



LIETUVOS RESPUBLIKOS SPECIALIŲJŲ TYRIMŲ TARNYBA

Biudžetinė įstaiga, A. Jakšto g. 6, LT-01105 Vilnius,

tel. 8 706 63 335, el. p. dokumentai@stt.lt

Duomenys kaupiami ir saugomi Juridinių asmenų registre, kodas 188659948

Vyriausiajai tarnybinės etikos komisijai

2025-12- Nr.

DĖL LOBISTINĖS VEIKLOS REGULIAVIMO TOBULINIMO

Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnyba (toliau – STT) 2025 m. atliko analitinės antikorupcinės žvalgybos tyrimą, kuriuo siekta įvertinti su lobistine veikla susijusias korupcinio pobūdžio rizikas. Remdamiesi lobistinės veiklos deklaravimo praktikos Lietuvoje 2021–2024 m. analize bei lobistinės veiklos skaidrumo sistemos pakankamumo vertinimu, teikiame Vyriausiajai tarnybinės etikos komisijai (toliau – VTEK) lobistinės veiklos reguliavimo tobulinimo siūlymus.

Tyrimo metu įvertinus Lietuvos lobistinės veiklos reguliavimo raidą, konstatuotina, kad nuo 2021 m. galiojantis lobistinės veiklos reguliavimas, lyginant su ankstesnėmis Lobistinės veiklos įstatymo (toliau – LVĮ) redakcijomis, laikytinas pažangesniu, nes išplėtė lobistinės veiklos apibrėžimą, pakeitė deklaravimo tvarką ir įvedė kryžminį deklaravimą. Šie pokyčiai padidino registruotų lobistų ir deklaruotos lobistinės veiklos skaičių. Atitinkamai, iki šiol atliktuose tarptautinių organizacijų, tokių kaip Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija (toliau – EBPO), Europos Tarybos valstybių prieš korupciją grupė (GRECO) ir Transparency International, vertinimuose galiojantis lobistinės veiklos reguliavimas, lyginant su kitų šalių reguliavimu, vertintas palankiai ir Lietuva pripažinta kaip viena iš pirmaujančių šalių šioje srityje. Tačiau, nepaisant pripažinto progreso, tarptautinių organizacijų vertinimuose¹ nurodyti ir tam tikri Lietuvos reguliavimo trūkumai bei tai, kad nebuvo atliktas nepriklausomas LVĮ įgyvendinimo praktikos vertinimas, kurio pagrindu būtų parengti įstatymo tobulinimo siūlymai.

Taip pat svarbu pažymėti, kad tarptautinių organizacijų vertinimai daugiausia apima formalų reguliavimo lygmenį ir mažiau atspindi įgyvendinimo praktikoje kilusią problematiką.

¹ EBPO antikorupcinės aplinkos ir integralumo ataskaita. Prieiga per internetą: https://www.oecd.org/en/publications/anti-corruption-and-integrity-outlook-2024_968587cd-en.html; Europos Tarybos valstybių prieš korupciją grupė (GRECO). 5-ojo vertinimo etapo Lietuvos atitikties ataskaita. Prieiga per internetą: <https://rm.coe.int/grecorc5-2024-5-final-lt-compliance-report-lithuania-public/1680afa62d>; Transparency International, Lobby Transparency Across the EU, 2024. Prieiga per internetą: https://transparency.eu/wp-content/uploads/2024/02/Transparency-international-EU_briefing_Lobby-transparency-in-the-EU.pdf

Todėl atliktas analitinės antikorupcinės žvalgybos tyrimas rėmėsi ir lobistinės veiklos deklarovimo praktikos analize bei informacija surinkta dalyvaujant išsamiose diskusijose su VTEK bei suinteresuotomis šalimis (lobistų ir nevyriausybinų organizacijų (toliau – NVO) atstovais) dėl lobistinės veiklos reguliavimo ir įgyvendinimo trūkumų bei tobulinimo perspektyvų.

Apibendrinus tyrimo rezultatus, nustatyta, kad galiojantis Lietuvos lobistinės veiklos reguliavimas skaidriai veikti norintiems subjektams sudaro pakankamas sąlygas viešinti savo veiklą. Vis dėlto, galiojantis reguliavimas pasižymi dideliais trūkumais, paliekančiais galimybes faktinę lobistinę veiklą vykdančioms subjektams neviešinti savo veiklos. Tai kelia neteisėto lobizmo ir korupcijos rizikas dėl paliktų galimybių neskaidriai daryti įtaką viešųjų sprendimų priėmimui bei išvengti priežiūros mechanizmų. Apibendrinus tarptautinių organizacijų vertinimuose nurodytas pastabas, lobistinės veiklos deklarovimo atvejų analizėje išryškėjusius trūkumus ir lobistinės veiklos reguliavimo bei įgyvendinimo praktikoje kylančią problematiką, nustatytos šios esminės su Lietuvos lobistinės veiklos reguliavimu ir jo įgyvendinimu susijusios problemos:

1. Lobistinės veiklos reguliavimo apimtis yra per siaura dėl riboto lobistinės veiklos apibrėžimo, kuris tiesiogiai siejamas tik su įtakos darymu teisėkūrai. Lobistinės veiklos apibrėžimas neapima kitų viešosios politikos formavimo ir įgyvendinimo aspektų bei atvejų, kuriais interesų grupės, užsiimamos lobizmu, siekia daryti įtaką viešųjų sprendimų priėmėjams.

2. Lobistinės veiklos reguliavimas numato daug išimčių, kuomet įtakos darymas teisėkūrai nelaikomas deklaruotina lobistine veikla. Todėl reikšmingai daliai faktinės lobistinės veiklos taikomi mažesni skaidrumo standartai (pavyzdžiui, viešosios naudos NVO neprivalo registruotis lobistais ir savo darytą įtaką teisėkūrai apibendrintai deklaruoja kartą per metus pagal Teisėkūros pagrindų įstatyme nustatytą tvarką). Taip pat lobistinės veiklos reguliavimo išimtyse sudaro plačias galimybes išvengti veiklos viešumo ir registruotiems lobistams bei kitiems įtaką teisėkūrai darantiems subjektams (pavyzdžiui, kai jie į susitikimus yra kviečiami sprendimų priėmėjų ar dalyvauja patariamųjų organų (darbo grupių, komisijų) veikloje).

3. Lobistinės veiklos reguliavimas sudaro galimybes formaliam lobistų registravimuisi, siekiant naudotis LVĮ suteiktomis teisėmis, tačiau neviešinant realios veiklos. Dauguma registruotų lobistų nedeklaruoja vykdytos lobistinės veiklos (turimais duomenimis, apie 60 proc. registruotų lobistų 2021–2024 m. nepateikė nei vienos deklaracijos). Tačiau registravimasis lobistu didele dalimi gali apsaugoti subjektą nuo galimos atsakomybės už neteisėtą lobistinę veiklą, nors pati vykdyta lobistinė veikla nedeklaruojama, kadangi ji tariamai patenka į platų deklaruotinos lobistinės veiklos išimčių sąrašą.

4. Lobistinės veiklos deklaravimo tvarkai trūksta aiškumo ir detalumo – neapibrėžta lobistinės veiklos atvejo pabaiga bei tęstinės lobistinės veiklos ir ja įtakotų subjektų logika. Deklaracijose ne visuomet pateikiami tikslūs duomenys apie lobistinės veiklos objektą, tikruosius naudos gavėjus ar siekiamus pakeitimus teisės aktuose. Tai lemia lobistinės veiklos deklaravimo praktikos nenuoseklumą, susiaurina lobistinės veiklos stebėsenos galimybes ir apsunkina priežiūros efektyvumą.

5. Lyginant su gerosios praktikos jurisdikcijų (tokiomis laikytinos, pavyzdžiui, Vokietija, Prancūzija, Suomija, Europos Sąjungos institucijų) skaidrumo registrais, Lietuvos skaidrių teisėkūros procesų informacinėje sistemoje (SKAIDRIS) viešai skelbiama informacija apie registruotus lobistus ir jų veiklos pobūdį yra ganėtinai siaura. Viešai neskelbiama duomenų apie lobistų finansavimo šaltinius, jų ryšius su kitomis organizacijomis, narystes ar lobistinei veiklai skiriamus žmogiškuosius ir finansinius išteklius.

6. Nepakankamai išvystyta centralizuota lobistinės etikos priežiūra. Trūksta visiems lobistams privalomo, aiškaus etikos kodekso, kuris praktiniais pavyzdžiais nurodytų priimtinas ir netinkamas lobistų bei asmenų, kuriems siekiama daryti lobistinę įtaką, bendravimo formas. LVĮ 4 str. 2 d. 4 p. numato lobistų prievolę laikytis Lobistų etikos kodekso reikalavimų, tačiau šiuo metu toks kodeksas nėra priimtas ir taikomas.

7. Lobistinės veiklos priežiūrą riboja VTEK žmogiškųjų ir finansinių išteklių trūkumas, nepaliekantis pakankamų galimybių vykdyti efektyvią ir proaktyvią lobistinės veiklos stebėseną ir reguliavimo įgyvendinimo kontrolę. Praktikoje LVĮ ir Administracinių nusižengimų kodekse numatytos sankcijos už neteisėtą lobistinę veiklą taikomos ypač retai ir neatlieka atgrasomosios funkcijos.

