



“Sabiedrība par atklātību – Delna” pētnieks un projektu vadītājs Olafs Grigus

Lobēšanas atklātība Eiropas Savienības politikā - nacionālajā līmenī

Biedrība “Sabiedrība par atklātību – Delna” ir starptautiskās pretkorupcijas organizācijas *Transparency International* (TI) nodaļa Latvijā. TI darbojas kopš 1993. gada, Delna – kopš 1998. gada. Viena no jomām, kur Delna strādā atklātības veicināšanas virzienā, ir lobēšana. Delna ir sekojusi līdzi Latvijas lobēšanas regulējuma izstrādes procesam un iniciatīvām šajā virzienā, kas ir tikušas plānotas jau vairāk kā 10 gadus.

Šajā rakstā īsi pievērsīšos tam, kā lobēšana tiek regulēta Eiropas Savienības (ES) līmeņa politikas veidošanā. Tomēr, ņemot vērā Latvijas Saeimā 2019. gadā uzsāktu lobēšanas regulējuma izstrādi, ar kura palīdzību paredzēts lobēšanas aktivitātes padarīt atklātākas un veicināt sabiedrības iesaisti, lielākā uzmanība šajā rakstā veltīta Eiropas Savienības Padomei (ESP) un nacionālā līmeņa politikas veidošanas procesiem, ciktāl tie attiecas uz ES politiku. Rakstā skaidrota ne vien izpildvarā īstenotā politiskā pārraudzība pār ES politikas veidošanu, bet arī nacionālā likumdevēja potenciālā loma, īstenojot pārraudzību un ieviešot ES tiesību aktus. Raksta noslēgumā sniegti priekšlikumi tam, kā daļa šo apsvērumu būtu ņemami vērā, izstrādājot Latvijas lobēšanas regulējumu.

1. ES politikas veidošanas atklātība - ES institūcijas un saikne ar nacionālo līmeni

Šajā sadaļā īsi pievērsīšos jautājumam par to, kādas ES institūcijas ir iesaistītas politikas veidošanā, to lobēšanas atklātībai un saiknei ar nacionālo līmeni. Proti, atbildēšu uz jautājumu par to, kurus procesus ES līmeņa lobēšanas regulējums nenosedz.

Alianse lobēšanas atklātībai un ētikas regulējumam ES (ALTER-EU) 2010. gadā publicēja materiālu par privātā sektora lobēšanas aktivitāšu atklāšanu un nepieciešamajām iniciatīvām šai sakarā. Šie priekšlikumi starp citiem mērķiem lielā mērā attiecas uz to, kā palielināt lobēšanas

atklātību Eiropas Komisijā (EK), kā arī Eiropas Parlamentā (EP) un novērst interešu konfliktus.¹ Domājot par ES jautājumu lobēšanu, jāņem vērā, ka tieši EK ir atbildīga par ES tiesību aktu projektu sagatavošanu. Arī šobrīd esošais ES lobēšanas regulējums pamatā regulē EK un EP amatpersonu darbības atklātību.

Vērts pievērsties arī jautājumam, vai ES līmeņa institūciju amatpersonas, piemēram, EP deputāti ir iesaistīti nacionāla līmeņa politikas veidošanas pārraudzības procesos. Piemēram, Tapijo Raunio (Tapio Raunio)² 2000. gadā ir pievērsies jautājumam par to, cik lielā mērā EP deputāti, īstenojot saziņu ar savām nacionālā līmeņa partijām un pastarpināti arī nacionālā likumdevēja deputātiem, pilda šo lomu. T. Raunio pētījuma rezultāti liecina, ka, lai gan EP deputāti kopumā darbojas ļoti autonomi no savām partijām, tie tomēr kaut kādā mērā īstenoja arī konsultatīvu funkciju. Šī loma bijusi izteiktāka tieši mazās un vājās partijās. Identificētās konsultācijas gan attiecas tikai uz diskusijām par tematiem, kas jau nostiprināti dalībvalstīs kā nozīmīgi.³

