

LOBĒŠANAS REGULĒJUMA NEESAMĪBAS IETEKME UZ UZŅEMTO EIROPAS SAVIENĪBAS SAISTĪBU IZPILDI

HOW THE ABSENCE OF LOBBYING REGULATION IN A MEMBER STATE AFFECTS FULFILMENT OF EUROPEAN UNION'S COMMITMENTS

Viktorija Soņeca,¹ LL.M.

Latvijas Universitātes Juridiskās fakultātes doktorante

Summary

In this paper, the author provides an analysis of reasons and means whereby the absence of a lobbying regulation in a Member State affects the fulfilment of the European Union's commitments, as the decisions made by national legislator reflect the fulfilment of European Union's commitments, and lobbying can provide decision-makers with valuable insights and data, as well as grant stakeholders an access to the development and implementation of public policies. Moreover, self-regulated lobbying can lead to undue influence, unfair competition and regulatory capture to the detriment of the public interest and effective public policies.

Atslēgvārdi: lobēšana, dalībvalsts saistības, ES normatīvo aktu piemērošana, likumdošana.

Keywords: lobbying, Member State's commitments, application of EU law, legislation

Ievads

Latvijas Republika (turpmāk – Latvija), kļūstot par Eiropas Savienības (turpmāk – ES) dalībvalsti, uzņēmās virkni saistību, kuras tā apņēmas pildīt, nodrošinot cita starpā nacionālās tiesību sistēmas sakārtošanu, kā arī ES tiesību pareizu piemērošanu praksē.² Minētais nozīmē, ka Latvijas nacionālie tiesību akti jāizstrādā, jāpieņem un jāinterpretē tādējādi, lai nerastos pretrunas ar Latvijas uzņemtajām saistībām attiecībā pret ES.³ Turklāt, ja konkrētais jautājums saistīts ar ES normatīvo aktu piemērošanu vai arī atrodas ES tiesību tvērumā, ievērojot, ka ES tiesības ir neatņemama Latvijas tiesību sistēmas sastāvdaļa,⁴ Latvijai kā jebkurai citai dalībvalstij jāņem vērā arī Eiropas Savienības Tiesas

¹ Visas šajā rakstā ietvertās atziņas ir balstītas uz autores personiskajiem uzskatiem un pārlicību un nav saistošas nevienai iestādei, kurā viņa darbojas.

² Satversmes tiesas 19.10.2011. spriedums lietā Nr. 2010-71-01, 13.3. punkts.

³ Satversmes tiesas 17.01.2008. spriedums lietā Nr. 2007-11-03, 25.4. punkts.

⁴ Satversmes tiesas 06.03.2019. spriedums lietā Nr. 2018-11-01, 16.2. un 18.4.1. punkts.

(turpmāk – EST) judikatūrā sniegtā attiecīgā ES normatīvā akta, kā arī vispārējo tiesību principu interpretācija, noskaidrojot nacionālo normatīvo aktu saturu un piemērojot tos.⁵

Minētais nozīmē, ka, pieņemot jaunus nacionālos normatīvos aktus vai grozot spēkā esošos, būtiski ievērot ne tikai no ES normatīvā akta izrietošo, izmantojot visas tiesību normu interpretācijas metodes, bet arī EST judikatūru, lai tādējādi tiktu nodrošināta jauna nacionālā normatīvā akta vai arī grozījumu jau esošajā normatīvajā aktā izstrāde, kas attiecīgi atbilst ES tiesībām. Vienlaikus jāatceras, ka EST judikatūra nepārtraukti maina un papildina ES tiesības, kā rezultātā, piemēram, kāda direktīva var tikt interpretēta pavisam pretēji tam, kā to sākotnēji, pārņemot nacionālajos normatīvajos aktos, interpretēja dalībvalsts. Viens no šādiem piemēriem ir EST spriedums lietā *C-673/16 Coman u. c.*, kur sniegts Direktīvas 2004/38/EK⁶ 7. panta skaidrojums.⁷

Kā vēl viens piemērs pieminams Vispārīgās datu aizsardzības regulas⁸ 17. pants, kurā paredzētas tiesības uz dzēšanu jeb tiesības “tikt aizmirstam”. Šīs tiesības ieviestas ar EST spriedumu⁹ un tagad nostiprinātas ES tieši piemērojamā tiesību aktā. Papildus jānorāda arī uz tādām EST lietām kā *C-616/15 Komisija/Vācija*, *C-605/15 Aviva*, *C-326/15 DNB Banka*,¹⁰ kur ne tikai dalībvalstis, bet arī Eiropas Komisija (turpmāk – Komisija) kļūdaini interpretēja vienu no Direktīvas 2006/112/EK¹¹ normām,¹² un pēc šo spriedumu pasludināšanas Latvijā veikti grozījumi Pievienotās vērtības nodokļa likumā,¹³ lai nodrošinātu atbilstību EST spriedumos noteiktajam.¹⁴

