazas pilsoniskās sabiedrības organizācijas saskaras ar vairākiem nopietniem šķēršļiem**, piemēram, profesionalitātes trūkums, nepietiekama kapacitāte un ekspertīze argumentācijas sagatavošanai un nepietiekamas zināšanas par lēmumu pieņemšanas procesu.²⁸

Tāpat jāizceļ apstākļi, ka pašvaldības šobrīd var kļūt par biedriem lielās NVO (piemēram, LLPA), tādējādi radot situāciju, kur publiskā sektora institūcijas un potenciālie lobētāji apvienojas un kļūst par vienotu veselumu. Lai gan Delnas rīkoto fokusgrupu dalībnieki norādījuši, ka šāda prakse rada vērtīgus komunikācijas formātus un uzlabo uz sabiedrības interešu sasniegšanu vērstu sadarbību, nav pilnīgi skaidrs, vai šie formāti nepaver durvis arī nevēlamai privātu interešu lobēšanai. Jāņem vērā, ka atsevišķos gadījumos šādu organizāciju iekšējo procesu atklātības standarti var būt apšaubāmi.

Profesionālie lobētāji

Profesionālās lobēšanas nozare Latvijā nav sevišķi liela un “lobētājs” netiek uzskatīts par amatu. Atsevišķi sabiedrisko attiecību un juridisku pakalpojumu sniedzēju uzņēmumi ir norādījuši interešu pārstāvību kā daļu no piedāvātajiem pakalpojumiem. Vienlaikus šie uzņēmumi neuzskatīja interešu pārstāvību par centrālo savu aktivitāšu daļu, bet drīzāk par nepieciešamu papildinājumu plašākam piedāvājuma klāstam. Uzņēmumi (gan vietējie, gan ārzemju), kas izmanto profesionālo lobētāju pakalpojumus ir no tādām nozarēm, kā farmācija, nekustamā īpašuma attīstītāji un būvnieki, mazumtirdzniecība, atkritumu apsaimniekošana, IKT, NVO un pārtikas rūpniecība.²⁹

Šobrīd nav pieejamas pat aplēses par to, cik tieši liels varētu būt lobēšanas pakalpojumu tirgus Latvijā, bet 2012. gadā veiktais pētījums parāda, ka šādi pakalpojumi parasti sastādījuši aptuveni 15–20% sabiedrisko attiecību uzņēmumu apgrozījuma.³⁰ Politikas zinātnieka Valta Kalniņa ieskatā profesionālā lobēšana Latvijā varētu neattīstīties par būtisku nozari, jo **lēmumu pieņēmēji ir ļoti pieejami dažādām interešu grupām un indivīdiem arī bez profesionālu lobētāju starpniecības.**³¹

Arī Delnas veiktā praktiķu aptauja liecina, ka **tikai 1 no 10 respondentiem ir algojuši sabiedrisko attiecību uzņēmumu lobēšanas aktivitāšu īstenošanai.** Intervijās ar lēmumu pieņēmējiem savukārt

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

²⁹ [Krieviņš M. \(2012\), *Impact assessment of the new regulatory measures proposed by the Corruption Prevention and Combating Bureau on professional lobbying service providers in Latvia*, Stockholm School of Economics in Riga](#)

³⁰ Ibid.

³¹ [Kalniņš V. \(2018\), “Latvia”, in Bitonti A. & Harris P. \(eds.\) \(2018\), *Lobbying in Europe – Public Affairs and the Lobbying industry in 28 EU Countries*, London: Palgrave Macmillan](#)

bija pietiekoši skaidri redzams, ka saziņa ar profesionāliem lobētājiem kā notikusi tika pieminēta ārkārtīgi reti, ja vispār, un būtu uzskatāma drīzāk par izņēmuma gadījumiem.

Lobēšanas centienu galvenie mērķi

Izpētē, kas iepriekš veikta par lobēšanu Latvijā, Saeima un tās komisijas, kā arī Ministru Kabinets ir identificēti, kā biežākie interešu grupu ietekmes centienu mērķi. Attiecībā uz izpildvaru sevišķi izceltas sešas ministrijas, kas saistītas ar ekonomikas un uzņēmējdarbības regulēšanu.³² Apstiprinājumu šim pieņēmumam varam gūt arī Delnas īstenotajā aptaujā. No 142 respondentiem Ministru Kabinets (99) un Saeimas deputāti (95) bija visbiežākās atbildes. Samērā biežas atbildes bija arī izpildvaras padotības iestādes (60), pašvaldību vadītāji un viņu vietnieki (59), pašvaldību domju deputāti (57), izpildvaras padomnieki (30), valsts vai pašvaldību kapitālsabiedrības (28) un neatkarīgas valsts institūcijas (28).

Attiecīgi lēmumi un normatīvie akti, kas ir biežākie lobētāju mērķi saskaņā ar aptaujas rezultātiem ir Saeimas likumprojekti (104) un Ministru Kabineta noteikumi (102). Kā teju vai tikpat biežs mērķis minēts valsts rīcībpolitika, programmas un granti (93). Izplatītas, taču mazāk biežas atbildes bijušas arī pašvaldību rīcībpolitika, programmas un granti (58), pašvaldību noteikumi (51), valsts budžets (45) un pašvaldību budžets (41). Tikai 23 respondenti norādījuši, ka to aktivitātes ir vērstas uz iepirkumu prasību ietekmēšanu, bet tas varētu būt saistīts ar faktu, ka vairums aptaujas respondentu bija NVO pārstāvji.

Intervijās, kas veiktas Delnas izpētes ietvaros, veidojot šo ziņojumu, noskaidrots, ka Saeimas deputāti un komisijas var censties ietekmēt gan tiešos, gan netiešos veidos. Par starpniekiem netiešās lobēšanas procesā varētu uzskatīt, piemēram, deputātu palīgus un Saeimas administrācijas darbiniekus, piemēram, komisiju konsultantus, kuri atsevišķos gadījumos pilda arī padomnieku funkciju komisijas vadībai. Tāpat šie darbinieki mēdz būt atbildīgi par konsultāciju organizēšanu ar lobētājiem. Vērts atzīmēt, ka šiem starpniekiem varētu nebūt valsts amatpersonas statusa, kas regulēts likumā par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā.

Interesanti atzīmēt, ka veikto interviju laikā, atsevišķas pašvaldību amatpersonas apgalvoja, ka lobēšana viņu pašvaldībā nemaz nenotiekot, jo visa jēgpilnā lēmumu pieņemšana notiekot nacionālajā līmenī. Šādus apgalvojumus, gan vajadzētu uztvert skeptiski, jo visticamāk tos iespaidojusi lobēšanas negatīvā reputācija, kas liek to saistīt ar kukuļdošanu un nevēlamu ietekmi. Kontrastējoši interviju laikā notika arī atsaukšanās uz situācijām, kad uzņēmumu pārstāvji īsteno lobēšanas aktivitātes, lai panāktu tādu attīstības projektu apstiprināšanu, kuru īstenošanā tie būtu iesaistīti.

Tāpat Delnas veiktajās intervijās pašvaldību amatpersonas ir atzīmējušas, ka, lai gan lobēšana, kas vērsta uz iepirkumu procedūru ietekmēšanu, agrāk bijusi plaši izplatīta, mūsdienās notiek ievērojami mazāk. Atsevišķas amatpersonas atsaucās uz agrākiem piemēriem, kur “profesionāli lobētāji” vai juridisku pakalpojumu sniedzēji ir apceļojuši pašvaldības, piedāvājot sagatavot iepirkumu dokumentāciju “pareizā veidā”, kas dotu priekšrocības atsevišķiem uzņēmumiem.

³² Ibid.

Kā Latvijā notiek lobēšana?

Ētiska lobēšana

Ētiskas lobēšanas centrālo daļu Latvijā veido pārliecinošu argumentu formulēšana un izvirzīšana, izmantojot dažādus saziņas kanālus, tai skaitā rakstveida saziņa, dalība formālos sabiedriskās apspriešanas mehānismos un konsultatīvajās padomēs, klātienes tikšanās, likumdošanas procesā iesniegtie priekšlikumi un komentāri, kā arī publicētie komunikācijas materiāli (piemēram, raksti medijos, rīcībpolitikas ieteikumi, prezentācijas u.c.).³³

Starp Delnas veiktās praktiķu aptaujas respondentiem **aptuveni 85% respondentu norādījuši tiešu saziņu ar amatpersonām, proti, vēstules, e-pastus, vēstkopas un sociālo tīklu ierakstus, kā arī telefona sarunas kā savus iecienītākos saziņas veidus.** Iepriekš veiktā Delnas pētījumā konstatēta tā sauktā, “Tvitera fenomena” aktualizēšanās. Novērots, ka populārais sociālais tīkls arvien vairāk tiek izmantots, lai darītu zināmus savus argumentus un nostāju attiecībā uz publisko lēmumu pieņemšanu un tieši sazinātos ar dažādām iesaistītajām pusēm.³⁴

Lai gan no vienas puses šādas prakses esamība pierāda, ka Latvijā tiešām ir salīdzinoši vienkārši sazināties ar lēmumu pieņēmējiem, kas būtu vērtējams pozitīvi, tomēr atsevišķos gadījumos šādi iesaistei varētu būt arī negatīvas sekas. Delnas iepriekš veiktajā pētījumā identificēts, ka mēdz notikt **ilgstoša spiediena izdarīšana uz lēmumu pieņēmējiem**, kā arī centieni pastāvīgi ar tiem sazināties. Atsevišķas interešu grupas varētu mēģināt savu mērķu sasniegšanai šīs metodes izmantot agresīvā veidā.³⁵

Kā vēl viens populārs iesaistes veids, ko minējuši aptuveni 75% Delnas aptaujas respondentu, ir **dalība formālajos konsultāciju mehānismos**, kā darba grupas, sabiedriskās apspriešanas, diskusiju grupās, noklausīšanās u.c. Delnas ieskatā šāda prakse vērtējama pozitīvi, jo liecina par interešu grupu gatavību izmantot valsts nodrošinātos līdzdalības kanālus publisku lēmumu apspriešanai, kā arī vēlmi dalīties ar savu informāciju.

Šī ziņojuma sagatavošanas laikā veikto interviju un fokusgrupu diskusiju dalībnieki ir īpaši uzsvēruši formālo konsultāciju mehānismu nozīmīgumu. Kā viens no galvenajiem šāda veida formātiem ir **pašvaldību komisijas**, kas darbojas zem komiteju līmeņa. Komisijās paredzēta ne vien domes deputātu dalība, bet arī dažādu ieinteresēto pušu iesaiste lēmumu pieņemšanas procesā. Jāatzīmē, ka katra pašvaldība pati nosaka veidu, kā notiek komisiju locekļu atlase. Tāpat šobrīd nav vienotu standartu vai adekvātu noteikumi par to, kā komisiju sēdes būtu jāprotokolē.

Kā trešo populārāko saziņas veidu Delnas aptaujas respondentu vidū var izcelt personiskas tikšanās, ko kā sev tīkamu atzīmējuši aptuveni 70% respondentu. Pie šādām sanāksmēm būtu pieskaitāmas ne vien divpusējas sanāksmes, bet arī tādas, kur satiekas plašāks dalībnieku loks, kā, piemēram, nozaru un NVO sapulces. Uzņēmuma *Burson Marsteller* 2013. gadā veiktā politikas veidotāju aptaujā konstatēts, ka aptuveni 80% respondentu uzskata nozaru sapulces par efektīvu līdzekli lobēšanas īstenošanā. Respondentu skaits, kuri kā nozīmīgus minēja personīgos kontaktus, bija līdzīgs.³⁶

³³ Ibid.

³⁴ Alksne A. (2014), *Transparency of Lobbying in Latvia*, Transparency International Latvia

³⁵ Ibid.

³⁶ Burson-Marsteller (2013) A Guide to Effective Lobbying in Europe The View of Policy-Makers https://issuu.com/burson-marsteller-emea/docs/european_lobbying_survey_2013

Delnas rīkoto fokusgrupu dalībnieki, savukārt, bieži atzīmēja, ka tikšanās starp NVO un lēmumu pieņēmējiem par to, kā labāk risināt sabiedriski svarīgus jautājumus bieži vien notiek “**prāta vētras**” formātā. Šādu jautājumu risināšanu pašvaldības nereti uztic NVO sektoram, uzskatot, ka šīs organizācijas sociālos pakalpojumus varēs sniegt efektīvāk.

Ir ticami, ka ar Covid-19 pandēmiju saistīto ierobežojumu dēļ sanāksmes arvien vairāk tiek organizētas, izmantojot tiešsaistes platformas kā Zoom, MS Teams un Google Meet. Pagaidām ir pārāgrī spriest, vai pandēmija būs arī ilgtermiņā mazinājusi praksi viesoties pie amatpersonām viņu darba vietā. Šis ir jautājums, kam vajadzētu pievērst uzmanību, domājot par iespējām šāda veida sanāksmes ierakstīt – vismaz attiecībā uz augsta līmeņa amatpersonām.

Kā šķietami izplatītu praksi varētu minēt arī **atzinumu sniegšanu par likumprojektiem un priekšlikumu iesniegšanu**. Delnas aptaujas rezultāti liecina, ka aptuveni 65% respondentu šo atzīst par vienu no saviem iecienītākajiem saziņas kanāliem. Šis apstāklis norāda uz nepieciešamību nopietnu uzmanību pievērst noteikumiem, kas saistīti ar “likumdošanas pēdu”, proti, atklātības noteikumu uzlabošanu (skat. nākamo sadaļu).

Kā mazāk populārs saziņas kanāls ir prezentāciju piedāvāšana un detalizētu normatīvo aktu projektu iesniegšana (aptuveni 40% respondentu) un komunikācijas materiālu publicēšana – mediju raksti, ziņojumi un rīcībpolitikas dokumenti (aptuveni 25% respondentu). Šādas aktivitātes visticamāk primāri īsteno tādi lobētāji, kuru organizācijām piemīt resursi, kas nepieciešami izpētei, juridiskajai analīzei un klātbūtnes nodrošināšanai mediju telpā.