Tas, ka konsultatīvā loma ir spēcīgāka vājās partijās, no vienas puses varētu tikt skaidrots ar apstākli, ka EP deputātiem pieejami salīdzinoši lielāki resursi viedokļu formulēšanai, kas mazām partijām varētu trūkt. Tomēr no otras puses mēs varētu sagaidīt, ka spēcīgākas partijas varētu uzņemties proaktīvāku lomu EP deputātu uzrunāšanā un kopīgas analīzes gatavošanā. Kā problemātisks minams apstāklis, ka nacionālā līmeņa deputāti sadarbībā ar EP deputātiem necenšas identificēt jaunas potenciāli aktualizējamas politikas tēmas. Tomēr jāņem vērā, ka kopš konkrētā pētījuma publicēšanas EP loma ES likumdošanas procesā ir palielinājusies un mēs varētu pieņemt, ka līdz ar to augusi arī dalībvalstu amatpersonu interese par EP deputātu darbu.

Tomēr papildu jau pieminētajām ES institūcijām, kas iesaistītas likumdošanas procesā, proti, EK un EP būtu svarīgi pieminēt arī kādu institūciju, kam ALTER-EU publikācijā ir pievērst mazāk uzmanības. Šī institūcija ir ESP. Cita starpā viena no ESP funkcijām ir ES tiesību aktu apspriešana un pieņemšana - mijiedarbībā ar EP.⁴ ESP ilgstoši nebija pievienojusies ES līmeņa atklātības reģistram, taču pēc virknes dalībvalstu spiediena.⁵ Salīdzinoši nesen, proti, 2021. gadā arī ESP sadarbībā ar EP un EK beidzot vienojušās par jauniem noteikumiem, paredzot nepieciešamību informāciju interešu pārstāvjiem reģistrēties, lai veiktu noteiktas darbības. Tomēr jāsecina, ka jaunie noteikumi attiecībā uz ESP informācijas atklāšanu primāri attiecas uz tās ģenerālsekretariātu un nevis dalībvalstu pārstāvju mijiedarbību ar lobētājiem. Vienlaikus reģistrācija nepieciešama, lai iegūtu pieeju ESP telpām un dalībai tās organizētos pasākumos.⁶

¹ Bursting Brussels Bubble,

<https://www.alter-eu.org/sites/default/files/documents/bursting-the-brussels-bubble.pdf>

² Raunio Tapio, *Losing Independence or Finally Gaining Recognition?*, 2000,

<https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1354068800006002006>

³ Ibid.

⁴ Eiropas Savienības Padomes apraksts,

https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/council-eu_lv

⁵ EU transparency on lobbyist meetings still piecemeal,

<https://euobserver.com/institutional/147440>

⁶ Transparency register: Council adopts new rules making registration of interest representatives mandatory

6th May 2021, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/05/06/transparency-register-council-adopts-new-rules-making-registration-of-interest-representatives-mandatory/>

Varam secināt, ka lobēšanas atklātības iniciatīvas, kas attiecas uz ES līmeņa institūcijām vēsturiski lielākoties fokusējušās uz EP un EK. EP gadījumā jāņem vērā tas, ka mijiedarbība starp nacionālā līmeņa politiķiem un viņu partiju kolēģiem EP vismaz teorētiski paver iespējas neatklātai netiešai lobēšanai. Proti, lobētāju pārliecinātas nacionālas partijas var izdarīt spiedienu uz saviem EP deputātiem un EP deputāti var nodrošināt nacionālā līmeņa politiķiem informāciju, ko sarūpējuši lobētāji. Attiecīgi jāņem vērā, ka, arī domājot par lobētāju ietekmi uz nacionālā līmeņa lēmumu pieņemējiem, ir vērts pievērst uzmanību, informācijai, kas atklāta ar ES līmeņa institūciju mehānismu palīdzību. Lai gan pēdējā laikā arvien lielāka atklātība tiek nodrošināta arī attiecībā uz lobētāju ietekmi uz ESP, jāņem vērā, ka šīs institūcijas lēmumu pieņemšanas process lielā mērā norisinās katras atsevišķās valsts nacionālajā līmenī. Sevišķi vērts pievērst uzmanību lobētāju aktivitātei saskarsmē ar ES prezidējošās valsts amatpersonām, kas atbildīgas par sanāksmju vadīšanu.