Tādējādi, kā tas izriet no norādītā un pieminētajiem piemēriem, ES tiesības ir nesaraucjami saistītas ar normatīvo aktu izstrādi, kā arī to precizēšanu, savukārt normatīvo aktu izstrādi nevar skatīt atrauti no tiesiskas valsts principa, kā arī labas pārvaldības principa, kurus savukārt ietekmē lobēšana regulējuma esamība/neesamība valstī. Tas tā ir, jo lobēšanas regulējuma esamība nodrošina taisnīguma principa ievērošanu, atbilstoši kuram jāpanāk iespējami taisnīgāks līdzsvars starp dažādu sabiedrības locekļu pretrunīgām interesēm, ņemot vērā, ka “līdzdalības jēga ir nevis tā, lai jebkādas personu grupas viedoklis likumdevējam būtu saistošs, bet, lai tiktu pieņemts objektīvs lēmums un panākts dažādu

⁵ Satversmes tiesas 29.06.2018. spriedums lietā Nr. 2017-28-0306, 10. punkts.

⁶ Eiropas Parlamenta un Padomes 29.04.2004. Direktīva 2004/38/EK par Savienības pilsoņu un viņu ģimenes locekļu tiesībām brīvi pārvietoties un uzturēties dalībvalstu teritorijā, ar ko groza Regulu (EEK) Nr. 1612/68 un atceļ Direktīvas 64/221/EEK, 68/360/EEK, 72/194/EEK, 73/148/EEK, 75/34/EEK, 75/35/EEK, 90/364/EEK, 90/365/EEK un 93/96/EEK.

⁷ EST 05.06.2018. spriedums lietā *C-673/16 Coman u. c.*

⁸ Eiropas Parlamenta un Padomes 27.04.2016. Regula 2016/679 par fizisku personu aizsardzību attiecībā uz personas datu apstrādi un šādu datu brīvu apriti un ar ko atceļ Direktīvu 95/46/EK.

⁹ EST 13.05.2014. spriedums lietā *C-131/12 Google Spain un Google*.

¹⁰ EST 21.09.2017. spriedums lietā *C-616/15 Komisija/Vācija*; lietā *C-605/15 Aviva*; lietā *C-326/15 DNB Banka*.

¹¹ Padomes 28.11.2006. Direktīva 2006/112/EK par kopējo pievienotās vērtības nodokļa sistēmu.

¹² Soņeca V. Kādas NPG atbrīvojamas no PVN. *Balances Juridiskie Padomi*, 01.11.2018., Nr. 11. Pieejams: <https://juridiskiepadomi.lv/nr-11-novembris-2018/> [aplūkots 03.04.2020.].

¹³ Likums “Grozījumi Pievienotās vērtības nodokļa likumā”: LV likums. Pieņemts 30.05.2019. *Latvijas Vēstnesis*, 12.06.2019., Nr. 118.

¹⁴ Likumprojekta “Grozījumi Pievienotās vērtības nodokļa likumā” sākotnējās ietekmes novērtējuma ziņojums (anotācija). Pieejams: <http://titania.saeima.lv/LIVS13/SaeimaLIVS13.nsf/0/DCEF2C1C3C2A FF8FC2258353004A92F3?OpenDocument> [aplūkots 03.04.2020.].

interesu līdzsvars”.¹⁵ Tomēr, ja minētais līdzsvars netiek rasts, sekas ietekmē tiesību normu piemērotājus.¹⁶

Piemēram, viens no tiesību piemērotājiem ir nacionālās tiesas, ņemot vērā, ka tiesas uzdevums cita starpā ir noskaidrot likumdevēja gribu, piemērojot tiesību normu, tomēr šādu uzdevumu nav iespējams izpildīt, ja, piemēram, trūkst informācijas vai ir/nav notikušas diskusijas, no kurām attiecīgi izrietētu, kādas intereses ir konkrētās tiesību normas izstrādes un pieņemšanas pamatā.¹⁷ Minētais attiecas arī uz situācijām, kad būtu bijis jāpieņem jauns normatīvais akts kādā jautājumā vai arī jāveic precizējoši grozījumi jau esošajā normatīvajā aktā, tomēr tas nav darīts.