Delnas intervijās paustie viedokļi un praktiķu aptaujas rezultāti liecina arī, ka pastāv ievērojams **“pieprasījums” pēc lobēšanas**. Aptuveni 65% aptaujas respondentu atbildēja, ka ir piedalījušies vienā vai vairākās **konsultatīvajās padomēs**, kas vedina domāt, ka šis formāts varētu būt viens no ierastākajiem veidiem, kā amatpersonām gūt atgriezenisko saiti no interešu grupām likumdošanas un politikas veidošanas procesā.

Nacionālajā līmenī konsultatīvās padomes tiek uzskatītas par ārkārtīgi būtiskām. Vienlaikus intervētās amatpersonas uzsver, ka dod priekšroku nelielam skaitam stabilu sadarbības partneru. Risku, ka šāds formāts varētu novest pie mazāk organizētu grupu neuzklausīšanas, amatpersonas vērtē kā zemu, norādot, ka nepieciešamības gadījumā uz padomju sēdēm tiek aicināti arī eksperti un interešu grupas, kas nav regulārie dalībnieki. Par plaši izplatītu praksi varētu uzskatīt arī interešu grupu pārstāvju aicināšanu uz Saeimas komisiju sēdēm, kurās tiek apspriesti likumprojekti. Tomēr intervijās ar nacionālā līmeņa amatpersonām konstatēts, ka komisiju konsultantiem ir plaša rīcības brīvība, nosakot to, kādas puses tiks aicinātas uz sanāksmēm, kas ir potenciāli problemātiski.

Neētiska lobēšana

Plaši izplatīts ir uzskats, ka līdztekus legītimai lobēšanas praksei Latvijā nelielā iedzīvotāju skaita un ciešo saikņu starp privāto sektoru un politiku dēļ veidojas arī situācijas, kad notiek mēģinājumi ietekmēt publisko lēmumu pieņemšanas procesu negodīgi un ar neētiskām metodēm. Lai gan šādi gadījumi būtu jāvērtē individuāli, iepriekš veiktais pētījums vedina domāt, ka tie varētu tikt iedalīti divās kategorijās: ēnu lobēšana un pseido-lobēšana. Papildu tām “dezinformācijas lobēšana” un “astroturfings” amatpersonām sāk šķīst arvien uztraucošāka.

Par **ēnu lobēšanu** dēvē situāciju, kad grupas vai indivīdi, kuri ir ieinteresēti konkrētā likumdošanas jautājumā sadarbojas ar konkrētām publiskām amatpersonām, ar kurām tos vieno neformālas saites, kas varētu būt izveidojušās iepriekšējo kontaktu laikā (piemēram, atpūtas aktivitātes, darba attiecības vai pat kukuļdošana), cenšoties kavēt informācijas izpaušanu par šo procesu vai ierobežot citu ieinteresēto pušu līdzdalības iespējas. Ēnu lobēšanas rezultāts ir tāds, ka elektorāts netiek informēts par to, kā dažādie lobētāji ietekmējuši lēmumu pieņemējus, un tas, savukārt, kropļo lēmumu pieņemšanu, radot informācijas asimetriju dažādo interešu grupu starpā.³⁷

Ar **pseido-lobēšanu** var saprast situācijas, kad šķirtne starp lobētājiem un amatpersonām sāk kļūt izplūdusi. Visbiežāk šādas situācijas saistāmas ar to, ka politiskās partijas kļūst par instrumentu privātu interešu realizācijai, nevis sabiedrības interešu aizstāvēbai. Arī lobētāji var pievienoties politiskajām partijām, bet šobrīd saistībā ar apgrūtinātu informācijas pieejamību par partiju biedriem, ir sarežģīti vērtēt, cik izplatīta šāda prakse ir.

Tāpat jāatzīmē, ka politiskās sistēmas finansēšana Latvijā ilgstoši tikusi izmantota kā lobēšanas forma, politiskajām partijām ievācot ziedojumus apmaiņā pret likumu izmaiņām noteiktās jomās.³⁸ Jāatzīmē, ka uzņēmumu ziedojumi politiskajām partijām Latvijā nav atļauti. Lai gan tas sarežģī ar biznesa interesēm saistītu ziedojumu identificēšanu, būtu pārsteidzīgi pieņemt, ka šādi ziedojumi veikti netiek,

³⁷ Alksne A. (2014), *Transparency of Lobbying in Latvia*, Transparency International Latvia

³⁸ Kalniņš V. (2018), “Latvia”, in Bitonti A. & Harris P. (eds.) (2018), *Lobbying in Europe – Public Affairs and the Lobbying industry in 28 EU Countries*, London: Palgrave Macmillan

ņemot vērā to, ka uzņēmumu vadītāji nereti partijām ziedo (vai iemaksā kā biedra naudas) ievēribas cienīgas summas. Latvijas informācijas atklāšanas sistēmu par politiskās sistēmas finansējumu varētu vērtēt kā neintuitīvu un sarežģīti lietojamu, bet tomēr nodrošina lielāku informācijas apjoma pieejamību nekā vairumā valstu.

Šī ziņojuma tapšanas gaitā intervētās amatpersonas ir vērsušas uzmanību arī uz tādu fenomenu kā “**dezinformācijas lobēšana**”. Šo metodi potenciāli var pielietot gan pašmāju, gan ārvalstu interešu grupas, darbojoties ārvalstu interesēs vai cenšoties negodīgos veidos panākt savus mērķus. Tas tiek darīts saziņā izliekoties par citām personām vai interešu grupas pārstāvošām organizācijām.

Tāpat pieminēšanas vērts ir arī “**astroturfinga**” fenomens, kas iekļauj uzņēmumu neuzkrītošas lobēšanas aktivitātes, kā priekšplānā tiek izvirzītas NVO vai iedzīvotāju kustības, izmantojot to reputāciju.³⁹ Vajadzētu gan atzīmēt, ka šīs prakses piekropšanai formālas NVO eksistence ir noderīga, taču ne nepieciešams priekšnoteikums. Lobētāji savu mērķu sasniegšanai var līdzīgi izmantot arī sabiedriskas kustības. Astroturfinga dēļ lobētājiem ir iespēja arī diskreditēt sabiedriskas kustības, apgalvojot, ka tās ir astroturfinga kampaņas daļa.

Arī “astroturfinga” prakses izplatību Latvijā ir sarežģīti vērtēt, jo to grūti identificēt un pierādīt. Šīs problēmas tikai padziļina apstākļi, ka šobrīd **dati par NVO darbības jomām ir relatīvi neskaidri un grūti izmantojami**. Saskaņā ar nesenu Latvijas Pilsoniskās alianses pētījumu, 2020. gada beigās Latvijā bijušas reģistrētas 24 367 biedrības un nodibinājumi. Tomēr jāatzīmē, ka detalizētus un standartizētus datus par šīm organizācijām šobrīd neapkopo nedz Uzņēmumu Reģistrs, nedz privātie uzņēmumu reģistri kā Lursoft un Firmas.lv.⁴⁰ Lai gan privātie uzņēmumu reģistri apkopo informāciju par NVO ekonomisko klasifikāciju vai darbības jomu, šādas informācijas norādīšana organizācijām šobrīd nav obligāta un attiecīgi nav pieejama par simtiem organizāciju.

Papildu tam Finanšu izlūkošanas dienests (FID) ir norādījis, ka daudzas no šīm NVO nav norādījušas savus patiesā labuma guvējus, tādējādi pat vēl vairāk apgrūtinot to vadītāju un ieguvēju no darbības noskaidrošanu. Attiecīgi šiem aspektiem būtu jāpievērš uzmanība, domājot par jauno lobēšanas regulējumu.⁴¹

Mēģinājumi Latvijā regulēt lobēšanu

2008-2012 – Pirmais mēģinājums

Mēģinājumi regulēt lobēšanu Latvijā tika uzsākti 2008. gadā, kad KNAB identificēja virkni aktuālu problēmu saistībā ar interešu grupu ietekmi uz publisko lēmumu pieņemšanu. Cita starpā šīs problēmas ietvēra pārlietu mazu informācijas pieejamību par lobētāju aktivitātēm, nevienlīdzīgas dažādo lobētāju piekļuves iespējas lēmumu pieņēmējiem un informācijai par likumdošanas procesu, kā arī sarežģījumi nošķirt lobēšanu no tirgošanās ar ietekmi (savu kontaktu ar atbildīgos amatos esošām personām izmantošana, lai iegūtu pakalpojumus vai labvēlīgu attieksmi).⁴²

³⁹ Alksne A. (2014), *Transparency of Lobbying in Latvia*, Transparency International Latvia

⁴⁰ Latvijas Pilsoniskā Alianse & Providus, “Pētījums par pilsoniskās sabiedrības organizāciju sektoru Latvijā 2020-2024: Latvijas biedrību un nodibinājumu klasifikācijas problēmas un risinājumi”

⁴¹ Finanšu izlūkošanas dienests (2019) – NACIONĀLAIS NILLTPF RISKU NOVĒRTĒŠANAS ZIŅOJUMS PAR 2017. - 2019. GADU

⁴² Alksne A. (2014), *Transparency of Lobbying in Latvia*, Transparency International Latvia

Pamatojoties uz šīm problēmām, KNAB izveidoja koncepciju par lobēšanas tiesiskās reglamentācijas nepieciešamību Latvijā, kurā tika aprakstītas trīs iespējamās pieejas lobēšanas regulēšanai: i) speciāla lobēšanas likuma izveide, kurā tiktu ietverta lobēšanas un lobētāju definīcijas, kā arī lobēšanas pamatprincipi un lobētāju reģistrs; ii) lobēšanas principu iekļaušana esošajos likumos, kas saistīti ar likumdošanas iniciatīvu iesniegšanu un pārskatīšanu, kā arī lobētāju reģistrs; iii) lobēšanas pamatprincipu iekļaušana amatpersonu ētikas kodeksos, kur būtu paredzēta proaktīva saziņas ar lobētājiem izpaušana.⁴³

Visu trīs pieeju ieviešanai būtu bijis nepieciešams finansējums un, ņemot vērā globālo finanšu krīzi, neviena no tām netika ieviesta.

Pēc neveiksmīgā pirmā mēģinājuma Ministru Kabinets atgriezās pie šī jautājuma un atkārtoti aktualizēja nepieciešamību pēc lielākas atklātības Latvijas lobētāju darbībās un starp 2009. un 2011. gadu tika izveidota koncepcija, kurā bija paredzēta speciāla "Lobēšanas atklātības likuma" izveide. Likums, kura projekts tika izstrādāts 2012. gada vidū, pievērsās gan likumdošanas, gan izpildvaras atzariem un ietvēra nepieciešamību atklāt lobēšanas vienošanās starp profesionālajiem lobētājiem un to klientiem, kā arī prasību valsts institūcijām publicēt informāciju par saziņu ar lobētājiem tam paredzētos speciālos reģistros.⁴⁴

Šo likumprojektu smagi kritizēja dažādas valsts institūcijas, NVO un arī lobētāji dažādu iemeslu dēļ: i) likums attiektos tikai uz profesionālu lobētāju uzņēmumiem, tādējādi pilnībā ignorējot lielāko daļu lobēšanas aktivitāšu veicēju (piemēram, NVO un sociālie partneri); ii) likumprojektā bija identificētas jomas, kas varētu interesēt lobētājus, taču uzskaitījumā nebija iekļauti valsts iepirkumi, kas būtu uzskatāmi par ļoti svarīgu aspektu; iii) bija paredzēts, ka likuma ieviešanai nebūtu vajadzīgs valsts finansējums, bet praksē ap 400 jaunu reģistru izveidei un uzturēšanai, protams, būtu bijuši nepieciešami resursi, tai skaitā, jauna personāla noalgošana un IT sistēmu uzlabošana – tika lēsts, ka izmaksas varētu sasniegt miljonu eiro gadā.⁴⁵ Šo iemeslu dēļ likumprojekts neieguva politisku atbalstu un tā virzīšanu apturēja.

Paralēli ar Lobēšanas atklātības likumu saistītajam likumdošanas procesam profesionālo lobētāju uzņēmumi Latvijā uzsāka mēģinājumus veidot pašregulāciju. Tā rezultātā 2012. gadā piecas personas un septiņi uzņēmumi nodibināja Latvijas Lobētāju asociāciju. Tās biedri pārstāvēja plašu profesiju loku: juristi, bijušie politiķi, sabiedrisko attiecību pakalpojumu sniedzēji, kuri primāri veica lobēšanu. Asociācija iesaistījās darbā pie Lobēšanas Atklātības likuma, bet kopš tā laika nav bijusi sabiedriski aktīva.⁴⁶

Tai pašā gadā Asociācija izstrādāja lobētāju ētikas kodeksu, kas paredzēja, ka asociācijas biedriem, sazinoties ar amatpersonām ir jāizpauž sava un savu klientu identitāte, kā arī lobēšanas mērķis. Tāpat kodeksā bija iekļautas normas par to, ka sniedzama tikai patiesa informācija, netiek izpausta konfidenciāla informācija un ir aizliegums maldināt, bet nebija paredzētas nekādas sankcijas par šo normu pārkāpumiem. Šobrīd kodeksu vairs internetā nav iespējams atrast.⁴⁷

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Kalniņš V. (2018), "Latvia", in Bitonti A. & Harris P. (eds.) (2018), *Lobbying in Europe – Public Affairs and the Lobbying industry in 28 EU Countries*, London: Palgrave Macmillan

2014–19: Netiešā lobēšanas regulēšana

Pēc likumprojekta virzības apturēšanas valdība deva uzdevumu KNAB un Tieslietu ministrijai izstrādāt risinājumus, kas nodrošinātu lobēšanas un publisko lēmumu pieņemšanas atklātību ar jau esošo likumu palīdzību, nevirzot jaunus likumprojektus. Tas noveda pie trešās koncepcijas, kurā tika ierosināts ieviest lobēšanas un lobētāju definīcijas kārtības rullis un ētikas kodekss, kā arī uzlabot atklātību “likumdošanas pēdā”.

Šī ziņojuma rakstīšanas laikā virknē ministriju jau ir ieviesti **iekšējie noteikumi attiecībā uz mijiedarbību starp ierēdņiem un lobētājiem.** Nereti paredzēts arī pienākums informāciju par šādu saziņu publicēt institūcijas mājaslapā. Tomēr šī iekšējā regulējuma saturs ir katras iestādes pašas ziņā un informācijas atklāšanas īstenošana notiek samērā atšķirīgi. Tāpat arī jāatzīmē, ka šo noteikumu ieviešana netiek veikta pilnā mērā. Delnas pētījuma ietvarā veiktajās intervijās noskaidrojās, ka amatpersonas bieži vien nemaz nezina par šādu iekšējo normu eksistenci. Tāpat atkārtoti tika norādīts, ka šādu pārkāpumu pierādīšana būtu ļoti sarežģīta un to ieviešana lielā mērā ir atkarīga no pašu amatpersonu vēlmes sadarboties.