2. ESP un politiskā pārraudzība politikas veidošanā nacionālajā izpildvarā

ES lēmumu pieņemšanas process bieži ir aprakstīts kā sabiedrībai mēdz būt grūti saprotams. Tāpēc ES institūcijas lielu uzmanību pievērš šī procesa skaidrošanai.⁷ Tomēr vairumam iedzīvotāju visticamāk nav zināšanu par to, kā tieši Latvijas pārstāvji ESP – parasti ministri vai citas augstas ministriju amatpersonas – nonāk pie Latvijas nostājas, ko paust ESP sanāksmēs. Tā vietā, lai ESP būtu pastāvīgi dalībnieki, tās dalībniekus valstis deleģē katrai konkrētajai sanāksmei, kas notiek kādā no 10 darbības formātiem: Vispārējo lietu padome, Ārlietu ministru padome, Ekonomikas un finanšu ministru padome, Tieslietu un iekšlietu ministru padome, Nodarbinātības, sociālā politikas, veselības un patērētāju tiesību aizsardzības ministru padome, Konkurētspējas ministru padome, Transporta, telekomunikāciju un enerģētikas ministru padome, Lauksaimniecības un zivsaimniecības ministru padome, Vides ministru padome, Izglītības, jaunatnes, kultūras un sporta ministru padome.⁸

Tomēr jāsaprot, ka augstas amatpersonas dalība ESP sanāksmē ir tikai pēdējais solis tās kā institūcijas lomā ES tiesību akta izskatīšanā.⁹ Sākotnēji izpildvaras ierēdniecība, proti, eksperti sadarbībā ar nozaru padomniekiem, kuri darbojas Briselē, sagatavo Latvijas nacionālās pozīcijas ES jautājumos, kas tālāk tiek izmantotas sarunās ar citām ES dalībvalstīm ESP darba grupās un vēlāk pastāvīgo pārstāvju komitejas (COREPER) sanāksmēs, kur ES dalībvalstis pārstāv to vēstnieki konkrētajā sanāksmes formātā.

⁷Ordinary legislative procedure,

https://www.europarl.europa.eu/external/appendix/legislativeprocedure/euoparl_ordinarylegislativeprocedure_howit_works_en.pdf

⁸ ES Padome un ES Padomes prezidentūra apraksts,

<https://www2.mfa.gov.lv/arpolitika/eiropas-savieniba-arpolitika/sabiedribas-informesana-es-jautajumos/ka-strada-valdiba/latvija-es-iestades/es-padome-un-es-padomes-prezidentura>

⁹ Kā tiek veidota Latvijas nacionālā pozīcija ES jautājumos,

<https://lvportals.lv/skaidrojumi/253354-ka-tiek-veidota-latvijas-nacionala-pozicija-es-jautajumos-2013>

Lauras Gärtneres (Laura Gartner)¹⁰ un viņas kolēģu salīdzinošais pētījums par 12 tolaik jaunajām ES dalībvalstīm 2009. gadā pievērta uzmanību ES politikas veidošanas koordinācijas mehānismu centralizācijas pakāpei. Autori skaidrojuši, ka Baltijas valstu starpā Igaunijas pieeja bijusi decentralizēta, kamēr Latvija un Lietuva izvēlējusies centralizētāku pieeju. Ar centralizācijas pakāpi mēs varētu saprast to, cik liela loma šajos procesos paredzēta, piemēram, premjeram un cik liela loma atstāta nozaru ministriju ziņā. Autoru ieskatā jaunās dalībvalstis lielākoties izvēlējušās decentralizētu pieeju, kas varētu būt saistīta ar resursu nepietiekamību vienota koordinācijas mehānisma izveidei. Centralizācijas trūkums, pēc autoru domām, varētu novest pie vājākas pārraudzības. Tāpat norādīts uz to, ka ministriju politiskā vadība politikas veidošanas pārraudzībā iesaistās tikai gadījumos, kad ierēdniecības līmenī novērojami konflikti.¹¹ Latvijā nacionālās izpildvaras iesaisti ES politikas veidošanā koordinē Ārlietu ministrija.