Tādējādi šajā rakstā tiks apskatīta lobēšanas regulējuma ietekme uz ES uzņemto saistību izpildi, sākumā aplūkojot nacionālo normatīvo aktu atbilstības ES tiesībām noteikšanas veidus un tad pievērsoties lobējuma regulējuma jautājumam. Vienlaikus uzsverams, ka šajā rakstā autore piemin tikai Latvijas piemērus, lai tādējādi lasītājam radītu izpratni par lobēšanas regulējuma sasaisti ar ES tiesībām un Latvijas uzņemto saistību izpildi, ievērojot rakstam atvēlēto apjomu.

Atbilstības konstatēšana

Dalībvalsts dažādos veidos un stadijās var konstatēt nacionālo normatīvo aktu atbilstību/neatbilstību ES tiesībām, t. i., ar sākotnējo izvērtējumu, pārkāpuma procedūru, EST spriedumu. Dalībvalsts jauna ES normatīvā akta (piemēram, direktīva, regula) izstrādes posmā, kā arī brīdī, kad šis normatīvais akts tiek pieņemts un stājas spēkā, veic attiecīgā ES normatīvā akta salīdzinājumu. Pirmkārt, salīdzinājums tiek veikts ar dalībvalsts tā brīža tiesisko situāciju (ko tieši konkrētajā jautājumā nosaka/nenosaka spēkā esošie nacionālie normatīvie akti), un, otrkārt, salīdzinājums tiek veikts ar attiecīgo nacionālo normatīvo aktu piemērošanas praksi, lai pieņemtu lēmumu par atbilstību/neatbilstību.

Uzsverams, ka minētais salīdzinājums attiecas arī uz EST pieņemtajiem nolēmumiem. Izvērtējot nacionālos normatīvos aktus un to piemērošanas praksi, kas var izrietēt, piemēram, no nacionālo iestāžu rīcības vai arī judikatūras, dalībvalsts nonāk pie secinājuma par šo nacionālo normatīvo aktu atbilstību/neatbilstību ES tiesībām. Gadījumā, ja tiek konstatēta nacionālā normatīvā akta/-u atbilstība ES tiesībām, kā arī EST judikatūrai turpmāka rīcība no valsts puses neseko, tomēr, ja šāda atbilstība netiek konstatēta, valstij jārikojas, pieņemot jaunus normatīvos aktus vai arī grozot spēkā esošos, lai tādējādi nodrošinātu atbilstību. Papildus jānorāda, ka atbilstībai jābūt nodrošinātai ne tikai attiecībā pret jauniem ES izstrādātajiem sekundārajiem tiesību aktiem (piemēram, direktīva, regula u. c. Līguma par Eiropas Savienības darbību (turpmāk – LESD) 288. pantā minētiem aktiem), bet arī vispārīgi pret primārajiem ES tiesību aktiem, t. i., Līgumu par Eiropas Savienību, LESD, Pamattiesību hartu u. c.

¹⁵ Satversmes tiesas 13.05.2005. spriedums lietā Nr. 2004-18-0106, secinājumu daļas 7. punkts.

¹⁶ Mulcahy S. Lobbying in Europe (Hidden Influence, Privileged Access), 2015. Available at: https://www.transparency.org/whatwedo/publication/lobbying_in_europe [aplūkots 03.04.2020.].

¹⁷ Krūmiņa V. Kādēļ Latvijā nepieciešams regulēt lobēšanu. Jurista Vārds, 20.06.2017., Nr. 26 (980), 4. lpp.

Piemēram, pret Latviju tika uzsākta pārkāpuma procedūra¹⁸ saistībā ar Latvijas Notariāta likuma 9. panta 1. punktā līdz 2015. gada 28. decembrim noteikto, ka “par notāriem var būt personas, kas ir Latvijas pilsoņi”. Šī tiesību norma bija spēkā, līdz stājās spēkā grozījumi Notariāta likumā, nosakot, ka par notāriem var būt personas, kas ir ES pilsoņi.¹⁹ Šādi grozījumi ir sekas EST spriedumam lietā C-151/14 *Komisija/Latvija*, kurā EST secināja, ka Latvija, iekļaujot pilsonības nosacījumu zvērināta notāra profesijas veikšanai, pieļāvusi atšķirīgu attieksmi pilsonības dēļ.