8. Tarptautinės organizacijos palankiai vertina Lietuvoje nustatytą kryžminio deklaravimo tvarką, kuomet lobistinę įtaką turi deklaruoti tiek lobistas, tiek ją patyręs valstybės politikas ar tarnautojas. Visgi praktikoje kryžminis deklaravimas susiduria su dideliais efektyvaus įgyvendinimo iššūkiais. Lobistinės veiklos reguliavime stinga įpareigojimų, priežiūros mechanizmų ir įgalinimo VTEK užtikrinti, kad visi viešųjų sprendimų priėmėjai deklaruotų patirtą lobistinę įtaką.

9. LVĮ 5 str. 5 d. numato pareigą viešai skelbti valstybės politikų ir tarnautojų darbotvarkes, tačiau jose dažnai pateikiama minimali, formali informacija, o susitikimai tarp sprendimų priėmėjų ir lobistų viešinami nepakankamai išsamiai. Tai taip pat apsunkina lobistinės veiklos stebėseną ir kryžminio deklaravimo priežiūrą.

10. Stebimi reikšmingi lobistinės veiklos reguliavimo įgyvendinimo trūkumai savivaldos atžvilgiu – deklaruojami tik pavieniai atskirų savivaldybių atvejai, nors savivalda pasižymi aktyvia ir interesų grupėms reikšminga teisėkūros veikla.

11. Lietuvos reguliavime nėra įtvirtinto „atšalimo“ laikotarpio buvusiems lobistams, pereinantiems į susijusias pareigas viešajame sektoriuje. Tai kelia riziką, kad valstybės politikais ar tarnautojais tapę buvę lobistai savo priimamuose sprendimuose vadovausis ne viešuoju interesu, o atstovaus privačių interesų grupių požiūrį, už kurį yra gavę atlygį kaip lobistai.

Visi šie probleminiai aspektai rodo sisteminių lobistinės veiklos reguliavimo ir jo įgyvendinimo kokybės nepakankamumą, kurį būtina šalinti, siekiant užtikrinti skaidresnę ir atviresnę interesų atstovavimo viešųjų sprendimų priėmimo sistemą. Tobulinant lobistinės veiklos reguliavimą, siūlome vadovautis užsienio gerąja praktika ir lobistinės veiklos ir interesų atstovavimo skaidrumo tarptautiniais standartais. Atsižvelgiant į Lietuvos reguliavimo atžvilgiu nurodytus trūkumus, STT vertinimu, geraisiais pavyzdžiais Europos Sąjungos šalių kontekste laikytinas Prancūzijos, Vokietijos, Suomijos, ir Europos Sąjungos institucijų lobistinės veiklos reguliavimas ir skaidrumo registrų praktika². Aktualiausių lobistinės veiklos ir interesų atstovavimo skaidrumo tarptautinius standartus atspindi EBPO 2024 m. patvirtintos atnaujintos rekomendacijos lobistinei veiklai ir įtakos darymui³. Rekomendacijos kelia aukštesnę skaidrumo kartelę, apimančią ne tik tradicinį lobizmą, bet ir platesnius įtakos darymo būdus bei kontekstus (užsienio subjektų įtaką, netiesioginį poveikį per visuomenę ar žiniasklaidą, patariamųjų struktūrų veiklą, verslo ir nevyriausybinių sektoriaus organizacijų veiklą). Taip pat akcentuojamas poreikis stebėti įtaką ne tik teisėkūrai, bet ir vykdomosios valdžios sprendimams (pavyzdžiui, skirstant finansavimą, sudarant sutartis) bei platesniam poveikiui demokratiniais procesams.

Taigi, siekiant atliepti nurodytą Lietuvos lobistinės veiklos reguliavimo ir įgyvendinimo praktikos problematiką, neteisėto lobizmo riziką mažinantys ir interesų įtakos viešųjų sprendimų priėmimui skaidrumo sistemos tobulinimo siūlymai turėtų apimti šiuos elementus:

1. Lobistinės veiklos apibrėžimo ir taikymo srities plėtra. Svarstyтина keisti lobistinės veiklos reguliavimo modelį, lobistinės veiklos apibrėžimą siejant ne vien tik su teisėkūros procesu, bet su įtakos darymų viešųjų sprendimų priėmėjams bendrai (siekiant plačiau apimti faktinės lobistinės įtakos darymo situacijas).

² Žr.: Transparency International, Lobby Transparency Across the EU, 2024; Taip pat Prancūzijos Visuomeninių reikalų skaidrumo tarnybos parengta lobistinės veiklos reguliavimo tarptautinė lyginamoji lentelė (2023 m. birželio mėn. atnaujinimas). Prieiga per internetą: https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2023/07/International_comparative_lobbying_table_2023.pdf.