Attiecībā uz “likumdošanas pēdu” – izskatīšanai ir iesniegti jauni noteikumi, kas precizētu, kā Saeimas deputātiem vajadzētu sadarboties ar lobētājiem un trešajām pusēm, kas cenšas ietekmēt likumdošanas procesu. Tomēr šie noteikumi joprojām nav pieņemti, tādējādi liedzot Latvijai izpildīt GRECO ceturtās novērtēšanas kārtas rekomendācijas.

Šī pētījuma ietvaros veiktajās intervijās amatpersonas bieži norādīja uz informācijas norādīšanu likumprojektu anotācijās kā panaceju, kas pati par sevi ir pilnīgi pietiekama, lai nodrošinātu pietiekamu lobēšanas procesa atklātību. Vienlaikus daļa amatpersonu arī paudušas bažas par to, vai informācija par veiktām konsultācijām attiecībā uz daļu dokumentu tiek norādīta pilnā apmērā. Kā piemērs minams Latvijas nacionālo pozīciju ES jautājumos sagatavošana, šie dokumenti gan parasti ir ierobežotas pieejamības informācija.

Lai gan iecerētie grozījumi Saeimas kārtības rullī noteikti uzskatāmi par soli uz priekšu, nepieciešams pievērst uzmanību atsevišķiem to trūkumiem, kā dēļ būtu nepieciešams apsvērt papildinošus mērus. Kā vienu no galvenajām problēmām varētu izcelt apstākli, ka Saeimas komisijās šobrīd nav noteikta standarta pieeja, kā būtu izpaužama informācija par sēdēm, to dalībniekiem un, kā deputāti balsojuši. Tāpat jāatzīmē, ka pieejamās informācijas daudzums par komisiju organizētajām darba grupām ir ļoti ierobežots. Vēl viens aspekts, ko novērojusi Delna ir, ka Saeimas deputāti kā normālu un biežu praksi ieviesuši likumprojektu papildināšanu ar jaunām iniciatīvām, kuru izcelsme ne vienmēr tiek izskaidrota un nav atrodama normatīvā akta anotācijā. Šī prakse ievērojami apgrūtina sekošanu likuma izstrādes procesam un apgrūtina procesā izmantoto informācijas avotu apzināšanu.

Panāktais progress citās ar politisko integritāti saistītās jomās

Papildus jau nosauktajām iniciatīvām pēdējos piecos gadījumos ir notikuši mēģinājumi regulēt arī citas ar politisko integritāti cieši saistītas jomas. Tas darīts ar mērķi panākt nevēlamas ietekmes uz lēmumu pieņemšanas procesu mazināšanos, un šīm iniciatīvām varētu būt tieša ietekme arī uz potenciālo lobēšanas regulējumu. Šeit būtu nosaucamas iniciatīvas, kas saistītas ar grozījumiem politiskās sistēmas finansējuma, interešu konflikta novēršanas, valsts iepirkuma un patiesā labuma guvēju atklātības likumos.

Politiskās sistēmas finansējuma modelis būtiskas pārmaiņas piedzīvoja 2019. gadā, kad notika mēģinājums samazināt politisko partiju atkarību no privātiem ziedojumiem un dot tām iespēju savas pamatfunkcijas īstenot arī autonomi no ziedotāju labvēlības. Valsts finansējuma apjomu, ko piešķir politiskajām partijām, kuras Saeimas vēlēšanās iegūst vismaz 2% balsu, palielināja sešas reizes, noteica stingrus ierobežojumus attiecībā uz privātu ziedojumu saņemšanu.⁴⁸ Šīs iniciatīvas rezultātā varētu mazināties tādas neētiskas lobēšanas prakse kā “pseido-lobēšana”, izmantojot politiskās partijas. Tomēr jāatzīmē, ka ietekme uz šo aspektu ir ierobežota, jo partiju biedru saraksti sabiedrībai joprojām ir grūti pieejami. Attiecīgi var būt sarežģīti noteikt, vai lobētāji nav pievienojušies partijas biedru rindām. Minētie uzlabojumi gan ietekmē tikai publisko naudas lomu politikā. Nelegāli īstenotas politiskās sistēmas finansēšanas apjoms joprojām ir grūti nosakāms.

2019. gadā tika pieņemti arī grozījumi **likumā par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā**, kas ierobežoja Saeimas deputātu iespējas ieņemt atalgotus amatus NVO, nodibinājumos un sociālajos uzņēmumos. Tiek sagaidīts, ka grozījumi samazinās interešu konfliktu riskus un novērsīs situācijas, kad deputāti darbojas kā lobētāji šo organizāciju labā. Tomēr šo normu ieviešana un informācijas izsekojamība turpina būt problemātiskas. Delna nesē ir uzsvērusi nepieciešamību pēc tāda mehānisma ieviešanas, kas ļautu amatpersonām privātās intereses deklarēt uzreiz, līdzko tās rodas (novēršot nobīdi laikā). Tāpat nepieciešams strādāt pie lietotājiem draudzīgu risinājumu ieviešanas portālos, kur šāda informācija tiek publicēta.⁴⁹ Nepieciešamība ziņot par iespējamiem interešu konfliktiem to rašanās brīdī cita starpā ir uzsvērtā GRECO piektajā novērtēšanas kārtā.⁵⁰

Kā ievēribas cienīgs fakts jāizceļ arī valsts noteiktais pienākums visām Latvijas juridiskajām personām izpaust savus **patiesā labuma guvējus**, kā arī tas, ka ir izveidots publisks reģistrs, kurā šī informācija ir pieejama bez maksas un mašīnlasāmā formātā. Šī iniciatīva tika īstenota kā daļa no plašāka pasākumu kopuma, kas saistīti ar naudas atmazgāšanas novēršanu saskaņā ar piekto AML (naudas atmazgāšanas novēršana) direktīvu.⁵¹ Varētu gaidīt, ka šīs iniciatīvas palīdzēs identificēt “astroturfingā” un/vai netieša politiskās sistēmas finansējuma kampaņas, kas notiek sadarbībā ar ietekmīgiem privātā sektora pārstāvjiem. Lai gan Latvija ir viena no retajām valstīm pasaulē, kas šādu praksi ir efektīvi iedzīvinājusi, NVO patiesā labuma guvēju atklāšana šobrīd vēl nenotiek pietiekamā apmērā.

Kā vēl viena būtiska iniciatīva ir Iepirkumu uzraudzības biroja un Centrālās finanšu un līgumu aģentūras īstenotā datu pieejamības palielināšana par izsludinātajiem valsts iepirkumiem, to piešķirumiem un līgumiem. Šī iniciatīva tika īstenota no 2017. līdz 2020. gadam un ietvēra publiska iepirkumu reģistra izveidi⁵², kā arī jaunu e-iekirkuma platformu.⁵³ Lai gan korupcija šajā jomā joprojām ir jautājums, par ko vērts domāt, nenoliedzami atklātības līmenis pēdējo desmit gadu laikā ir ievērojami palielinājies. Zināmā mērā tam vajadzētu veicināt uzņēmumu veiktu neatļautu lobēšanas aktivitāšu identificēšanu.

Saeimas darba grupa no 2019. gada

2019. gada septembrī Saeimas Aizsardzības, iekšlietu un korupcijas novēršanas komisija izveidoja darba grupu, kurai uzticēja sagatavot Latvijas lobēšanas regulējuma likumprojektu, ko būtu

⁴⁸ Transparency International Latvia (2020), “Integrity Watch LV: Shining a Light on the Link Between Business and Politics in Latvia”

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/16808cdc91>

⁵¹ <https://data.gov.lv/dati/lv/organization/ur>

⁵² <https://info.iub.gov.lv/lv/visual>

⁵³ <https://www.eis.gov.lv/EIS/>

nepieciešams Saeimā izskatīt līdz sasaukuma beigām 2022. gadā.⁵⁴ Dažādas ieinteresētas puses gan no valsts sektora, gan pilsoniskās sabiedrības (arī Delna) ir aktīvi iesaistījušās darba grupas darbā. Delna, atšķirībā no agrākajiem centieniem, šoreiz konstatē lielāku vienprātību dažādo pušu starpā par to, ka regulējums ir nepieciešams un to, ka visi iesaistītie nopietni piedalās godīga kompromisa meklēšanā.

2021. gada janvārī tika publicēts darba grupas sagatavots dokuments, kurā bija iezīmēti topošā regulējuma pamatprincipi, uz kā būtu jābalstās turpmākajam darbam pie likumprojekta, kuru paredzēts nodot plašai publiskai apspriešanai 2021. gada beigās.⁵⁵ Saskaņā ar publicēto dokumentu galvenajam regulējuma mērķim jābūt godīgas interešu pārstāvības un informācijas plūsmu starp interešu grupām veicināšanai, nevis lobēšanas aktivitāšu ierobežošanai. Turklāt lobēšanas atklātība, ciktāl tas būtu iespējams, jāveicina arī uzlabojot “likumdošanas pēdas” atklātību un attiecīgi pielāgojot amatpersonu darbību regulējošos ētikas kodeksus un citus institūciju iekšējos normatīvos aktus.

Būtu gan jāatzīmē, ka vārds “lobēšana” vai “lobētājs” pagaidām ar likumprojektu saistītajos dokumentos neparādās. Tā vietā lobēšana ir pārsaukta par “interesu pārstāvību”. Tas ir darīts ar mērķi izvairīties no iespējamajiem konfliktiem un reputācijas apdraudējuma, ko interešu grupām varētu izraisīt Latvijas kultūrā iedzīvīnātais negatīvais priekšstats par lobēšanu. Vienlaikus tam nevajadzētu atstāt nekādu substantīvu negatīvu iespaidu uz likumprojektu un varētu būt uzskatāms par vēlmi uzsvērt lobēšanas pozitīvos aspektus.

Citi dokumentā ietvertie principi, kam būtu jābūt jaunā likuma pamatā, ir: i) “interesu pārstāvis” definēts veidā, kas ir gana plašs, lai iekļautu visus galvenos interešu grupu veidus, tai skaitā NVO; un ii) centralizēts interešu pārstāvju reģistrs, kurā būtu jāizpauž lobētāja darbības joma, klienti, lobēšanas mērķauditorija un saziņas ar amatpersonām pasākumi. Tāpat dokumentā ir norādīts, ka likumā būtu jāparedz pēc iespējas zemāks administratīvais slogs visām iesaistītajām pusēm un tam nevajadzētu radīt valsts budžeta tēriņus.

Delna Saeimas komisijai 2021. gada februārī nosūtīja vēstuli, sniedzot komentārus par augstāk aprakstītajiem principiem un uzsvērot nepieciešamību jauno regulējumu balstīt uz starptautiskiem lobēšanas standartiem un labo praksi.⁵⁶ Tāpat vēstulē skaidrotas konkrētas detaļas attiecībā uz to, kādam būtu jābūt likuma tvērumam, lobēšanas un lobētāju definīcijai, kā būtu jāveido lobētāju reģistrs, kāda veida sankcijas par pārkāpumiem būtu nosakāmas un, kā būtu īstenojama regulējuma ieviešanas uzraudzība. Tāpat uzmanība pievērsta iespējamam papildinošam regulējumam.

Kopš vēstules nosūtīšanas Delnas veiktās padziļinātās konsultācijas ar interešu grupām un atziņas, kas gūtas no amatpersonu intervijām, reģionālajām fokusgrupu diskusijām un praktiķu aptaujas, ļāvušas mums gūt niansētāku pārskatu par dažādo iesaistīto pušu viedokļiem par potenciālo regulējumu. Attiecīgās atziņas, par to, kā lobēšanas atklātība būtu palielināma, vienlaikus neradot lieku administratīvo slogu, ir aprakstītas nākamajā ziņojuma nodaļā.

⁵⁴ <http://aizsardziba.saeima.lv/darba-grupa-lob%C4%93%C5%A1anas-atkl%C4%81t%C4%ABbas-likuma-izstr%C4%81dei>

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ https://interesuaizstaviba.lv/wp-content/uploads/2021/03/Lobesanas-likums_Delnas-komentari_26-02-2021.pdf

3. Attieksme pret lobēšanas regulēšanu Latvijā

Domājot par Latvijas lobēšanas regulējumu un ņemot vērā augstāk aprakstītos apsvērumus, nepieciešams saprast, tieši cik daudz atklātības lobēšanas procesā būtu iespējams sasniegt, izmantojot jau eksistējošos instrumentus un kāda varētu būt lobēšanas regulējuma papildu pievienotā vērtība.

Izvēlei par labu vienam vai citam regulējuma modelim noteikti būtu savi ieguvumi un trūkumi. Minimāls vai viegls regulējums būtu vieglāk pieņemams un ieviešams, radītu mazāku administratīvo slogu un izmaksas, bet varētu nebūt pietiekams, lai panāktu ievēribas cienīgu atklātības palielināšanos. No otras puses, spēcīgs un saistošs regulējums varētu skaidrāk iezīmēt robežas starp lobētājiem, kuri strādā legāli un tiem, kuri cenšas darboties slepenībā. Ņemot vērā šo grupu nevēlēšanos atklāt informāciju par savu darbību, nav acīmredzami, kura pieeja lielākā mērā uzlabotu atklātību.

Gatavojoties plašajai likumprojekta apspriešanai, kas ir paredzēta šī gada beigās, Delna ir veikusi konsultācijas ar plašu ieinteresēto pušu loku, lai novērtētu to, kāds ir konkrēto grupu viedoklis par plānoto regulējumu kopumā un konkrētām iecerētajām tā daļām, saskaņā ar darba grupas iepriekš publicēto dokumentu.

Vai Latvijā ir pieprasījums pēc lobēšanas regulējuma?