Delna 2021. gada jūnijā publicēja ziņojumu par lobēšanas šā brīža praksi Latvijā.¹² Ziņojumā cita starpā minēts arī, ka pētījuma ietvaros veiktajās intervijās izpildvaras amatpersonas bieži uzsvēra, ka informācija par konsultācijām ar sabiedrību, kas tiek iekļauta likumprojektu anotācijās, ir pietiekama, lai nodrošinātu pietiekamu informācijas atklātību par lobēšanas procesiem tiesību aktu izstrādes gaitā. Vienlaikus daļa amatpersonu arī pauda bažas par to, vai informācija par veiktajām konsultācijām attiecībā uz daļu dokumentu tiek norādīta pilnā apmērā. Kā piemērs minēta tieši Latvijas nacionālo pozīciju ES jautājumos sagatavošana, taču šie dokumenti parasti ir ierobežotas pieejamības informācija, līdz ar to plašākas sabiedrības iesaistes iespējas to tapšanā arī ir ierobežotas.

Ievērības cienīgs ir arī Franks M. Heiga (Frank M. Hage)¹³ jautājums par to, cik lielā mērā ierēdniecība pieņem ar ES politikas veidošanu saistītos lēmumus, apejot paši savus ministrus. Autora ieskatā šādu situāciju veidošanās var būt atkarīga no formāliem ierobežojumiem kā balsošanas procedūras ES diskusiju formātos un spiediens no EP. Pārsteidzošā kārtā kā mazāk svarīgus aspektus, kas veicina šādu praksi, autors minējis ES ministru padomes darba grupu sanāksmju laikā notiekošu neformālo saišu veidošanos un atšķirības dalībvalstu interesēs. Tas skaidrots ar iespējamību, ka ierēdņi šādā veidā pieņem lēmumus tikai attiecībā uz jautājumiem, kas konkrētajai dalībvalstij nav nozīmīgi vai pārlietu sarežģīti. F. M. Heiga ieskatā šim faktam vajadzētu mazināt bažas par ar ES politikas veidošanu saistīto lēmumu pieņemšanas procesu leģitimitāti.¹⁴

Lai gan no vienas puses autoram varētu piekrist, ka ierēdniecības rīcības brīvība, lemjot par dalībvalstī nenozīmīgiem jautājumiem, ir pieņemama, būtu jāatzīmē, ka ir pilnīgi iespējamās situācijas, kad piešķirtā nozīmība jautājumam pieaugtu, ja vien par to sāktos jauna politiska diskusija. Tomēr tas nav iespējams, ja politiskā vadība un arī sabiedrības pārraudzība tiek apieta.

¹⁰ Gartner Laura, Horner Julian, Obholzer Lukas, National Coordination of EU Policy: A Comparative Study of the Twelve "New" Member States - 2011, <https://www.icer.net/index.php/jcer/article/view/275>

¹¹ Ibid.

¹² Delna publicē pētījumu par interešu pārstāvību (lobēšanu) Latvijā, <https://delna.lv/lv/2021/06/17/delna-publice-petijumu-par-interesu-parstavibu-lobesanu-latvija/>

¹³ Hage M. Frank: *Committee Decision-making in the Council of the European Union* - 2007, <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1465116507079539>

¹⁴ Ibid.

Tāpat jāatzīmē, ka noslodzes dēļ augstas amatpersonas var pietiekošā mērā neiedziļināties tehniskās jautājuma detaļās, ja iestādes eksperti paši uz to nevērš uzmanību. Attiecīgi varu secināt, ka būtu maldīgi pieņemt, ka, domājot par ES politikas veidošanas atklātību, ir pietiekami pievērst uzmanību tikai augsto amatpersonu mijiedarbībai ar lobētājiem.