Saistībā ar pārkāpuma procedūrām, kā arī atbilstību pieminams vēl viens piemērs. Komisija pret Latviju ierosināja pārkāpuma procedūru Nr. 2018/4024 saistībā ar Rīgas domes saistošo noteikumu Nr. 148 “Par nekustamā īpašuma nodokli Rīgā” 3.¹ punktu, uzskatot, ka šī tiesību norma ir nesaderīga ar LESD 18., 45., 49. un 63. pantu. Par minēto tiesību normu Satversmes tiesa ierosināja lietu Nr. 2017-28-0306, atzīstot ar spriedumu to par neatbilstošu Latvijas Republikas Satversmes (turpmāk – Satversme) 91. pantam,²⁰ un tādēļ pret Latviju ierosinātā pārkāpuma procedūra tika slēgta.²¹ Tomēr nav izslēgta situācija, kad Satversmes tiesas nospriests var nonākt pretrunā ar EST secināto.

Piemēram, Satversmes tiesa lietā Nr. 2019-05-01²² atzina Patērētāju tiesību aizsardzības likuma 8. panta 2.³ daļu par atbilstošu Satversmes 1. un 105. pantam. Tomēr vienlaikus EST tiesvedībā ir lieta C-686/19 *Soho Group*, kur prejudiciālos jautājumus uzdevis Latvijas Senāta Administratīvo lietu departaments, lūdzot skaidrot, vai jēdziens “kredīta kopējās izmaksas patērētājam”, kas norādīts Direktīvas 2008/48/EK²³ 3. panta g) apakšpunktā, ietver kredīta pagarināšanas izmaksas, ja kredīta pagarināšanas noteikumi ir daļa no kredītēšanas līguma noteikumiem un nosacījumiem, par kuriem vienojas kredīta devējs un kredītaņēmējs. Lai gan pagaidām EST nav pieņēmusi nolēmumu, tomēr nav izslēgts, ka EST varētu nonākt pie citāda secinājuma nekā Satversmes tiesa.²⁴

Uzsverams, ka ir arī tādas lietas kā C-943/19 *ONDO*, C-944/19 *4finance*, C-945/19 *OC Finance*, kurās uzdoti identiski prejudiciālie jautājumi, un tādēļ minētajās lietās EST šobrīd apturējusi tiesvedību līdz brīdim, kad tiks pieņemts galīgais nolēmums EST lietā C-686/19 *Soho Group*. Līdz ar to rodas jautājums, kuram spriedumam sekos Latvijas Senāta Administratīvo lietu departaments – Satversmes tiesas vai arī EST? Šajā kontekstā norādāms, ka līdzīga situācija, kur EST un nacionālā tiesa nonāk pie pretējiem secinājumiem, jau bija izveidojusies ar Satversmes tiesas pieņemto nolēmumu lietā Nr. 2016-04-03²⁵ un EST

¹⁸ Soņeca V. Pārkāpuma procedūra: kas tas par “zvēru” un cik bīstamas ir sekas. *Jurista Vārds*, 14.05.2019., Nr. 19 (1077), 29.–33. lpp.

¹⁹ 26.11.2015. likums “Grozījumi Notariāta likumā”. *Latvijas Vēstnesis*, 15.12.2015., Nr. 245.

²⁰ Satversmes tiesas 29.06.2018. spriedums lietā Nr. 2017-28-0306.

²¹ Komisijas publiskā vietne saistībā ar pret dalībvalstīm ierosinātām pārkāpumu procedūrām: Pieejams: https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/index.cfm?lang_code=EN&typeOfSearch=false&active_only=0&noncom=0&r_dossier=20184024&decision_date_from=&decision_date_to=&title=&submit=Search [aplūkots 17.03.2020.].

²² Satversmes tiesas 12.02.2020. spriedums lietā Nr. 2019-05-01.

²³ Eiropas Parlamenta un Padomes 23.04.2008. Direktīva 2008/48/EK par patēriņa kredītlīgumiem un ar ko atceļ Direktīvu 87/102/EEK.

²⁴ Soņeca V. Tiesas savstarpēji abpusējā komunikācija. *Jurista Vārds*, 10.04.2018., Nr. 15 (1021), 22.–28. lpp.

²⁵ Satversmes tiesas 18.12.2018. spriedums lietā Nr. 2016-04-03.

pasludināto spriedumu lietā C-120/17 *Ministru kabinets*²⁶ saistībā ar tiesiskās pašāvības principu.