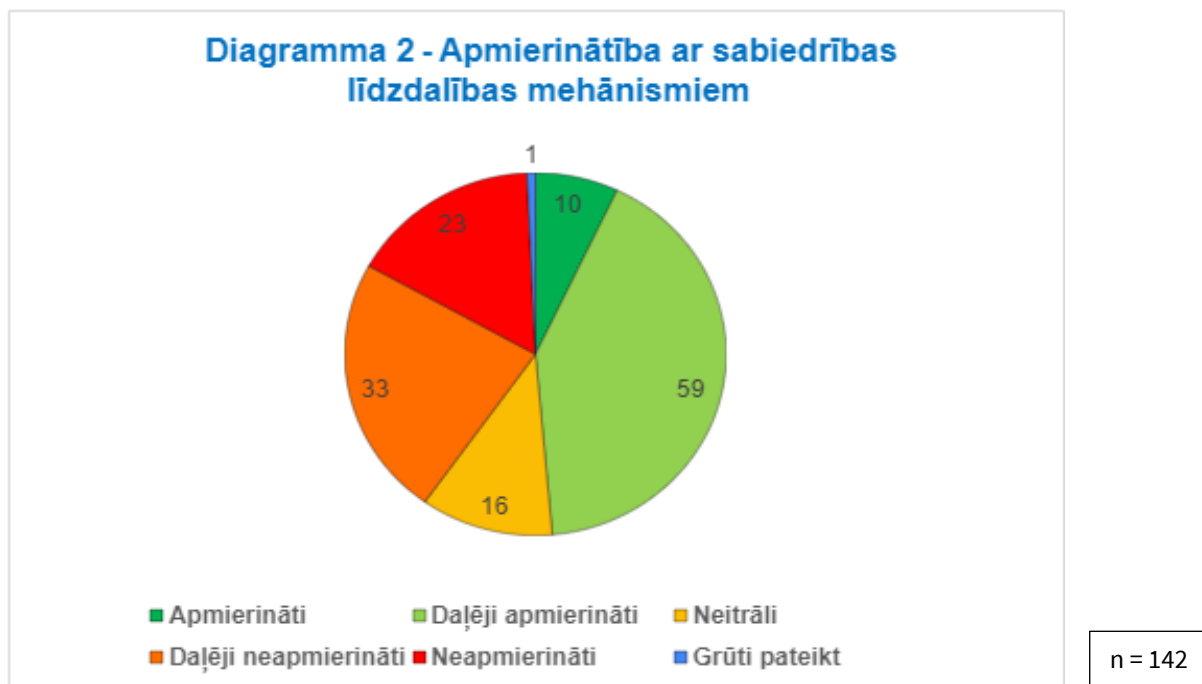
Publiskajā telpā līdz šim ir izskanējušas indikācijas par to, ka sabiedrības viedoklis ir regulējuma pieņemšanas pusē. Piemēram, sabiedrisko attiecību uzņēmuma *Deep White* pasūtītā un SKDS veiktā aptauja, kuras rezultāti publicēti 2021. gada janvārī liecina, ka 74% iedzīvotāju ieskatā ir nepieciešams pieņemt likumu, kas regulētu to, kā ir atļauts ietekmēt lēmumu pieņēmējus.⁵⁷ Nevar gan neatzīmēt, ka šis arguments par labu regulējuma ieviešanai būtu jāuztver skeptiski. Jautājums aptaujā ir uzdots ļoti vispārīgā veidā un mums neko nepasaka par respondentu izpratni par to, cik daudz atklātības šajos jautājumos šobrīd jau tiek nodrošināts un, kādi sabiedrības līdzdalības mehānismi šobrīd eksistē.

Delnas veiktajā lobēšanas praktiķu aptaujā, kas veikta šī pētījuma ietvaros, aptuveni 60% respondentu atbildēja, ka interešu grupu ietekme uz lēmumu pieņemšanas procesu šobrīd nav pietiekami labi regulēta, 30% atbildēja, ka viņiem uz jautājumu ir grūti atbildēt, un mazāk nekā 10% atbildēja, ka, viņuprāt, šī joma ir gana labi regulēta. Vienlaikus gan jāatzīmē, ka lielāka respondentu daļa (aptuveni 50%) norādīja, ka ir apmierināti ar šobrīd esošajiem politikas veidošanas līdzdalības mehānismiem Latvijā nekā, ka ir neapmierināti (aptuveni 40%).

Kopumā mēs varētu diezgan droši pieņemt, ka gan sabiedrības acīs, gan lobēšanas ekspertu vērtējumā interešu grupu aktivitātei Latvijā būtu nepieciešams papildu regulējums. Vienlaikus nevajadzētu aizmirst, ka praktiķu vidū ir novērojama diezgan liela apmierinātība ar šobrīd jau esošajiem mehānismiem, kas paredz sabiedrības līdzdalību politikas veidošanas un lēmumu pieņemšanas procesā. Delnas ieskatā šis būtu jāvērtē kā pozitīvs signāls, jo rada iespaidu, ka likums varētu kalpot kā papildinājums esošajai sistēmai, kas šobrīd jau darbojas labi. Potenciālajam jaunajam regulējumam būtu jāņem vērā šī atziņa.

⁵⁷ Komunikācijas vadības aģentūra "Deep White" (2021), Sabiedriskās domas aptauja "Sabiedrības intereses vara gaitenos. Interesešu Pārstāvības likuma novērtējums"

Diagramma 2 - Apmierinātība ar sabiedrības līdzdalības mehānismiem



Vai uzņēmumi un NVO būtu jāregulē vienādi?

Pievēršoties jautājumam par to, vai, pēc praktiķu domām, potenciālajam regulējumam būtu vienādā mērā jāattiecas gan uz uzņēmumiem, gan NVO, jāatzīmē, ka šis ir bijis strīdus jautājums starp iesaistītajām pusēm jau pagātnē. Kā jau iepriekš aprakstīts, 2012. gada likumprojektam neizdevās gūt politisku atbalstu daļēji tādēļ, ka lobētāja definīcija bija pārāk šaura un nenosegtu lielāko daļu Latvijas interešu pārstāvju. Vienlaikus NVO zināmā mērā atteicās no “lobētāja” birkas tieši tādēļ, ka 2012. gada likumprojektā tā tika definēta.

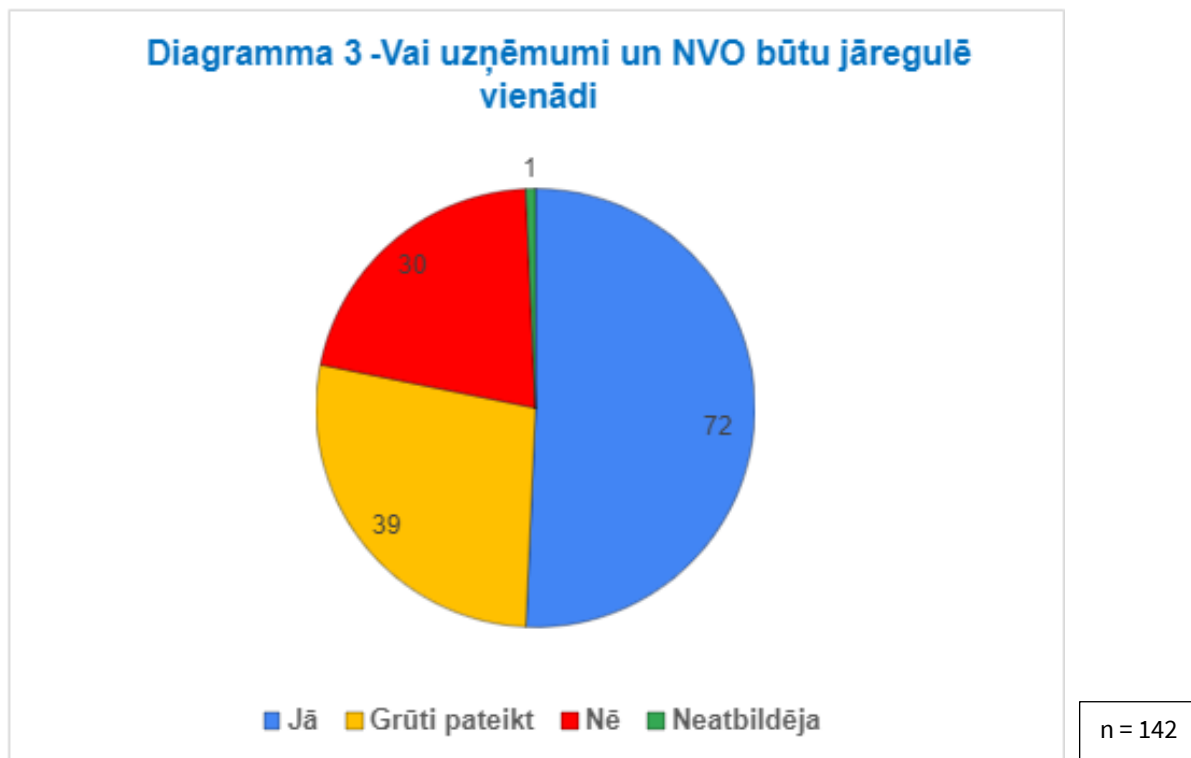
Delnas veiktās praktiķu aptaujas respondentu vidū visizplatītākais (50%) bija uzskats, ka uzņēmumu un NVO aktivitāte būtu jāregulē vienādā veidā. Mazāka respondentu daļa (aptuveni 30%) atbildēja, ka viņiem ir grūti atbildēt un vēl mazāk (20%) uzskata, ka abi interešu pārstāvju veidi būtu jāregulē atšķirīgi. No tā mēs varam secināt, ka lielos vilcienos opozīcija idejai par vienādu regulējumu nav liela. Tas varētu būt daļēji saistīts ar to, ka iesaistītos paredzēts saukt pozitīvajā “interesu pārstāvju” un nevis “lobētāju” vārdā. No kopējā respondentu skaita (142) veseli 103 savai atbildei pievienoja arī paskaidrojošu komentāru, kas mums ļauj labāk izprast respondentu motīvus.

To respondentu starpā, kuri atbildēja, ka likumam būtu vienādā mērā jāattiecas uz visiem, biežākais skaidrojums bija, ka tas būtu nepieciešams, lai sasniegtu potenciālā regulējuma pamatmērķi un nodrošinātu godīgus spēles noteikumus visu interešu grupu starpā. Atsevišķi respondenti arī pieminēja iepriekšējā nodaļā jau aprakstīto faktu, ka NVO mēdz pārstāvēt komerciālas intereses, un tās mēdz finansiāli atbalstīt uzņēmumi. Nevienlīdzīgs regulējums varētu radīt liekas neskaidrības un trūkumus, ko negodprātīgi spēlētāji varētu izmantot savā labā. Tai pat laikā daļa respondentu vēlējās vērst uzmanību uz eksistējošo nevienlīdzību organizācijām pieejamajos resursos un pieejā politiķiem.

Respondentu vairākums, kuri uzskatīja, ka likumam nevajadzētu vienādā mērā attiekties gan uz NVO, gan uzņēmumiem, norādīja uz problēmām, kas saistītas ar uzņēmumu un pilsoniskās sabiedrības nevienlīdzību attiecībā uz pieejamo finansējumu un darbiniekiem. Tika vērsta uzmanība uz to, ka mazām organizācijām varētu būt nepietiekama kapacitāte, lai tiktu galā ar administratīvo slogu, ko

jaunais likums varētu radīt. Šo uzsvēra kā potenciālu problēmu arī reģionālajās fokusgrupu diskusijās. Reģionālo NVO pārstāvji izteica cerību, ka bargākie noteikumi varētu neattiekties uz viņiem, bet tikai uz nacionālā līmeņa lobētājiem vai organizācijām, kuru darbību motivē peļņas gūšana.

Rezultāti liecina, ka, lai gan nepieciešams pievērst uzmanību dažādu organizāciju resursu un kapacitātes radītiem ierobežojumiem, kopumā ir plašs atbalsts idejai par to, ka regulējumam būtu jāattiecas uz visu veidu interešu pārstāvjiem. Lai gan tas, kādās situācijās tieši uzņēmumiem varētu rasties priekšrocības to resursu dēļ, paliek atvērts jautājums – galvenā identificējamā problēma ir potenciālā administratīvā sloga radītā nasta.



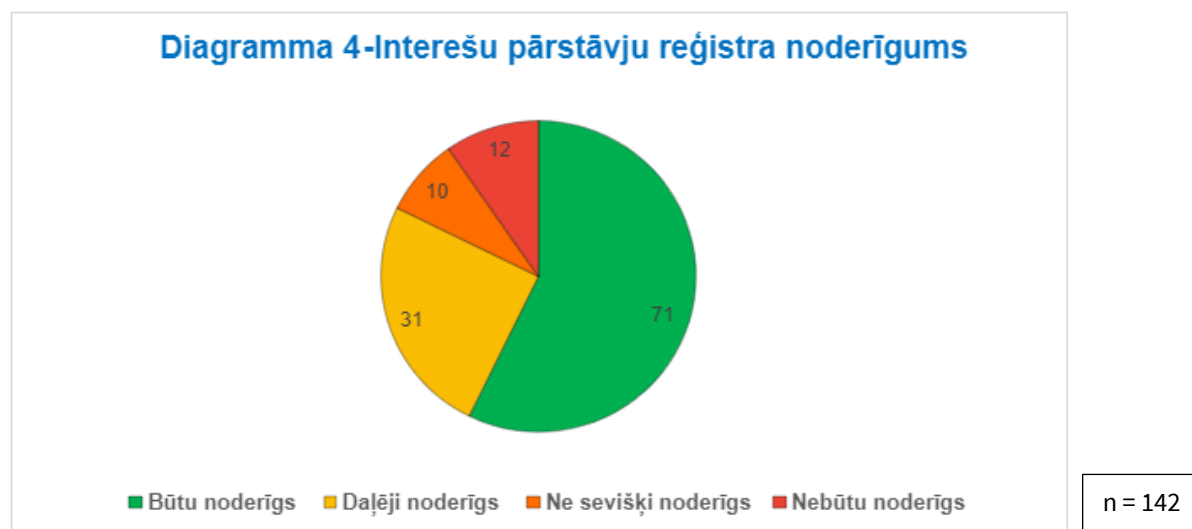
Vai būtu jāizveido interešu pārstāvju reģistrs?

Viena no galvenajām potenciālā jaunā regulējuma sastāvdaļām būtu interešu pārstāvju reģistrs. Attiecīgi Delna savā praktiķu aptaujā centās noskaidrot šī brīža attieksmi pret reģistra izveidi, tā iespējamo ietekmi uz organizāciju darbību un to, kāds konkrēti saturs reģistrā būtu jāiekļauj.