3. Likumdevēja īstenotā izpildvaras pārraudzība politikas veidošanā

Papildus augstāk aprakstītajai politiskajai lēmumu pieņemšanas pārraudzībai izpildvarā nepieciešams pievērsties arī pārraudzībai, ko var īstenot nacionālais likumdevējs. Delnas jūlijā publicētajā ziņojumā par pārvaldes atklātību Covid-19 pandēmijas laikā skaidrots tas, ka likumdevēja pārraugošā loma pēdējā laikā vājinājusies, tomēr Latvijā salīdzinoši maz ir runāts par Saeimas lomu ES politikas veidošanā.¹⁵

Riks Ruiters (Rik Ruiter)¹⁶ savā 2013. gadā publicētajā pētījumā aprakstījis faktorus, kas varētu motivēt arī likumdevējus īstenot pilnvērtīgu pārraudzības funkciju. Kā būtiskus faktorus autors min diskusiju ilgumu par konkrēto normatīvā akta projektu, ar kuru tiek veidota vai ieviesta konkrēta ES politika, paskaidrojošu dokumentu eksistence, mediju uzmanība ES politikas procesiem. Likumsakarīgi šie faktori tiek saistīti ar deputātiem uzliktu mazāku slogu saistībā ar informācijas ievākšanu un apstrādi. Tāpat novērots, ka deputātiem ir mazāk saistoši sekot līdz jautājumiem, par ko sabiedrībā ir maza interese un kas neietekmētu nākotnes vēlēšanu iznākumu.¹⁷ Diemžēl tas liek no vienas puses bažīties par to, cik reāli ir no Saeimas sagaidīt proaktīvu rīcību ES politikas veidošanas uzraudzībā. No otras puses, ņemot vērā iepriekš minēto, varētu sagaidīt, ka šāda uzraudzība gandrīz ekskluzīvi notiks tikai jomās, kurās interešu grupas īsteno lobēšanas aktivitātes, aicinot Saeimas deputātus panākt grupām labvēlīgu iznākumu konkrētu ES politikas procesu veidošanā un ieviešanā.

Savukārt 2017. gadā publicētajā Džuliana M. Hornera (Julian M. Hoerner)¹⁸ pētījumā par nacionālā likumdevēja pārraudzības lomu skaidrots, ka šis jautājums ir bijis būtiska daļa diskusijā par demokrātisko atbildīgumu jau pēdējos 20 gadus. Dž. M. Hornera ieskatā debates pie likumdevēja parasti iniciē partijas, kas sevi ir pozicionējušas kā tādas, kam ES politika ir būtisks jautājums, piemēram, eiroseptiskas partijas. Tikmēr politiskās partijas, kas nav eiroseptiskas, parasti vispārīgi piekrīt izpildvaras sagatavotajām nostājām. Attiecīgi autora ieskatā likumdevēja uzraudzība drīzāk mēdz būt saistīta ar vispārīgu pozicionēšanos, nevis par tehniskiem jautājumiem. Attiecīgi šo procesu būtu grūti uzlūkot kā jēgpilnu izpildvaras uzraudzību, bet vienlaikus tas varētu kalpot informētības veicināšanai sabiedrībā, tādējādi netieši nodrošinot

¹⁵ Delna publicē ziņojumu par atklātību COVID-19 laikā,

<https://delna.lv/lv/2021/07/21/delna-publice-zinojumu-par-atklatibu-covid-19-laika/>

¹⁶Ruiter Rik, *Under the radar? National parliaments and the ordinary legislative procedure in the European Union - 2013*,

<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13501763.2012.760328>

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Hoerner M. Julian, *Real scrutiny or smoke and mirrors: The determinants and role of resolutions of national parliaments in European Union affairs*, 2017,

<https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1465116516688803?journalCode=eupa>

atbildīgumu.¹⁹ Šeit būtu vērts atzīmēt likumdevēja ierobežotos resursus tehniskas politikas analīzes veikšanai. Šis resursu trūkums gan daļā valstu (ar mazāku parlamentārās pārraudzības mandātu vai cilvēkresursiem) varētu būt izteiktāks kā citās.