³ Organisation for Economic Co-Operation and Development. *Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying and Influence C/MIN(2024)14/FINAL*. Prieiga per internetą: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0379>.

2. Lobistinės veiklos išimčių peržiūra. Plačiau apibrėžti deklaruotinos įtakos teisėkūrai darymą. Sumažinti lobistinės veiklos išimčių sąrašą. Svarstyti lobistams ir įtakdarius taikomų skaidrumo standartų suvienodinimą (jų nepagrįstai nesumažinant).

3. Viešai skelbtinos informacijos apie lobistus ir jų veiklą plėtra. Nustatyti atitinkamas prievolės registruojantis teikti, kasmet atnaujinti ir SKAIDRIS viešai skelbti: lobistų finansavimo šaltinius ir apimtis, lobistinei veiklai skiriamus finansinius ir žmogiškuosius išteklius, ryšius su kitomis organizacijomis ir narystės; lobistinės veiklos tikslus (atstovaujamus interesus). Užtikrinti deklaruotos lobistinės veiklos atvejų sąsają su konkrečiais teisės aktų projektais (pateikiant nuorodas ar susiejant informacinius šaltinius).

4. Lobistų ir įtakdarių registracijos ir aktyvumo priežiūros stiprinimas. Nustatyti sąlygas, kad lobisto veikla būtų sustabdoma ar panaikinama registracija, jei per metus nepateikiama nei viena lobistinės veiklos deklaracija, ar neatnaujinama informacija apie lobistų finansavimo šaltinius ir apimtis, lobistinei veiklai skiriamus finansinius ir žmogiškuosius išteklius. Subjektams, siekiantiems daryti įtaką teisėkūrai pagal Teisėkūros pagrindų įstatymą, registracija įtakdariais turėtų būti privaloma, atitinkamai susiejant įtakdario statuso išlaikymą su duomenų apie veiklą kasmetiniu atnaujinimu.

5. Deklaravimo tvarkos tikslinimas ir praktikos vienodinimas. Apibrėžti aiškius lobistinės veiklos pradžios ir pabaigos kriterijus. Suvienodinti lobistinės veiklos deklaravimo praktiką, numatant jos priežiūrą VTEK (ne tik patariant kokiais atvejais deklaruoti, bet ir koreguojant deklaracijų apimtį ir turinį pakankamos informacijos pateikimo atžvilgiu). Aiškiau apibrėžti pareigą tiksliai įvardyti lobistinės veiklos naudos gavėjus atskirų subjektų lygmenyje.

6. Interesų įtakos viešųjų sprendimų priėmimui skaidrumo plėtra. Nustatyti pareigą, kad leidimus lankytis viešojo sektoriaus institucijų patalpose, dalyvauti teisėkūros ar kituose viešųjų sprendimų priėmimo svarstymuose, su siekiu teikti siūlymus ir daryti jiems lobistinę įtaką, galėtų gauti tik registruoti lobistai ir įtakdariai. Įtvirtinti pareigą institucijoms viešai skelbti susitikimus su lobistais ir įtakdariais bei jų teiktus pasiūlymus. Užtikrinti, kad registruotų lobistų ir įtakdarių pateikti pasiūlymai teisėkūrai valstybės informaciniuose ištekliuose būtų susieti su konkrečiais teisėkūros pakeitimais. Perkelti valstybės politikų ir tarnautojų darbotvarkių viešinimo pareigą į Valstybės politikų elgesio kodeksą ir numatyti tinkamą priežiūros mechanizmą.

7. Etikos reguliavimo ir priežiūros įgyvendinimo stiprinimas. Stiprinti VTEK įgaliojimus ir aprūpinti instituciją reikiama išteklių vykdyti efektyvią lobistinės veiklos priežiūrą. Priimti visiems lobistams privalomą Lobistų etikos kodeksą, kurio laikymąsi prižiūrėtų VTEK. Įdiegti efektyvesnį sankcijų mechanizmą – veiklos sustabdymą ar pašalinimą iš registro už

įstatymo ar Lobistų etikos kodekso reikalavimų nesilaikymą (tam tikram laikotarpiui apribojant su registracija susijusiais teises skaidriai vykdyti lobistinę veiklą, įskaitant gauti reikalingą informaciją, leidimus lankytis institucijų patalpose, dalyvauti teisėkūros svarstymuose).

Kilus poreikiui išsamiau aptarti šiame rašte pateiktus lobistinės veiklos reguliavimo tobulinimo siūlymus, būtume pasirengę sudalyvauti bendroje diskusijoje ir suteikti papildomos informacijos.

Pagarbiai

Direktorius

Linas Pernavas