Vispārējā attieksme pret reģistru un tā iespējamā ietekme

Kopumā novērojama diezgan izteikta vienprātība par to, ka atklātības palielināšana attiecībā uz interešu pārstāvju mērķiem būtu vēlama. Vairāk nekā 80% respondentu uzskata, ka būtu svarīgi vai ļoti svarīgi publicēt "padomus", ko interešu grupas sniedz publiskiem lēmumu pieņēmējiem. Turklāt lielākā daļa respondentu (50%) uzskata, ka lobētāju reģistrs varētu būt noderīgs viņu darbībā. Tikai 20% respondentu uzskata, ka reģistrs varētu būt daļēji noderīgs un mazāk par 10%, ka reģistrs nebūtu noderīgs vispār.

Attiecībā uz reģistra iespējamo ietekmi uz interešu pārstāvju darbību, lielākā daļa respondentu (aptuveni 50%) uzskata, ka reģistram būtu pozitīvs vai daļēji pozitīvs iespaids uz viņu darbību. Savukārt, 30% respondentu šajā jautājumā bija neitrāli noskaņoti un mazāk nekā 10% uzskata, ka reģistram varētu būt negatīvs iespaids. Kopumā 110 no 142 respondentiem sniedza arī rakstiskus komentārus, kas ļauj uzzināt par viņu motivāciju.



Starp respondentiem, kuri atbildēs norādījuši, ka reģistram būtu pozitīvs vai daļēji pozitīvs iespaids uz viņu darbību, būtu izceļami divi būtiski motivācijas veidi. Pirmkārt, lielākā daļa šo respondentu skaidroja, ka reģistrs palīdzētu radīt lielāku atklātību un skaidrību, jo sniegtu pārskatu par interešu pārstāvības "tirgu", kas, savukārt, ļautu atšķirt organizācijas, kas darbojas godīgā veidā, no pārējām. Atsevišķi respondenti arī norādījuši uz to, ka šāds reģistrs uzlabotu lēmumu pieņemēju spēju identificēt interešu grupas, kuras būtu nepieciešams uzrunāt saistībā ar konkrētiem jautājumiem.

Kā vēl vienu potenciālu ieguvumu respondenti ir minējuši iespēju uzzināt vairāk par amatpersonu saziņu ar citām interešu grupām, kas būtu noderīgi ne vien plānojot nākotnes sadarbību, bet arī, lai labāk apzinātu oponentu argumentus, kas palīdzētu kompromisu veidošanā. Reģionālajās fokusgrupu diskusijās NVO pārstāvji atkārtoti uzsvēra ieguvumus, kas saistīti ar dalību lobētāju reģistrā. Proti, reģistrs palīdzētu organizācijām meklēt gan īstermiņa, gan ilgtermiņa sadarbības partnerus sev svarīgu jautājumu risināšanā.

Vēl viens pozitīvs reģistra aspekts ir saistīts organizācijas iekšējiem mērķiem un pārvaldi. Atsevišķi respondenti skaidroja, ka reģistrs varētu palīdzēt uzlabot viņu organizācijas publisko redzamību attiecībā uz sniegtajiem atzinumiem par politiku un padarīto darbu (tai skaitā pašas NVO biedru starpā) un tas, savukārt, ļautu pašai organizācijai nonākt pie labākas skaidrības par saviem mērķiem, taktiku un darbības metodēm. Tai pat laikā, bieži argumentus par iespējamu darbības uzlabošanu pavada atrunas par to, ka potenciālie ieguvumi būs atkarīgi no tā, cik lielu administratīvo slogu reģistrs radīs.

Starp respondentiem, kuri bija norādījuši, ka reģistram būtu negatīvs iespaids, visbiežāk sastopamais iemesls bija, ka reģistrs veicinātu nevēlamus mediju minējumus un interpretācijas par viņu aktivitātēm vai, iespējams, pat mērķtiecīgu oponentu īstenotu nomelnošanu. Tāpat atsevišķi respondenti norādīja, ka reģistra jēgu varētu apdraudēt organizācijas vai indivīdi, kuri pauž demagoģiskus vai

nekonstruktīvus viedokļus. Līdzīgas bažas, kā arī to, ka dalība reģistrā daļā gadījumu varētu būt tikai “ķeksīša pēc” kā atrunas izteica arī respondenti, kuri reģistra ieviešanu vērtēja pozitīvi.

Reti, bet tomēr tika pausti arī argumenti, kas saistīti ar potenciālu negatīvu ietekmi uz organizācijas konkurētspēju. Savukārt, intervijās ar lēmumu pieņēmējiem amatpersonas salīdzinoši bieži norādīja uz apstākli, ka uzņēmumi varētu nevēlēties padarīt publisku informāciju par saviem plāniem konkrētās pašvaldībās. Kā galvenais iemesls šādai nostājai, amatpersonu ieskatā, ir tas, ka šie plāni nereti mēdz būt ļoti sākotnējā stadijā un galu galā var arī netikt nekādā mērā realizēti. To publicēšana savukārt varētu novest pie apkaunojošām situācijām un iedragātas reputācijas. Tāpat amatpersonas puda bažas par to, ka informācijas izpaušana varētu būt neiespējama komercnoslēpumu un pat ar valsts drošību saistītu apsvērumu dēļ.

Viedokļi par to, kāda informācija būtu izpaužama reģistrā

Respondenti no aptaujā piedāvātā saraksta visbiežāk kā reģistrā vēlamu informācija bija atzīmējuši interešu pārstāvības mērķus (aptuveni 80%). Nākamā populārākā atbilde bija "informācija par personām un organizācijām" (aptuveni 65%), kam nedaudz iepalika "interesu pārstāvības klienti" (aptuveni 60%), "saziņa ar amatpersonām" (aptuveni 50%) un "finanšu atskaites" (aptuveni 40%). Šīs atbildes vedina domāt, ka pastāv vispārēja vienprātība par to, ka reģistrā būtu iekļaujama vismaz informācija par interešu pārstāvjiem, to mērķiem un klientiem, kuru intereses tie pārstāv.



Līdzīgi viedokļi izskanēja arī fokusgrupu diskusijās, kurās gan pilsoniskās sabiedrības pārstāvji, gan pašvaldību amatpersonas puda sarūgtinājumu par to, ka šobrīd ir sarežģīti noskaidrot, kādas tieši intereses kura NVO pārstāv. Attiecīgi, dalībnieku ieskatā, nākotnē būtu noderīgs reģistrs vai datubāze, kas risinātu šo problēmu. Vienlaikus pastāvēja nevienprātība par to, vai NVO vajadzētu noteikt par pienākumu uzskaitīt visus tās biedrus (gan organizācijas, gan personas), kas varētu sarežģīt precīzas informācijas apkopošanu un radīt jautājumus par privātuma tiesību ievērošanu.

Pašvaldību amatpersonas intervijās uzsvēra arī to, ka būtu noderīgi, ja reģistrā tiktu apkopota informācija par vajadzībām, ar ko saskaras uzņēmumi, kas darbojas konkrētajā pašvaldībā. Tika skaidrots, ka šobrīd pašvaldībām izaicinājumu sagādā uzņēmumu apzināšana, kas nepieciešama pilnvērtīgas informācijas apmaiņas nodrošināšanai, piemēram, par plānotiem iepirkumiem. Attiecīgi daļa no amatpersonām minēja, ka noderīgs varētu būt sava veida "lobēšanas sociālais tīkls".

Amatpersonas mazāku entuziasmu izrādīja par ideju, ka varētu būt nepieciešams publicēt informāciju par saziņu ar interešu grupām. Tas varētu būt daļēji skaidrojams ar faktu, ka šobrīd nav skaidrs, kas tieši saprotams ar "saziņu" un, kā šādas informācijas izpaušana praksē varētu izskatīties. Dokumentā, kas publicēts 2021. gada janvāra beigās, darba grupa skaidro, ka "interesu pārstāvība" ir "jebkura tieša vai netieša saziņa ar amatpersonām, kā mērķis ir publisku lēmumu pieņemšanas ietekmēšana"; tomēr detalizētāks skaidrojums netiek sniegts.

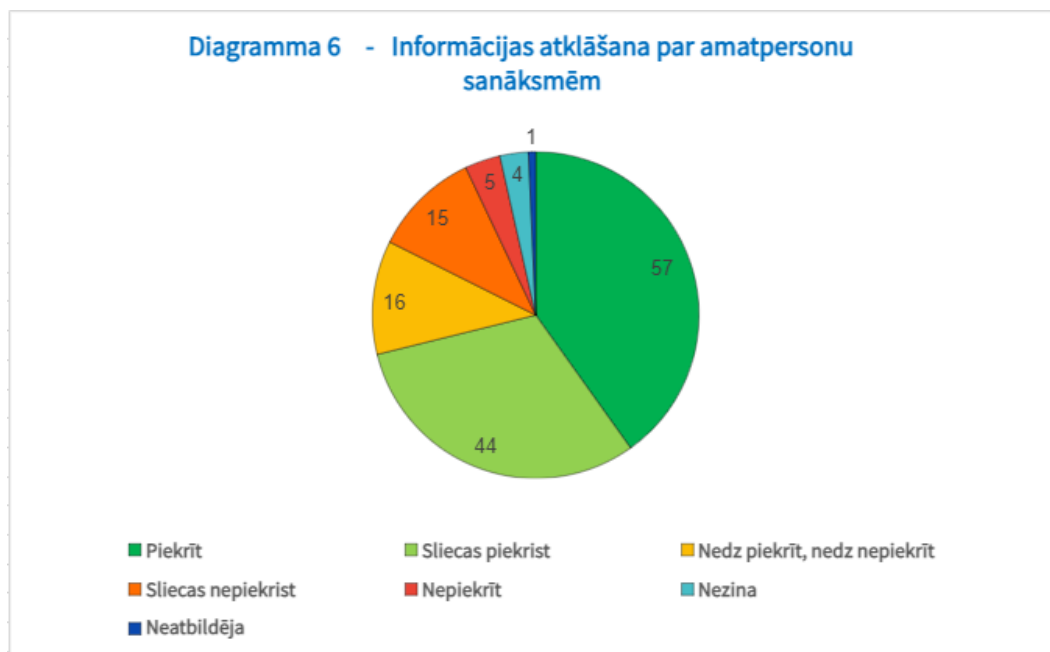
Delna savā Saeimas komisijai iesniegtajā vēstulē dokumenta sabiedriskās apspriešanas laikā uzsvēra nepieciešamību šo jautājumu izskaidrot un precizēt likumprojektā – kas tieši ir domāts ar tiešu vai netiešu saziņu. To nepieciešams izdarīt veidā, kas ļautu gan interešu pārstāvjiem, gan amatpersonām saprast, kad tieši notiek lobēšana un, kādas aktivitātes nepieciešams identificēt un par tām ziņot. Šim jautājumam vairāk pievērsīsimies pēdējā nodaļā, kas skar secinājumus un rekomendācijas.

Vai amatpersonām vajadzētu atklāt saziņu ar lobētājiem?

Diskusijās par potenciālo lobēšanas regulējumu Latvijā tas, ka amatpersonām būtu jāizpauž īstenotā saziņa ar lobētājiem, kā arī skaidru pareizas uzvedības noteikumu izstrāde bieži tiek pieminēta kā galvenais ceļš uz atklātības palielināšanu lēmumu pieņemšanā, ko būtu iespējams īstenot jau esošā regulējuma ietvarā. Būtu nepieciešams veikt grozījumus dažādo institūciju iekšējos normatīvajos aktos. Attiecīgi Delna aptaujā centās apzināt praktiķu viedokli par šiem jautājumiem, lai noskaidrotu, vai šādai pieejai ir atbalsts.

Aptuveni 70% aptaujas respondentu piekrīt apgalvojumam, ka nacionālā un pašvaldību līmeņa lēmējvarai un izpildvarai būtu jānosaka pienākums publicēt informāciju par to saziņu ar interešu pārstāvjiem. Lielāka respondentu daļa (aptuveni 80%) piekrīt vai sliecas piekrist, ka nacionālā un pašvaldību līmeņa lēmējvarai un izpildvarai būtu jāpublicē savi kalendāri un darba kārtības, kas saistītas ar tikšanos ar interešu pārstāvjiem. Šis atbildes vedina domāt, ka praktiķu starpā pastāv plaša vienprātība par to, ka amatpersonām būtu jāparedz proaktīvas informācijas izpaušanas pienākums.

Diagramma 6 - Informācijas atklāšana par amatpersonu sanāksmēm



n = 142

Šī pētījuma ietvaros veiktās intervijas palīdzējušas gūt ieskatu tajā, kā uz šo jautājumu raugās pašas amatpersonas. Vairuma interviju dalībnieku ieskatā kalendāru un darba kārtību publicēšana varētu būt saprātīga, bet būtu primāri jāattiecinā uz izpildvaru, proti, ministriem un valsts sekretāriem nacionālajā līmenī, kā arī mēriem un izpilddirektoriem pašvaldībās. Lai gan amatpersonas atzina, ka šādas informācijas publicēšana varētu nenākt par ļaunu arī Saeimas un pašvaldību deputātiem, tam vajadzētu notikt brīvprātīgā kārtā.

Kā aprakstīts arī iepriekšējā nodaļā, vismaz daļā ministriju iekšējie normatīvie akti jau šobrīd paredz amatpersonu un interešu pārstāvju tikšanos atklāšanu. Arī atsevišķas pašvaldības ir ieviešas līdzīgu praksi. Vienlaikus jāatzīmē, ka virkne amatpersonu intervijās vērsa uzmanību uz faktu, ka pašvaldību ētikas kodeksi mēdz regulēt tikai darbinieku, nevis deputātu darbību. Šīs pašas amatpersonas gan skaidroja, ka tiek plānots ētikas kodeksu tvērumu paplašināt, paredzot pienākumus arī deputātiem, tiklīdz būs ieviesta administratīvi teritoriālā reforma un noslēgušās pašvaldību vēlēšanas.