Tai pat laikā ne visi ir vienprātis, ka jēgpilna parlamenta pārraudzība vispār ir kaut kas, uz ko likumdevējam būtu jātiecas. Atsevišķi autori ir aprakstījuši divas nodalāmas pieejas nacionālā likumdevēja pārraudzībai pār ES likumdošanas procesiem. Ronalds Holchekers (Ronald Holz hacker)²⁰, piemēram, 2002. gadā salīdzinājis Vācijas pieeju, kur likumdevējs parasti atbalsta valdības pozīciju, ar Nīderlandes gadījumu, kur iespējams novērot valdību veidojošas partijas, kas veido pagaidu koalīcijas ar opozīcijas partijām, lai panāktu atšķirīgas valsts nostājas (kas noved arī pie lielākas ES politikas procesu kritikas). Attiecīgi autors norāda uz nepieciešamību, domājot par likumdevēja lomu, ņemt vērā ne vien formālus aspektus kā normatīvos aktos noteiktas pilnvaras un institucionālo uzbūvi, bet arī, piemēram, partiju savstarpējās attiecības.²¹

Savukārt 2012. gadā publicētajā Tomasa Vinzena (Thomas Winzen)²² pētījumā skaidrots, ka spēcīgākas pārraudzības institūcijas varētu būt drīzāk saistāmas ar padziļinātāku ES integrāciju. Tomēr arī šis autors atzīmē, ka euroskeptisku partiju klātbūtne ir vērā ņemams faktors. Šī autora ieskatā nepieciešams nošķirt pārraudzības institūciju piekļuvi informācijai un spēju diskutēt par šo informāciju no mehānismiem, kas ļautu piespiest valdību veikt izmaiņas savā nostājā. Zināma sakarība tiek novērota starp šādu mehānismu eksistenci un to, vai politiskajā sistēmā darbojas euroskeptiskas partijas, tomēr tiek uzsvērts, ka mehānismu eksistence pati par sevi nenozīmē, ka tie tiek efektīvi izmantoti no opozīcijas partiju puses.²³

Analizējot institūciju nozīmes izmaiņas laika gaitā, varu secināt, ka palielinājusies ir ne tikai EP nozīme. Karīna Sprungka (Carina Sprungk)²⁴ 2013. gadā aprakstījusi to, kā Lisabonas līguma rezultātā nacionālajiem likumdevējiem izveidojušās jaunas funkcijas. Kā šīs funkcijas autore nosauc: "vārtu uzraudzība", tīklošanās un "unitārā uzraudzība". Ar vārtu uzraudzību autore saprot to, ka nacionālie parlamenti varbūt neizstrādā paši savus priekšlikumus, bet var uzlikt veto zināmām izpildvaras pozīcijām. Ar tīklošanos autore saprot saišu veidošanos starp dažādiem nacionāliem likumdevējiem, kā arī pārnacionālām institūcijām. Savukārt ar unitāro uzraudzību tiek saprasts fenomens, kad koalīcijas partijas pašas īsteno opozīcijas funkciju un jēgpilni pārrauga sevis iecelto izpildvaras amatpersonu darbu.²⁵

ES politikas veidošana un dalībvalstu nacionālā līmeņu institūciju loma šajā procesā ir tēma, par kuru vairāku desmitu gadu laikā veikta virkne pētījumu. Viens no galvenajiem šādiem izpēti objektiem ir bijis nacionālo likumdevēju loma ES politikas veidošanā. Vienlaikus jāapzinās, ka,

¹⁹ Ibid.

²⁰ Holz hacker Ronald, *National Parliamentary Scrutiny over EU Issues - 2002*, <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1465116502003004004?journalCode=eupa>

²¹ Ibid.

²² Winzen Thomas, *European integration and national parliamentary oversight institutions*, 2012, <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1465116512467088>

²³ Ibid.