Tomēr, paturpinot par atbilstības konstatēšanu, jānorāda arī uz EST pasludināto spriedumu lietā C-673/16 *Coman u. c.* EST šajā lietā nonāca pie secinājuma, ka ES tiesībām ir pretēja situācija, kad viena persona ir ES pilsonis, bet otra ir trešās valsts pilsonis, un dalībvalsts normatīvajos aktos netiek paredzēts, ka personas tāda paša dzimuma laulātajam ir tādas pašas iecelšanas un uzturēšanās tiesības, kādas tiek paredzētas pretējā dzimuma laulātajam, jo tādējādi tiek ierobežota ES pilsoņa pārvietošanās brīvība ES. Vienlaikus EST uzsvēra, ka šis secinājums neuzliek dalībvalstīm pienākumu atzīt viendzimuma laulības, bet gan tikai nodrošināt līdzvērtīgas iecelšanas un uzturēšanās tiesības dalībvalstī, tādējādi neierobežojot ES pilsoņu pārvietošanās brīvību. Tāpat jāņem vērā, ka iecelšanas un uzturēšanās tiesības nepiešķir papildu tiesības, kas izriet no laulāto jēdziena, kāds Latvijā nostiprināts Satversmē un Civillikumā, ņemot vērā, ka civilstāvokļa noteikšana ietilpst ekskluzīvā katras ES dalībvalsts kompetencē. Tomēr kādēļ šis spriedums ir pieminams Latvijas gadījumā un tieši konkrētā raksta kontekstā?

Atbilde ir pavisam vienkārša. Latvija Direktīvas 2004/38/EK prasības ieviesusi cita starpā ar Ministru kabineta 2011. gada 30. augusta noteikumiem Nr. 675 “Kārtība, kādā Savienības pilsoņi un viņu ģimenes locekļi ieejo un uzturas Latvijas Republikā” (turpmāk – Noteikumi Nr. 675). Lai gan Noteikumos Nr. 675 netiek skaidrots, kas saprotams ar ES pilsoņa laulāto, no Latvijas normatīvajiem aktiem izriet, ka laulātais ir tikai pretējā dzimuma pārstāvis, ar ko personai ir noslēgta laulība (Satversmes 110. pants, Civillikuma 35. panta otrais teikums), līdz ar to laulātais, kas ir tāda paša dzimuma, nav atzīstams par laulāto un nav uzskatāms par ģimenes loekli Noteikumu Nr. 675 izpratnē, kas attiecīgi nozīmē, ka viņam netiek garantētas tiesības uzturēties valstī ilgāk par trīs mēnešiem, kādas tiek garantētas pretējā dzimuma laulātajiem.

Uzsverams, ka Ministru kabinets, pieņemot Noteikumu Nr. 675 3.1. apakšpunktu, neparedzēja, ka par ES pilsoņa ģimenes loekli atzīstams arī tāda paša dzimuma laulātais, jo uz to brīdi EST nebija pasludinājusi spriedumu, no kura šāds secinājums varētu izrietēt. Minētais nozīmē, ka Noteikumi Nr. 675 neatbilst EST secinājumiem lietā C673/16 *Coman*. Līdz ar to, lai nodrošinātu Latvijas tiesiskā regulējuma atbilstību Direktīvas 2004/38/EK prasībām, ievērojot lietā C-673/16 *Coman* sniegto jēdziena “laulātais” interpretāciju, būtu jāveic grozījumi, tādējādi nodrošinot līdzvērtīgas iecelšanas un uzturēšanās tiesības dalībvalstī. Vienlaikus norādāms, ka šādi grozījumi nodrošinātu skaidru tiesisko regulējumu, lai persona varētu saprast tiesiskās sekas, kas tai noteiktos apstākļos var iestāties.²⁷ Tāpat tādējādi tiktu novērsts risks, ka pret Latviju varētu tikt ierosināta pārkāpuma procedūra par šo jautājumu.

Savukārt cits piemērs, kad likumdevējs nav pieņēmis attiecīgos grozījumus, lai gan Satversmes tiesa ir vairākkārt norādījusi, ka likumdevējam ir pienākums periodiski apsvērt, vai konkrētais tiesiskais regulējums joprojām ir efektīvs, piemērots un nepieciešams,²⁸ ir EST lieta C-707/19 *K.S.* Šajā lietā Polijas pirmās instances tiesa ir vērsusies EST ar prejudiciālo jautājumu, lai noskaidrotu, vai

²⁶ EST 07.08.2018. spriedums lietā C-120/17 *Ministru kabinets*.

²⁷ Satversmes tiesas 12.02.2020. spriedums lietā Nr. 2019-05-01, 19.2. punkts.