Intervijās tika paustas arī bažas par iespējamām problēmām, veicot ziņošanu. Piemēram, amatpersonas ministrijās apraksta gadījumus, kad saziņā ar potenciāliem investoriem, kuri noteikti varētu tikt uzskatīti par lobētājiem, tiek apspriesti kritisko infrastruktūru skaroši jautājumi, kas skar nacionālo drošību un/vai komercnoslēpumu. Attiecīgi atklāt informāciju par šīm sarunām būtu problemātiski. Jebkurā gadījumā amatpersonu vidū plaši izplatīts bija uzskats, ka ziņošana par saziņu ar lobētājiem uzreiz pēc tās notikšanas ir nelietderīga, jo visas svarīgās konsultācijas ar sadarbības partneriem jebkurā gadījumā tiek atklātas normatīvo aktu projektu anotācijās vai citos dokumentos, kur tas šobrīd varētu būt paredzēts.

Fokusgrupu diskusijās, savukārt, atkārtoti tika apspriests jautājums par ziņošanu par nejaušu satikšanos. Sevišķi pašvaldībās par biežām varētu uzskatīt situācijas, kad mērs, izpilddirektors vai pašvaldības deputāti nejauši ikdienišķās situācijās satiek interešu pārstāvjus. Saskaņā ar diskusiju dalībnieku pausto, ievērojamas grūtības sagādātu izvērtējuma veikšana par to, par kādiem satikšanās gadījumiem būtu jāziņo un kādiem ne. Arī Covid-19 pandēmija radījusi līdzīgus sarežģījumus, jo

diskusijas no institūciju telpām nonākušas tiešsaistē tādējādi, padarot mazāk skaidru to, kas tiek saprasts ar "tikšanos".

Vai attiecībā uz lobētājiem un amatpersonām būtu jāparedz sankcijas?

Saeimas darba grupas janvāra beigās publicētajā dokumentā teikts, ka, ņemot vērā, ka likumprojekta mērķim būtu jābūt interešu pārstāvības procesu veicināšanai un nevis ierobežošanai, regulējumā nevajadzētu pārmērīgi fokusēties uz sankcijām. Delnas praktiķu aptaujā respondentu viedoklis varētu tikt vērtēts kā atšķirīgs. Aptuveni puse respondentu piekrīt vai sliecas piekrist, ka par noteikumu neievērošanu būtu jāparedz naudas sodi. Aptuveni 30% respondentu šādam uzstādījumam nepiekrīt un 15% ietur neitrālu pozīciju.

Intervijas ar amatpersonām palīdzēja izgaismot dažas no problēmām, ar ko varētu saskarties, ieviešot sankcijas. Lai gan vairums intervēto amatpersonu piekrita, ka sodi par noteikumu pārkāpšanu būtu nepieciešami, lai veicinātu to ievērošanu un atturētu iesaistītos no pārkāpumu izdarīšanas, tika izteiktas bažas par lielo amatpersonu darba nastu (sevišķi nacionālajā līmenī), kas varētu novest pie kļūmēm pat tādā gadījumā, ja likumā būtu skaidri noteikts tas, par kāda veida saziņu nepieciešams ziņot. Kāda vecāka gadagājuma amatpersona pat apgalvoja, ka apdraudējums, ko izjustu šādu sodu iespējamības gadījumā, varētu viņu motivēt doties priekšlaicīgā pensijā.

Iespējamās sankcijas varētu arī mazināt lobēšanas pieprasījumu amatpersonu pusē, kuras līdz šim pieradušas sazināties ar privāto sektoru ar mērķi iegūt papildu informāciju par konkrētiem jautājumiem vai darbības jomu. Atsevišķas intervētās amatpersonas skaidroja, ka gadījumā, ja likumā būtu paredzēta jaunu atskaišu sniegšana un soda draudi, amatpersonas turpmāk varētu atturēties no saziņas, kas varētu negatīvi atsaukties uz lēmumu pieņemšanas kvalitāti un amatpersonu ekspertīzi.

Šīs bažas nav sastopamas tikai amatpersonu starpā. Arī reģionālo NVO pārstāvji puda zināmu uztraukumu par domu, ka viņus varētu gaidīt soda mēri par "pašreizējā strādāšanu sabiedrības labā". Tāpat jāatzīmē, ka pilsoniskās sabiedrības organizācijas mēdz strādāt nepietiekama finanšu un citu resursu apstākļos, paļaujoties uz brīvprātīgu aktīvistu darbu. Šāda darbība likumsakarīgi agrāk vai vēlāk varētu novest pie netīšām kļūdām informācijas izpaušanā, un potenciālie sodi varētu radīt pamatīgu triecienu organizāciju darbībai, kā arī iesaistīto motivācijai darbību turpināt.

Vai Latvijā ir potenciāls lobētāju pašregulācijai?

Saeimas analītiskā dienesta pētījumā, kas tika veikts, lai sniegtu darba grupai nepieciešamo informāciju, nozares pašregulācija ir pieminēta kā viens no iespējamajiem ceļiem uz lobēšanas regulāciju, nepieņemot jaunus likumus un neradot jaunu slogu valsts pārvaldes darbiniekiem. Tāpat pašregulācijas pieeja varētu spēcīnāt likumu ievērošanu, ja tādi tiktu pieņemti, jo veicinātu to ievērošanu no "piedāvājuma puses".⁵⁸ Kā iepriekš aprakstīts, Latvijas profesionālie lobētāji jau iepriekš ir centušies īstenot pašregulāciju laikā, kad notika centieni pieņemt likumu 2012. gadā. Kopš tā laika gan līdzīgi mēģinājumi vairs nav notikuši.

⁵⁸ Valtenbergs V., Kalniņš V., Grumulte-Lehre I. and Beizītere I. (2019), "Lobēšanas normatīvais regulējums un problemātika Latvijā un Eiropā", Latvijas Republikas Saeima

Arī Delnas pētījuma ietvaros intervētās amatpersonas atzīmēja, ka novērtētu interešu grupu pašregulācijas centienus. Amatpersonas parasti to iedomājās kā procesu, kurā organizācijas konsolidējas lielākās asociācijās, kurām, savukārt, būtu savi iekšēji formalizēti mehānismi iekšējo diskusiju organizēšanai un kompromisu meklēšanai. Pēc viedokļa formulēšanas šīs lielās organizācijas, savukārt, varētu komunicēt ar amatpersonām profesionālākā un jēgpilnākā veidā.

Savā aptaujā Delna centās novērtēt šobrīd esošo potenciālu pašregulācijas ieviešanai, praktiķiem uzdotot jautājumus par ētikas kodeksu pašreizējo lietojumu viņu organizācijās un, vai šajos kodeksos ir atrunāti jautājumi, kas skar iesaisti politiskos procesos. Aptaujas rezultāti liek domāt, ka šī ir tēma, kurā organizācijām vēl ir pietiekoši daudz darāmā. Vairākums (67) respondentu norādīja, ka viņu organizācijai ētikas kodeksa nav, bet līdzīgs skaits – ka tāds ir (64). Starp praktiķiem, kuru organizācijai kodekss ir, aptuveni puse (34) norādīja arī, ka ētikas kodeksos ir iekļautas vadlīnijas par to, kā pareizā veidā veidot sadarbību ar amatpersonām un līdzdarboties lēmumu pieņemšanas procesos.

Vienlaikus aptaujas respondenti lielākoties atbalsta ideju, ka privātā sektora organizācijām un uzņēmumiem vajadzētu pašiem izpaust informāciju par savām politiskās iesaistes aktivitātēm. Lielākā daļa respondentu (aptuveni 50%) piekrīt, ka tiem vajadzētu publicēt informāciju par lobēšanas aktivitātēm savās mājaslapās. Tikai aptuveni 25% respondentu sliecas nepiekrīt vai nepiekrīt šādam apgalvojumam.

Esošā situācija liek domāt, ka nozares pašregulācijas iespējamību Latvijā nevarētu vērtēt kā sevišķi augstu. Tomēr nevar izslēgt, ka līdz ar jaunā regulējuma izstrādi interešu grupas sāks spert soļus arī šajā virzienā. Tikmēr valdība varētu apsvērt esošo regulējumu grozījumus, palielinot uzņēmumu un nefinanšu atklāšanas noteikumus un iekļaujot tajos prasību atklāt informāciju par uzņēmumu politisko aktivitāti.

4. Rekomendācijas Latvijas lobēšanas regulējuma izveidei

Rakstot šo dokumentu, Delna centās izprast un ievērot trīs būtiskus apsvērumus: i) vēlme regulēt interešu pārstāvju darbību Latvijas demokrātijā; ii) nepieciešamība likumam būt ieviešamam un ar praktisku pievienoto vērtību; iii) iecere noteikt lēmumu pieņēmēju un interešu pārstāvju pienākumus samērīgā veidā.

Ziņojumā sniegtās rekomendācijas ņem vērā gan darba grupas izstrādātos pamatprincipus, par ko jau notikusi vienošanās, gan Eiropas Padomes Ministru komitejas rekomendācijas un "Lobēšanas regulējuma starptautiskos standartus", ko izstrādājusi organizācija *Transparency International* un citas vadošās starptautiskās NVO.⁵⁹

Regulējuma tvērums – vai to vajadzētu attiecināt uz pašvaldībām?

Ņemot vērā, ka šajās institūcijās tiek pieņemti svarīgākie valsti ietekmējošie lēmumi, lobēšanas regulējums parasti attiecas uz nacionālā līmeņa likumdevēju un izpildvaru. Nudien, šāds uzsvars ir bijis novērojams arī līdzšinējās Saeimas darba grupas diskusijās. Tomēr lēmums par to, vai likuma tvērums jāpaplašina, iekļaujot arī pašvaldības un sevišķi to vadību un domes, būtu rūpīgi jāapsver.

Latvijā 2020. gadā pieņemta nozīmīga pašvaldību reforma, kas samazina pašvaldību skaitu no 119 uz 42 un vēlēto pārstāvju skaitu no 1614 uz 743. Lai gan, no vienas puses, iecerēts, ka reforma uzlabos pašvaldību efektivitāti un mazinās nelietderīgu resursu izlietošanu, no otras puses, tās rezultātā mazākam skaitam pašvaldību politiķu būs lielāka teikšana par to, kā dzīvo lielāks skaits iedzīvotāju. Attiecīgi nenovēršami uz šiem politiķiem varētu iedarboties lielāks interešu grupu spiediens.

Lai gan ir skaidrs, ka pašvaldības strādā ar no nacionālā līmeņa atšķirīgiem politikas jautājumiem, nav acīmredzami, ka uz abiem šiem līmeņiem vienlīga nevajadzētu attiekties vienam un tam pašam regulējumam. Šādu pieņēmumu par pašsaprotamu uzskatīja daļa fokusgrupu dalībnieku. Šo diskusiju un arī interviju laikā noskaidrojās, ka pašvaldību amatpersonas bieži vien īsteno intensīvu saziņu ar iedzīvotājiem un interešu grupām par dažādiem jautājumiem.

Tāpat jāatzīmē, ka šobrīd vēl ir pārāgri spriest, cik lielā mērā lobēšanu pašvaldību līmenī ietekmēs administratīvi teritoriālā reforma. Tomēr šī pētījuma ietveros iegūtā informācija varam identificēt pasākumus, kas būtu veicami, lai palielinātu lēmumu pieņemšanas atklātību pašvaldībās. Kā vienu šādu pasākumu varētu izcelt politiķu un izpildinstitūciju saziņas ar lobētājiem padarīšanu atklātāku, tiem proaktīvā veidā izpaužot informāciju par šādu saziņu publicētos kalendāros un darba kārtībās. Tāpat svarīgi, ka pašvaldību un reģionālā līmeņa NVO ir iespēja reģistrēties lobētāju reģistrā, lai dotu tām iespēju palielināt savu atpazīstamību un organizēt savstarpējo sadarbības.

⁵⁹ Transparency International, Open Knowledge Foundation, Sunlight Foundation, Access Info (2015), *International Standards for Lobbying Regulation*, <https://lobbyingtransparency.net/>

Definīcijas

Likumprojektā būtu jāiekļauj plaša "interesu pārstāvības" definīcija, kas attiektos uz "jebkuru tiešu vai netiešu saziņu starp publiskiem lēmumu pieņēmējiem vai amatpersonu palīgpersonālu ar nolūku ietekmēt lēmumu pieņemšanas procesu" un jādefinē "interesu pārstāvji" plaši – kā "jebkura fiziska vai juridiska persona, kas īsteno interešu pārstāvības aktivitātes privāta vai kolektīva labuma gūšanai, ar vai bez atlīdzības".

Definīciju iekļaušana likumā ir priekšnosacījums tā efektivitātei. Saskaņā ar "Lobēšanas regulējuma starptautiskajiem standartiem", likumā būtu skaidri un nepārprotami jādefinē, kas ir interešu pārstāvēniecība, kas ir uzskatāmi par interešu pārstāvjiem, uz kādām personām ir mērķētas interešu pārstāvības aktivitātes un, uz kādiem iznākumiem ir mērķētas interešu pārstāvības aktivitātes.

Augstāk sniegtās plašās "interesu pārstāvības un "interesu pārstāvja" definīcijas varētu būt piemērotas Latvijai apstākļos, kad plašs organizāciju spektrs iesaistās dažādās lobēšanas aktivitātēs, ieskaitot privātus uzņēmumus un to lobētājus, NVO, sociālos partnerus, arodbiedrības, nozaru asociācijas, sabiedrisko attiecību uzņēmumus, domnīcas un juridisko pakalpojumu sniedzēju uzņēmumus. Šī pieeja sakrīt ar Saeimas darba grupas nostāju.

Likumprojektā būtu jāprecizē, kas nav uzskatāms par interešu pārstāvību vai interešu pārstāvi, lai izvairītos no nevajadzīgu un nevēlamu izņēmumu radīšanas. Vienlaikus jāparedz izņēmumi, kur tie tiešām nepieciešami, kā minimums, attiecībā uz pilsonisku aktīvismu.

Kā norādīts arī starptautiskajos standartos, "interesu pārstāvju" definīcijai nevajadzētu ietvert mijiedarbību starp atsevišķiem pilsoņiem un amatpersonām, ciktāl tā attiecas uz to privātiem jautājumiem vai neregulāru savā vārdā īstenoju pilsonisko līdzdalību. Iespējams, šādas aktivitātes tomēr būtu uzskatāmas par lobēšanu gadījumos, kad personas ekonomiskās intereses ir pietiekoši apjomīgas vai svarīgas, lai atstātu potenciāli negatīvu ietekmi uz sabiedrības interesēm, bet tādā gadījumā būtu nepieciešams detalizēti skaidrot, kā šie gadījumi nošķirami.