²⁴ Sprungk Carina, *A New Type of Representative Democracy? Reconsidering the Role of National Parliaments in the European Union*, 2013, <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/07036337.2013.799944>

²⁵ Ibid.

lai gan šie pētījumi var piedāvāt vērtīgas atziņas, nevajadzētu pieņemt, ka likumdevēja loma ir statiska un nevarētu mainīties laika gaitā, vienlaikus mainoties un attīstoties ES institūcijām un tās politikām. Tāpat, protams, jāņem vērā tas, ka dažādās valstīs likumdevēja loma institucionālajā iekārtā ir atšķirīga un tāpat likumsakarīgi atšķirīgas būs arī to lomas ES politikas veidošanas pārraudzībā.

Atziņa, kas varētu būt attiecināma uz Latvijas gadījumu, ir tā, kas attiecas uz Saeimas deputātu pieeju resursiem. Gan Saeimas kā institūcijas analītiskā kapacitāte, gan potenciālais pienesums no deputātu partijām. Ņemot vērā to, ka Saeimā šo pārraudzību primāri īsteno Saeimas Eiropas lietu komisija bez regulāras citu komisiju iesaistes, būtu jāizvērtē tas, vai šī procesa nodrošināšanai nebūtu jāpiesūta papildu resursi un jāuzlabo Eiropas lietu komisijas sadarbība ar citām Saeimas komisijām. Zināmus ierobežojumus atklātības nodrošināšanai varētu radīt netiešas lobēšanas gadījumi, kad dalībvalstu nacionālo likumdevēju deputāti saviem kolēģiem citās valstīs izplata sev iesūtītus lobētāju materiālus. Proti, tas, cik liela atklātība būtu sagaidāma par šādu materiālu izcelsmi, lielā mērā būtu atkarīgs no katras konkrētās valsts amatpersonām un regulējuma.

4. ES tiesību aktu pārņemšana nacionālajā tiesību sistēmā

Nacionālo likumdevēju loma ES politikas veidošanā ir būtiska vairāku iemeslu dēļ. Salīdzinoši daudz publiskās diskusijās ir pievērsta uzmanība jautājumam par nacionāla līmeņa diskusijām kā ES projekta leģitimitātes avotam. Savukārt mazāk uzmanības ir veltīts kādam visnotaļ praktiskam jautājumam, proti, ES tiesību aktu pārņemšanai nacionālajā tiesību sistēmā.

Šī jautājuma problemātiku savā 2018. gada pētījumā aprakstījis Daniels Finke (Daniel Finke)²⁶. Autors norādījis uz to, ka ES direktīvu pārņemšanas bieži ir laikietilpīgs process sevišķi gadījumos, kad ir runa par sabiedrībā nozīmīgiem, sarežģītiem un polarizējošiem jautājumiem. Attiecīgi tiek arī uzsvērts, ka normatīvā akta pārņemšana tiek atvieglota, ja nacionālais likumdevējs ir bijis pilnvērtīgi iesaistīts agrīnajā lēmumu pieņemšanas procesā, proti, nacionālās pozīcijas izstrādē.²⁷ Tas ne vien ļautu šīm diskusijām valstī notikt laikus, nākotnē nekavējot normas pārņemšanu, bet arī ļautu nacionālajam parlamentam laikus izvērtēt to, kādi likuma grozījumi varētu tai būt nepieciešami.

Tomēr autors skaidro, ka šis pozitīvais iespaids ir manāms tikai situācijās, kad ir runa par "spēcīgu" likumdevēju. Ar spēcīgu likumdevēju autors saprot tādu, kam ir pietiekami augsta kapacitāte, pieeja informācijai un formālās pilnvaras attiecībā pret valdību. Kā būtisku aspektu D. Finke uzsver to, ka valdībām kopumā ir plaša rīcības brīvība izvēlēties to, kā direktīvas nacionālajos tiesību aktos tiks pārņemtas un vai vispār nepieciešams veikt grozījumus likumā.²⁸ Šīs situācijas ir nošķiramas no tām, kad pietiek ar grozījumiem MK noteikumos.