²⁸ *Ibid.*, 24.1. punkts.

Latvijas Sauszemes transportlīdzekļu īpašnieku civiltiesiskās atbildības obligātās apdrošināšanas likuma (turpmāk – OCTA likums) 28. pants nenonāk pretrunā ar Direktīvas 2009/103/EK²⁹ 3. pantu, t. i., OCTA likuma 28. pantā norādīts, ka izdevumi saistībā ar transportlīdzekļa vai tā atlieku evakuāciju tiek segti tikai “Latvijas teritorijā”.

Šāds tiesību normas formulējums pārņemts no spēku zaudējušā Sauszemes transportlīdzekļu īpašnieku civiltiesiskās atbildības obligātās apdrošināšanas likuma 28. panta, kurš zaudēja spēku 2004. gada 1. maijā ar OCTA likuma spēkā stāšanos,³⁰ un OCTA likuma 28. pants kopš OCTA likuma pieņemšanas 2004. gadā tika grozīts tikai vienu reizi 2011. gadā, aizstājot OCTA likuma 28. panta otrajā teikumā vārdus “izziņas izdarišana” ar vārdiem “izmeklēšana kriminālprocesā”.³¹ Tomēr, vērtējot Direktīvas 2009/103/EK 3. pantā minēto, nepārprotami var nonākt pie secinājuma, ka katrai dalībvalstij, kā tas norādīts Direktīvas 2009/103/EK 3. pantā, “visu vajadzīgo pasākumu” ietvaros jānodrošina, ka apdrošināšanas sabiedrības ir atbildīgas par zaudējumu pilnīgu atlīdzināšanu, tai skaitā arī par tādām zaudējumiem izraisījušā notikuma sekām, kuras izpaužas kā, piemēram, nepieciešamība cietušā transportlīdzekli vilkt uz tā mītnes valsti un izdevumi saistībā ar nepieciešamību transportlīdzekļus novietot stāvvietā. Tomēr konkrētā tiesību norma nav attiecīgi grozīta, jo tādējādi nepastarpināti tiktu negatīvi ietekmēta apdrošināšanas sabiedrību prakse attiecībā uz izmaksu segšanu līdzīgos kā lietā C-707/19 K.S. gadījumos.

Lobēšanas regulējuma ietekme

Likumdošanas procesam ne vien jāatbilst normatīvajos aktos noteiktajām formālajām prasībām, bet arī jāveicina personu uzticēšanās valstij un tiesībām.³² Atbilstoši labas likumdošanas principam likumdevējam jāizvērtē likumprojektā paredzēto tiesību normu atbilstība augstāka juridiska spēka tiesību normām, tostarp Satversmei, starptautiskajām un ES tiesību normām, un jāsaskaņo likumprojektā ietvertās un tiesību sistēmā jau pastāvošās tiesību normas atbilstoši racionāla likumdevēja principam. Tāpat paredzētais tiesiskais regulējums, ja tas nepieciešams, ir pienācīgi jāpamato ar izskaidrojošiem pētījumiem, kā arī jāapsver nozaru speciālistu izteiktās riska prognozes un jāveic savlaicīgi riska novērtēšanas pasākumi.³³ Vienlaikus uzsverams, ka, lai arī labas likumdošanas princips negarantē konkrētu vienai personai vai personu grupai vēlamu rezultātu, tomēr tā ievērošana ikvienam dod pārliecību par to, ka attiecīgais jautājums ir demokrātiski apspriests, respektīvi, dažādi viedokļi ir pausti un analizēti, un ka dažādu tiesību un likumīgo interešu sadursmes gadījumā labākais iespējamais līdzsvars ir meklēts.³⁴ Minēto var nodrošināt ar lobēšanas

²⁹ Eiropas Parlamenta un Padomes 16.09.2009. Direktīva 2009/103/EK par civiltiesiskās atbildības apdrošināšanu saistībā ar mehānisko transportlīdzekļu izmantošanu un kontroli saistībā ar pienākumu apdrošināt šādu atbildību.

³⁰ Sauszemes transportlīdzekļu īpašnieku civiltiesiskās atbildības obligātās apdrošināšanas likums: LV likums. Latvijas Vēstnesis, 25.03.1997., Nr. 80/81.

³¹ Likums “Grozījumi Sauszemes transportlīdzekļu īpašnieku civiltiesiskās atbildības obligātās apdrošināšanas likumā”: LV likums. Pieņemts 22.09.2011. Latvijas Vēstnesis, 12.10.2011., Nr. 161.