Likumprojektā būtu jāsniedz skaidra "publiskas lēmumu pieņemšanas" definīcija, kurā skaidrots, kādus lēmumu pieņemšanas procesu likums regulē, iekļaujot kā minimums: i) likumu vai citu regulējošu normatīvo aktu radīšana vai grozīšana"; ii) publiskā sektora politikas, stratēģiju un programmu veidošana, mainīšana un ieviešana; iii) valsts sektora līgumu un/vai grantu piešķiršana, pārvaldes lēmumi par budžeta tēriņiem.

Likumprojektā būtu jāiekļauj "publiskā lēmumu pieņēmēja" definīcija, definējot to kā jebkuru personu ar lēmumu pieņemšanas varu, kas ir ievēlēta, iecelta vai nodarbināta: i) lēmējvaras vai izpildvaras atzarā nacionālā, pārnacionālā un pašvaldību līmeņos; ii) neatkarīgās publiskās institūcijās, kas pieņem ārējus normatīvos aktus; iii) privātās institūcijas,

kas pilda un kam deleģētas pārvaldes funkcijas; un iv) publiskās starptautiskās organizācijas, kas ir bāzētas Latvijā.

Likumprojektā būtu jāiekļauj "amatpersonu palīgpersonāla" definīcija, kas ļautu identificēt amatpersonas vai tādas personas kā palīgi un padomnieki, kuri regulāri sniedz atbalstu lēmumu pieņemšanas procesā un pret kuriem var tikt vērstas lobēšanas darbības.

Augstāk norādītajām definīcijām vajadzētu palīdzēt iesaistītajām pusēm saprast, kuri lēmumu pieņemšanas procesi un publiskās amatpersonas tiek regulēti jaunajā likumā, tādējādi atvieglojot interešu pārstāvības aktivitāšu identificēšanu un ziņošanu.

Attiecībā uz "publisku lēmumu pieņēmēju" jāatzīmē, ka valsts amatpersonu definīcija, kas šobrīd sastopama likumā par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā, varētu tikt piemērota arī jaunā likuma kontekstā, lai izvairītos no tā, ka tiek radīta virkne līdzīgu amatpersonu kategoriju. Tomēr jāņem vērā, ka jaunā likuma kontekstā būtu nepieciešams šo definīciju paplašināt, lai iekļautu tajā arī amatpersonu palīgpersonālu vai, iespējams, lai paredzētu valsts amatpersonu lokā izņēmumus gadījumos, kad tās nav iesaistītas likumā definētu lēmumu pieņemšanās. Tāpat nepieciešams nākotnē pievērsties jautājumam par to, vai šīm definīcijām vajadzētu ietvert arī tiesu varas atzaru.

Ir svarīgi, ka likumprojektā tiek identificēts amatpersonu palīgpersonāls – padomnieki un palīgi. Lai gan šie procesa dalībnieki paši nepieņem lēmumus, to pietuvinātība publiskām amatpersonām un būtiskā atbalstošā loma padara viņus par lobēšanas aktivitāšu mērķi. Šo personu iekļaušana likuma tvērumā novērstu mēģinājumus regulējumu apiet, sazinoties ar palīgpersonālu un tādējādi izvairoties no pienākuma ziņot, vienlaikus joprojām ietekmējot lēmumu pieņemšanas procesu.

Interešu pārstāvības aktivitātes un mijiedarbība, par ko nepieciešams ziņot

Likumprojektam vajadzētu iekļaut sarakstu ar interešu pārstāvības aktivitātēm, par ko interešu pārstāvim nepieciešams ziņot, tai skaitā vismaz: i) klātienē un tiešsaistes tikšanās; ii) formāla mijiedarbība ar lēmumu pieņemšanas procesu; kā arī iii) mediju rakstu un pētījumu radīšana un pasūtīšana. Tāpat likumam vajadzētu ļaut interešu pārstāvjiem brīvprātīgi ziņot par tādām saziņas aktivitātēm kā politikas ziņojumu un bloga rakstu publicēšana.

Kā iepriekš izklāstīts, Latvijas interešu pārstāvji īsteno plašu spektru atšķirīgu komunikācijas aktivitāšu un īsteno saziņu ar amatpersonām dažādos veidos, tai skaitā sapulcēs, zvanos, rakstītās ziņās, kā arī caur savu dalību sabiedrības konsultāciju mehānismos. Tāpat arvien pieaugoša sociālo tīklu izmantošana, saziņas lietotnes un video konferenču platformas, kas kļuvušas plaši lietotas pandēmijas apstākļos, jautājumu tikai vēl vairāk sarežģī.

Iespējams, varētu teikt, ka censties regulēt pilnīgi visus veidus, kuros saziņa starp amatpersonu un interešu pārstāvjiem var tikt īstenota, vismaz pirmajā lobēšanas likuma versijā būtu pārlietu ambiciozi. Tomēr, kā jau norādīts iepriekšējās nodaļās, praktiķi diezgan lielu uzsvāru ir likuši uz vēlmi sekot līdzi interešu grupu īstenotajām aktivitātēm likumdošanas un lēmumu pieņemšanas procesā, kā arī to amatpersonām sniegtajiem atzinumiem.

Delna piedāvā izdalīt trīs galvenās aktivitāšu grupas, ko varētu ietekmēt jaunais likums.

Tiešā saziņa un mijiedarbība	<ul style="list-style-type: none"> • Sanāksmes (klātienē un tiešsaistē) • E-pastu apmaiņa, sociālo tīklu sarakste, telefona zvani
Formālā mijiedarbība	<ul style="list-style-type: none"> • Līdzdalība likumdevēja vai izpildinstitūciju darbā • Līdzdalība formālajos sabiedrisku apspriešanu mehānismos • Atzinumu un priekšlikumu sniegšana par likumprojektiem un to grozījumiem • Dalība konsultatīvajās padomēs
Netiešā saziņa	<ul style="list-style-type: none"> • Ziņojumi, rīcībpolitikas rekomendācijas, raksti internetā un citi komunikācijas materiāli • Mediju raksti vai citi mediju radīti materiāli

Attiecībā uz tiešo saziņu jāatzīst, ka censties regulēt e-pastu un sociālo tīklu ziņu apmaiņas, kā arī telefona zvanus būtu nereālistiski, ņemot vērā, ka šāda saziņa var notikt atkārtoti vienas dienas laikā ar dažādām pusēm. Tomēr vismaz tās sanāksmes, kas attiecas uz lēmumu pieņemšanas procesu, kas minēts iepriekš, šķietami būtu vieglāk identificējamās informācijas ziņošanas nolūkiem. Tā arī ir standarta prakse lielākajā daļā valstu, kas pieņēmušas lobēšanas regulējumu. Ņemot vērā plašu situāciju spektru, kādās amatpersonas un lobētāji var satikties (arī tiešsaistē), ir pietiekoši acīmredzami, ka ziņošana par sanāksmēm būs atkarīga no iesaistīto pušu godaprāta.

Balstoties uz šajā pētījumā gūtajām atziņām un ņemot vērā nepieciešamību palielināt Latvijas publisko lēmumu pieņemšanas procesā veikto lobēšanas darbību izsekojamību, Delnas ieskatā visproduktīvāk, domājot par regulējumu, būtu uzmanību pievērst tieši formālajai mijiedarbībai, tai skaitā dalībai lēmējvaras, izpildvaras sabiedriskās apspriešanas mehānismos un konsultatīvajās padomēs. Šādas mijiedarbības gadījumus interešu pārstāvjiem arī būtu salīdzinoši viegli identificēt un par tiem ziņot. Ziņošana par šādu iesaisti būtu jāuzlūko kā papildinoša jau eksistējošai informācijas apkopošanai konkrētajās institūcijās. Gadījumos, kad tas tehniski iespējams, šādas institūcijām pieejamās informācijas apkopošana būtu jāautomatizē.

Arī netiešā saziņa ir būtiska komponente Latvijas diskusijās par topošo likumu un veids, kā daudziem interešu pārstāvjiem publiskajā telpā izplatīt savu viedokli, tādējādi ietekmējot lēmumu pieņemšanas procesu un citas ieinteresētās puses. Lai gan par šāda veida darbībām, piemēram, bloga rakstiem un sociālo mediju ierakstiem nevajadzētu aizmirst, domājot par vispārējo regulējuma kontekstu, to pakļaušana obligātai ziņošanai varētu novest pie pārmērīga administratīva sloga un neskaidrām situācijām. Vienlaikus likumam un tā ieviešanas mehānismiem nevajadzētu liegt interešu pārstāvjiem ziņot par šādām aktivitātēm, ja viņi to uzskata par nepieciešamu (skat. rekomendācijas par publisko reģistru).

Taču kā izņēmumu šajā ziņā varētu izcelt mediju rakstu rakstīšanu un pasūtīšanu, kā arī citu plašsaziņas līdzekļu komunikācijas satura un izpētes materiālu radīšanu. Tas varētu būt apsverams, ņemot vērā, ka ar resursiem bagātākiem interešu pārstāvjiem varētu būt brīvāka pieeja masu medijiem un laikrakstiem vai augstāka iekšējā kapacitāte, kas nepieciešama izpētes darbību īstenošanai. Tāpat atsevišķos gadījumos politikas rekomendāciju materiālus var finansēt ne vien vietējie finansētāji, bet arī ārvalstu.

Interesešu pārstāvju reģistrs un atklātība lēmumu pieņemšanā

Likumprojektā būtu jāparedz inovatīva interesešu pārstāvju reģistra izveide, kas sastāvētu no: i) digitālas ziņošanas platformas, kas ļautu interesešu pārstāvjiem viegli ziņot par savām aktivitātēm un augšupielādēt dokumentus un ii) informācijas atklāšanas portāla, kurā varētu viegli sekot iesaistīto pušu lobēšanas aktivitātēm. Šim portālam būtu jābūt viegli pieejamam un jāļauj datu lejupielāde mašīnlasāmā formātā.

Likumprojektā būtu jānosaka valsts institūcija, kurai piemīt pietiekoši resursu un mandāts, kas pārvaldītu un uzglabātu informāciju, kā arī uzturētu informācijas publicēšanas platformu.

Interesešu pārstāvju reģistrs kā būtisks atklātības, godīguma un atbildīguma virzītājs varētu būt atzīstams par svarīgāko topošā likumprojekta daļu. Vienlaikus, kā varēja novērot šī pētījuma veikšanas laikā, praktiķu ieskatā šis reģistrs būtu jāplāno tiecoties uz minimālu administratīvo slogu, pēc iespējas vienkāršu reģistrāciju un ziņošanu. Ar šo nostāju sakrīt arī Saeimas darba grupā panāktā vienošanās.

Tiešsaistes ziņošanas platforma

Tiešsaistes ziņošanas platformai vajadzētu ļaut viegli ievadīt informāciju. Lielā mērā to, vai tas būs iespējams, noteiks, cik skaidri likums ļaus identificēt to, kas tieši ir lietas, par ko nepieciešams ziņot. Kā iepriekš aprakstīts, sanāksmes un formālā mijiedarbība būtu aktivitātes, kas ir salīdzinoši vieglāk izsekojamas un par ko ir skaidrība kā darbību, par ko nepieciešams atklāt informāciju gan no interesešu pārstāvju, gan amatpersonu puses. Attiecīgi regulējumam vajadzētu attiekties tieši uz šīm lobēšanas aktivitātēm, vienlaikus atļaujot arī brīvprātīgu ziņošanu par citām (arī netiešajām) saziņas aktivitātēm, kas attiecas uz konkrēto lēmumu pieņemšanas procesu.

Interesešu pārstāvju reģistrācijai vajadzētu būt obligātai visām organizācijām un to darbiniekiem un/vai pārstāvjiem, lai piedalītos likumā noteiktajos lēmumu pieņemšanas procesos vai saziņā ar noteiktajām amatpersonām, cenšoties ietekmēt to lēmumus, ko regulē konkrētais likums. Piemēram, reģistrācija varētu būt nepieciešama, lai saņemtu caurlaidi dalībai Saeimas komisiju sēdēm, piedalītos konsultatīvajās padomēs vai piedalītos apspriešanās par valsts grantiem un publiskajām investīcijām.

Personu un organizāciju izpaužamajā pamatinformācijā varētu iekļaut to vārdu/nosaukumu, adresi un organizācijas un tās labā strādājošu interesešu pārstāvju kontaktinformāciju, interesējošos jautājumus, Interesešu pārstāvības aktivitāšu mērķus un dalību konsultatīvajās padomēs. Ziņošana par sanāksmēm varētu ietvert iesaistīto amatpersonu vārdus, pasākuma datumu, kā arī konkrētās tikšanās un apspriežamā jautājuma iniciatoru un to, kas tiek apspriests (piemēram, tiesību akta projekts).

Attiecībā uz formālo mijiedarbību, ziņojot varētu būt nepieciešams norādīt tās veidu (piemēram, dalība likumdošanas procesā, sabiedrisko apspriešanu sapulces u.c.), mijiedarbības datumu un jautājumu, par ko notikusi saziņa. Platformai vajadzētu arī sniegt iespēju augšupielādēt atzinumus un priekšlikumus, kas iesniegti izskatīšanai. Tāpat vajadzētu nodrošināt iespēju brīvprātīgi ziņot par netiešas komunikācijas materiālu izmantošanu, piemēram, politikas ieteikumu dokumentiem un pētniecības ziņojumiem.

Lai gan gala lietotāji būtu jāiesaista platformas veidošanas procesā, daži no iespējamiem tehniskiem risinājumiem lietotāju identifikācijai, datu ievadei un pārbaudei varētu iekļaut, piemēram, elektroniskās ID kartes un e-parakstus, kā arī pogas elektronisku failu augšupielādei un intuitīvus datu

ievades laukus. Daļa no šiem risinājumiem jau tiek izmantoti ziņošanā par politisko partiju ziedojumiem un organizāciju patiesā labuma guvējiem.

Saskaņā ar starptautiskajiem standartiem, interešu pārstāvjiem reģistrācija būtu jāveic pirms tie uzsāk lobēšanas aktivitātes, bet par aktivitātēm būtu jāziņo periodiski – ideālā gadījumā katru nedēļu. Tas ļautu citām ieinteresētām pusēm veikt jēgpilnu analīzi un nepieciešamības gadījumā iesaistīties procesos.