Attiecīgi, ņemot vērā iepriekš aprakstīto, neregulāro likumdevēja iesaisti ES politikas veidošanā un to, ka principā iespējama situācija, kad izpildvaras ieskatā ES tiesību akts pārņemams bez

²⁶ Finke Daniel, *Institutional conditions for effective parliamentary oversight of European Union politics*, 2018, <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01402382.2018.1474418?journalCode=fwep20>

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

likuma grozījumiem, ir iespējama situācija, kad likumdevējs nedz politikas veidošanā, nedz pārņemšanā netiek iesaistīts vispār. Gadījumos, kad izpildvara kļūdījusies un likuma grozījumi tomēr beigu beigās izrādās nepieciešami, tas var novest pie novēlotas pārņemšanas un potenciālām ES sankcijām. Teorētiski šāda notikumu attīstība var būt izdevīga negodprātīgiem lobētājiem un var tikt izmantota jaunu normu stāšanās spēkā kavēšanai.

5. Priekšlikumi, domājot par Latvijas lobēšanas regulējuma ES politikas dimensiju

Delna šajā rakstā izstrādājusi pārskatu par daļu no aspektiem, kas būtu jāņem vērā, domājot par nacionālā lobēšanas regulējuma ES politikas veidošanas dimensiju. Turpmāk, strādājot pie regulējuma, būtu jāapsver šādi priekšlikumi:

- Jāveido un jāuztur publiski pieejams, lietotājam draudzīgs saraksts ar visām Latvijas nacionālajām pozīcijām (ierobežotas pieejamības dokumenti), kas ir sasaistīts ar nacionālajiem tiesību aktiem, kas tiek izstrādāti uz pozīcijās atspoguļoto ES tiesību akta pamata.
- Iestādes publicētajā nacionālo pozīciju sarakstā apsvērt iespēju publicēt īsu aprakstu, kurā skaidrots tas, kādas konsultācijas notikušas nacionālās pozīcijas dokumenta sagatavošanā, ja iespējams automatizēti sasaistīt šīs informācijas sistēmas datus ar nākotnes lobētāju reģistra datiem, mazinot administratīvo slogu.
- Apsverams veids, kā publicējama informācija par konsultācijām, kas amatpersonām notikušas ar lobētājiem pēc pozīcijas dokumenta sagatavošanas un teorētiski varētu novest pie atjauninātas pozīcijas izveides, kā arī pozīcijā ietvertu nostāju interpretācijas izmaiņām.
- Jāizvērtē iespēja apkopot un publicēt nacionālā līmeņa lobētāju reģistrā informācija arī par ES līmenī aktīviem lobētājiem, kuri varētu netieši ietekmēt nacionālā līmeņa lēmumu pieņemšanu.
- Lai nodrošinātu veiksmīgu nacionālā likumdevēja funkciju veikšanu, nepieciešams izziņāt veidus, kā uzlabot informācijas apriti starp Saeimas Eiropas lietu komisiju un citām Saeimas komisijām, tai skaitā, attiecībā uz informācijas apriti saziņā ar dažādo komisiju sadarbības partneriem - interešu pārstāvjiem.
- Jāspēcina likumdevēja kapacitāte ES politikas veidošanas laicīgā pārraudzībā, lai novērstu kavēšanos ar normu pārņemšanu nacionālajā tiesību sistēmā.

Lai gan ne visi priekšlikumi attiecas specifiski uz topošo likumu, kā norādīts Delnas jūnijā publicētajā ziņojumā²⁹, konkrētais likums ir tikai daļa no plašākas sistēmas, kas palīdz nodrošināt lobēšanas atklātību. Attiecīgi ir vērts domāt, kādas iniciatīvas papildu iecerētajam likumam varētu palīdzēt sasniegt tā mērķi, nodrošinot iedzīvotājiem pieejamu un atklātu interešu pārstāvības iespēju.

²⁹ <https://delna.lv/lv/2021/06/17/delna-publice-petijumu-par-interesu-parstavibu-lobesanu-latvija/>
<https://delna.lv/lv/2021/06/17/delna-publice-petijumu-par-interesu-parstavibu-lobesanu-latvija/>