³² Satversmes tiesas 12.04.2018. spriedums lietā Nr. 2017-17-01, 21.3. punkts.

³³ Satversmes tiesas 06.03.2019. spriedums lietā Nr. 2018-11-01, 18.1. punkts.

³⁴ Satversmes tiesas 23.04.2019. spriedums lietā Nr. 2018-12-01, 24.1. punkts.

regulējuma esamību valstī, ņemot vērā, ka viena no demokrātiskas sabiedrības pazīmēm ir tiesības likumīgā ceļā virzīt savas intereses.³⁵

Situācijā, kad lobēšanas darbības ir caurskatāmas, tas ir leģitīms veids dažādām interešu grupām iesaistīties lēmumu pieņemšanā.³⁶ Turklāt lobēšana veicina kvalitatīvu lēmumu pieņemšanu.³⁷ Piemēram, lai nodrošinātu ES iestādēs lēmumu pieņemšanas procesu pārredzamu un atklātu,³⁸ Komisija kopā ar Eiropas Parlamentu izveidojusi Pārredzamības reģistru, kura mērķis ir sniegt atbildes uz jautājumiem – kā intereses tiek pārstāvētas, kas tās pārstāv un par kādiem budžeta līdzekļiem.³⁹ Savukārt, ja lobēšanas aktivitātes nav reglamentētas un tās nav caurskatāmas, kā arī netiek izprasta atšķirība starp lobēšanu un tirgošanos ar ietekmi, kur pēdējā minētā gadījumā paredzēta kriminālbildība,⁴⁰ var izveidoties situācija, kurā kādam tiek piešķirta privileģēta pieeja vai/un arī kāds var tikt izslēgts no lēmumpieņemšanas procesa.⁴¹ Vienlaikus tādējādi nevar tikt nodrošināta arī laba likumdošanas principa ievērošana,⁴² lai gan minētā principa mērķis, kā tas minēts iepriekš, ir veicināt personu uzticēšanos valstij un tiesībām, kā arī demokrātiska procesa izpratnei.⁴³

Latvijā darbs pie lobēšanas regulējuma aizsākās 2004. gada 4. augustā, kad ar Ministru kabineta 2004. gada 4. augusta rīkojumu,⁴⁴ kā arī Ministru prezidenta 2005. gada 28. jūnija rīkojumu⁴⁵ Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojam (turpmāk – KNAB) tika uzdots izstrādāt koncepciju par lobēšanas regulējuma nepieciešamību Latvijā. Ar Ministru kabineta 2008. gada 28. jūlija rīkojumu⁴⁶ tika atbalstīts viens no KNAB izstrādātajiem risinājumiem, paredzot lobēšanas atklātības pamatprincipu noteikšanu valsts un pašvaldību institūciju ētikas kodeksos un citos normatīvajos aktos, tomēr līdz šim attiecīgie grozījumi normatīvajos aktos nav veikti. Tāpat, lai gan, piemēram, Veselības ministrijas mājaslapā pieejama šīs ministrijas izstrādāta procedūra, kuras mērķis ir noteikt kārtību, kādā notiek ierēdņu un darbinieku saziņa ar lobētājiem,⁴⁷ tomēr tāda informācija nesniedz visaptverošu ieskatu par konkrētiem lobētājiem.

³⁵ Lobēšana kā daļa no demokrātijas. Latvijas Vēstnesis, 26.02.2004., Nr. 31.

³⁶ Kalniņš V. "Lobēšana". Nacionālā enciklopēdija. Pieejams: <https://enciklopedija.lv/skirklis/33730-lobesana> [aplūkots 17.03.2020.].

³⁷ Laba likumdošana un lobisms. Jurista Vārds, 07.11.2017., Nr. 46 (1000), 24.–29. lpp.

³⁸ Komisijas paziņojums – "Turpmākie pasākumi pēc Zaļās grāmatas "Eiropas pārredzamības iniciatīva"". Pieejams: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/lv/ALL/?uri=CELEX:52007DC0127> [aplūkots 17.03.2020.].

³⁹ Pārredzamība un ES. Pieejams: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do> [aplūkots 17.03.2020.]. Eiropas Parlamenta sagatavots informatīvs materiāls "Is transparency the key to citizens' trust?". Pieejams: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2019/637923/EPRS_ATA\(2019\)637923_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2019/637923/EPRS_ATA(2019)637923_EN.pdf) [aplūkots 17.03.2020.].