Publiskais informācijas atklāšanas portāls

Publiskajam atklātās informācijas portālam vai mājaslapai būtu jāļauj lietotājiem viegli iepazīties ar informāciju par interešu pārstāvjiem un to īstenotajām aktivitātēm. Velkot paralēles ar sociālajiem tīkliem, šāda veida portālā varētu būt, piemēram: i) organizāciju un indivīdu profilu lapas, kurās būtu iekļauta informācija un statistika par to īstenoto interešu pārstāvību; ii) iespējas atzīmēt un sasaistīt personas, tēmas un apspriežamus jautājumus.

Šādi veidots reģistrs ne vien veicinātu atklātību un atbildīgumu, bet arī radītu stimulu regulējuma aktīvai ievērošanai, jo iesaistītajām pusēm tiktu nodrošināts noderīgs rīks, kas ļautu tām palielināt savu atpazīstamību un gūt zināšanas par citu interešu pārstāvju darbībām, kā arī potenciāli nodrošinātu jaunu vidi likumdošanas un citu jautājumu apspriešanai. Ja šādas debates un visaptveroša viedokļu un nostāju par lēmumu pieņemšanu ziņošana arvien lielākā mērā notiktu tiešsaistē un kļūtu par priekšnoteikumu veiksmīgai darbībai, tad interešu pārstāvjiem varētu sākt zust motivācija neregistrēties.

Pieejamība

Attiecībā uz **pieejamību** jāuzsver, ka ar aktivitāšu atklāšanu saistītajai informācijai un ziņojumiem būtu jābūt pieejamai tiešsaistē, vienotā mājaslapā, bez maksas un atvērto datu formātā. Katram reģistrētajam lobētājam vai organizācijai būtu piešķirams unikāls identifikators, lai atvieglotu informācijas salīdzināšanu ar citās pārvaldes datubāzēs pieejamo informāciju. Fizisku personu gadījumā identifikators varētu būt personas kods, bet organizāciju gadījumā – reģistrācijas numurs.

Pārraugošā institūcija un finansējums

Reģistra uzturēšana būtu jāuztic valsts institūcijai, kam ir efektīvas darbības nodrošināšanai nepieciešamie resursi un pilnvaras. Delna kopumā atbalsta darba grupas ieceri par Uzņēmumu reģistra noteikšanu par atbildīgo institūciju attiecībā uz reģistra uzturēšanu, ņemot vērā tā pašreizējo lomu, uzturot citus valsts reģistrus. Vienlaikus, izdarot lēmumu, jāņem vērā reģistra izveides mērķi, kas neaprobežojas tikai ar informācijas uzglabāšanu, un papildu slogu, ko radītu iesniegtās informācijas precizitātes pārbaudīšana.

Attiecīgi, domājot par interešu pārstāvju reģistru, jāsaprot, ka šķietami **uzstājīgā pieturēšanās pie uzstādījuma, ka jebkura reforma būtu jāveic, neradot tēriņus valsts budžetā, ir problemātiska.** Pirmkārt, jāatzīmē, ka gadījumā, ja regulējumā būtu paredzētas normas, kuru ieviešana būtu jāuzrauga, tad neizbēgami radīsies arī palielinātas izmaksas attiecībā atbildīgo institūciju un tās kapacitātes nodrošināšanu. Otrkārt, inovatīva reģistra izveide, kas ne vien ļautu uzraudzīt lobēšanas aktivitātes, bet arī būtu informatīvs un noderīgs rīks iesaistītajām pusēm, noteikti paredzētu arī investīciju veikšanu IT risinājumos un datu pārvaldē.

Pārraudzība un sankcijas

Lai nodrošinātu to, ka jauno likumu iespējams pilnvērtīgi ieviest, būtu nepieciešams noteikt neatkarīgu un ar resursiem nodrošinātu pārraudzības institūciju, kuras uzdevums būtu lobētāju reģistrēšanās nodrošināšana, likuma ievērošanas uzraudzība (proaktīva iesniegtās informācijas pārbaude), reaģēšana uz saņemtām sūdzībām un šķietamu likuma neievērošanas gadījumu un anomāliju izmeklēšana. Tāpat institūcijai būtu jākalpo par padomdevēju, katru gadu nodrošinot interešu pārstāvju un amatpersonu apmācību attiecībā uz to, kā likums piemērojams, jāanalizē tendences un jāziņo par saviem atklājumiem, kā arī jāvairo izpratni sabiedrībā un profesionāļu starpā par attīstības tendencēm.

Šie aspekti ir ļoti svarīgi, lai nodrošinātu, ka likuma ieviešanai ir pietiekams atbalsts. To, kurai valsts institūcijai pārraudzības loma būtu jāuztic, vai arī būtu jāizveido jauna institūcija, būtu rūpīgi jāizsver.

Ņemot vērā jau esošās līdzīgās funkcijas attiecībā uz interešu konfliktu novēršanas un politiskās sistēmas finansējuma regulējumu, varētu apsvērt KNAB noteikšanu par atbildīgo uzraudzības institūciju. Tāpat kā ieguvumu varētu minēt to, ka interešu pārstāvju aktivitāšu uzraudzība KNAB varētu sniegt visaptverošāku redzējumu par iespējamiem nevēlamas ietekmes kanāliem un to iespaidu uz lēmumu pieņemšanu, attiecīgi ļaujot labāk monitorēt politiskos riskus. No otras puses, KNAB izvēle varētu radīt situāciju, kad jaunais likums tiek tiešā veidā sasaistīts ar pretkorupciju, kas spēcīgāku negatīvo sabiedrības vērtējumu par lobēšanu, un Latvijas gadījumā tas varētu būt nevēlami.

Papildus būtu jāizveido arī plaši izziņots sūdzību mehānisms vai ziņošanas kanāls, kas ļautu jebkuram ziņot par likuma pārkāpumiem atklāti, konfidenciāli vai anonīmi un saņemt atgriezenisko saiti par savas sūdzības virzību, ciktāl tas iespējams, neapdraudot iesaistīto privātuma tiesības.

Tas būtu sevišķi svarīgi, lai novērstu "ēnu lobēšanas" fenomenu un nodrošinātu, ka visas iesaistītās puses ievēro vienus un tos pašus noteikumus. Šis ziņošanas mehānisms varētu tikt balstīts uz esošiem piemēriem attiecībā uz ziņošanu par politisko partiju finansēšanas un interešu konflikta novēršanas regulējuma pārkāpumiem.

Likumprojektā būtu jānosaka atbildība interešu pārstāvjiem un lobētājiem par informācijas nesniegšanu un/vai nepareizas informācijas sniegšanu. Par šādiem pārkāpumiem būtu jānosaka efektīvas, samērīgas un atturošas sankcijas.

Delna pilnībā pievienojas Saeimas darba grupas viedoklim par to, ka sankcijām un ierobežojumiem nevajadzētu būt jaunā regulējuma centrālajai daļai. Tomēr, lai nodrošinātu likuma ievērošanu, par pārkāpumiem būtu jānosaka atbildība. Kā potenciālas sankcijas varētu minēt brīdinājumus, administratīvus naudas sodus, (pagaidu) izslēgšanu no reģistra un disciplinārbildību amatpersonām, uz kurām tā varētu attiekties. Lai izvairītos no nevēlamas ietekmes uz interešu pārstāvju līdzdalību, šādi soda pasākumi varētu tikt ieviesti tikai pēc "izmēģinājuma perioda", kurā iesaistītajām pusēm būtu iespēja pierast pie jaunās ziņošanas kārtības, neriskējot saņemt sodu.

Papildinoši noteikumi publisko amatpersonu darbībai

Regulējumā paredzētos pienākumus nepieciešams samērīgā veidā sadalīt starp interešu pārstāvjiem un amatpersonām, vienlaikus izvairoties no situācijas, kur veidojas neskaidrība par abu pušu atbildībām informācijas atklāšanas procesā. Lai to sasniegtu, Delna rekomendē: i) ieviest jaunajā likumā vai esošajos pienākumu augsta līmeņa lēmumu pieņēmējiem (piemēram, deputāti, ministri, neatkarīgu institūciju vadītāji, mēri) pienākumu proaktīvi izpaust informāciju par to saziņu ar interešu grupām; ii) izstrādāt standartus attiecībā uz to, kā šāda saziņa būtu īstenojama; un iii) veikt grozījumus likumā par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā, pievēršoties "atvērto durvju" un nelegālas lobēšanas jautājumiem.

Amatpersonu veikta informācijas izpaušana

Saeima jaunajā likumā vai grozot jau esošos normatīvos aktus varētu ieviest prasību lēmumu pieņēmējiem proaktīvi publicēt : i) kalendārus, kuros atspoguļota informācija par plānotajām sapulcēm; un ii) kopsavilkumus par sapulcēm un saziņu ar trešajām pusēm, ciktāl tas attiecas uz procesu, ko regulē likums, ieskaitot dokumentus un analīzi, kas no šīm pusēm saņemta.

Šī informācija būtu jāpublicē amatpersonas institūcijas mājaslapā vai arī attiecīgo amatpersonu profilos interešu pārstāvības publiskās atklātās informācijas portālā, kas aprakstīts iepriekš. Tas ne vien ļautu gūt pilnīgāku redzējumu par lēmumu pieņemšanas procesiem un to dalībniekiem, bet arī ļautu izvairīties no nepieciešamības katrai institūcijai veidot savu reģistru, kas varētu būt uzskatāms par vienu no agrākajiem klupšanas akmeņiem sistēmas sakārtošanas mēģinājumos. Tāpat, iespējams, tiktu atvieglota informācijas salīdzināšana un pārbaude, cenšoties identificēt neprecizitātes vai likumpārkāpumus.

Darbības noteikumi

Attiecībā uz likumā noteiktajām amatpersonām, būtu nepieciešams grozīt esošos ētikas kodeksus, paredzot: i) pienākumu veidot un saglabāt patiesu un detalizētu apkopojumu par sanāksmēm ar interešu pārstāvjiem; ii) pienākumu izturēties pret visiem lobētājiem vienlīdz godīgā veidā; iii) pienākumu mudināt neregistrētus lobētājus reģistrēties, piedāvājot vispārīgas norādes par to, kā tas paveicams un iv) pienākumu ziņot par novērotiem pārkāpumiem saviem vadītājiem vai attiecīgajām institūcijām.

Lai panāktu, ka likums palīdz sasniegt izvirzītos mērķus efektīvā veidā, amatpersonām būtu jāievēro skaidri un praksē ieviešami uzvedības standarti attiecībā ar interešu pārstāvjiem lēmumu pieņemšanas procesa ietvaros. Ņemot vērā Latvijā novēroto salīdzinoši vājo ētikas kodeksu ievērošanu, varētu būt apsverama arī šo normu iekļaušana likumā.

Ierobežojumi attiecībā uz amatpersonu papildu darbību un saistībām

Saeimai būtu jāveic grozījumi likumā par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā, nosakot: i) konkrētu pienākumu bijušajām publiskajām amatpersonām ievērot divu gadu "atdzišanas periodu" pirms tās var uzsākt darbu kā interešu pārstāvji, kuru darbība saistīta ar pašu agrākajām institūcijām un/vai pienākumiem un ii) aizliegumu amatpersonām gūt ienākumus no personām un organizācijām, kas īstenojušas interešu pārstāvības aktivitātes, kas vērstas uz amatpersonas institūciju.

Šie pasākumi varētu būt labs papildinājums esošajam interešu konflikta novēršanas regulējumam un mazinātu nevēlamas ietekmes iespējamību, kas saistīta ar “atvērtajām durvīm” vai nākotnes amata un pakalpojumu solījumiem no interešu grupu puses.

Papildu pasākumi sabiedrības iesaistes mehānismu un “likumdošanas pēdas” uzlabošanai

Nepieciešams veikt grozījumus Saeimas kārtības rullī, paredzot vienotu pieeju tajā, kā tiek atspoguļota “likumdošanas pēda” to darbā. Šī informācija būtu jāpublicē atvērto datu formātā Latvijas Atvērto datu portālā.

Ministru kabineta noteikumos par sabiedrības līdzdalības kārtību attīstības plānošanas procesā un citos normatīvajos aktos būtu jānosaka i) pienākumu valsts institūcijām tiekties uz līdzsvarotu pārstāvību, kurā būtu atspoguļots pēc iespējas plašs interešu un uzskatu spektrs tās konsultatīvajās un ekspertu grupās; ii) pienākumu konsultatīvo/expertu grupu dalībniekiem izpaust savas intereses un saistības, ko vajadzētu ņemt vērā, domājot par apspriežamajām tēmām un iii) pienākumu institūcijām publicēt informāciju par konsultatīvo/expertu grupu dalībniekiem, darba kārtības un protokolus.

Delna pievienojas Saeimas darba grupas uzskatam, ka nepieciešams uzlabot “likumdošanas pēdu” un sabiedrības līdzdalības procedūras, uzlabojot to atklātību gan valsts, gan pašvaldību līmenī. Delnas ieskatā šīs procedūras būtu jāpadara pēc iespējas atklātas, ļaujot sabiedrībai uzraudzīt, šos procesus un kādi to dalībnieki tos ir ietekmējuši.

Periodiska regulējuma pārskatīšana

Likumprojektā būtu jāparedz nepieciešamība veikt tā efektivitātes un ietekmes, kā arī saderības ar starptautiskajiem standartiem un labo praksi periodisku izvērtējumu.

Visbeidzot Delna rekomendē darba grupai paredzēt nepieciešamību periodiski pārskatīt jaunā likuma efektivitāti un ietekmi, kā arī saskaņotību ar starptautiskajiem standartiem un labo praksi. Padziļināts izvērtējums būtu jāveic gadu pēc likuma stāšanās spēkā un turpmākiem izvērtējumiem būtu jāņem vērā iespējamās izmaiņas kopējā Latvijas kontekstā, kā arī pārmaiņu tendences lobēšanas jomā. Ciktāl iespējams, šādiem izvērtējumiem būtu jāiesaista starptautiskās organizācijas un eksperti (piemēram, ESAO, EDSO), lai nodrošinātu objektivitāti.



© 2021 “Sabiedrība par atklātību – Delna”

Citadeles iela 8, Rīga, LV-1010, Latvija

+371 67285585

ti@delna.lv

www.delna.lv