⁴⁰ Krimināllikuma 326.¹ pants paredz atbildību par tirgošanos ar ietekmi.

⁴¹ Alksne A. Delnas 2015. gada pētījums "Lobēšanas atklātība Latvijā", 9. lpp. Pieejams: https://delna.lv/wp-content/uploads/2011/04/2015_LobesanasAtklatibaLatvija.pdf [aplūkots 17.03.2020.].

⁴² Laba likumdošana un lobisms. Jurista Vārds, 07.11.2017., Nr. 46 (1000), 24.–29. lpp.

⁴³ Satversmes tiesas 28.11.2014. sprieduma lietā Nr. 2014-09-01, 23. punkts.

⁴⁴ Ministru kabineta 04.08.2004. rīkojums Nr. 547 "Par Korupcijas novēršanas un apkarošanas valsts programmu 2004.–2008. gadam". Latvijas Vēstnesis, 06.08.2004., Nr. 124.

⁴⁵ Ministru prezidenta 28.06.2005. rīkojums Nr. 281 "Par darba grupu koncepcijas projekta izstrādei par lobēšanas tiesiskā regulējuma pilnveidošanu". Latvijas Vēstnesis, 29.06.2005., Nr. 100.

⁴⁶ Ministru kabineta 28.07.2008. rīkojums Nr. 435 "Par koncepciju "Lobēšanas tiesiskās reglamentācijas nepieciešamība Latvijā"". Latvijas Vēstnesis, 31.07.2008., Nr. 117.

⁴⁷ Veselības ministrijas komunikācija ar lobētājiem. Pieejams: http://www.v.m.gov.lv/lv/aktualitates/sabiedrības_lidzdalība/veselības_ministrijas_komunikācija_ar_lobetajiem/ [aplūkots 17.03.2020.].

Nākamais mēģinājums ieviest lobēšanas regulējumu Latvijā bija 2011. gadā, kad Ministru kabinets ar 2011. gada 12. decembra rīkojumu⁴⁸ uzdeva KNAB izstrādāt likumprojektu "Lobēšanas atklātības likums". Minētais likumprojekts 2012. gada 14. jūnijā tika izsludināts Valsts sekretāru sanāksmē,⁴⁹ tomēr Ministru kabinets 2014. gada 17. februārī šo likumprojektu atstāja bez tālākas virzības, nesniedzot izvērstu motivāciju pieņemtajam lēmumam.⁵⁰ Līdz ar to arī otrais mēģinājums ieviest lobēšanas regulējumu Latvijā bija nesekmīgs, jo neguva politisko atbalstu, lai gan lobēšanas regulējuma mērķis ir atklātība, kur savukārt atklājamā informācija ietver lobētāja un lobēšanas klienta identitāti, ar lobēšanu saistītos maksājumus lobētājam, partijām/politiķiem, lobēšanas jomas un konkrētus jautājumus, iestādes un amatpersonas, ar kurām lobētājs kontaktējies.⁵¹

Tāpat uzsverams, ka nereglementētas lobēšanas darbības ir arī viens no iemesliem sabiedrībā plaši izplatītam viedoklim, ka normatīvie akti tiek pieņemti nevis sabiedrības, bet gan kādas šauras grupas interesēs,⁵² tādējādi radot neuzticēšanos valsts varai. Vēl jo vairāk tas tā ir, jo, lai gan likumdevēja gribu iespējams noskaidrot, ielūkojoties likumprojekta virzītāja sagatavotajā anotācijā, tomēr Saeimas deputātiem atbilstoši Saeimas kārtības rullim ir tiesības iesniegt priekšlikumus likumprojektam starp lasījumiem. Turklāt sākotnēji sagatavotā likumprojekta anotācija netiek papildinātā vai arī pārstrādāta, ietverot tajā informāciju par jaunām/grozītām/izslēgtām/papildinātām tiesību normām.

Līdz ar to veidojas situācija, kurā sākotnējā likumprojekta mērķis un būtība var būt mainījusies, tomēr to neatklāj likumprojekta anotācija,⁵³ lai gan likumprojekta anotācijai ir jābūt vienam no tiem avotiem, kas sniedz informāciju par tiesību akta nepieciešamību, piemērošanu un ietekmi uz dažādām jomām. Tas tā ir, jo anotācijā ietvertais pamatojums ļauj sabiedrībai gūt priekšstatu par tiem apsvērumiem, kas bijuši par pamatu tiesību normas pieņemšanai.⁵⁴ Vienlaikus Komisija no normatīvā akta anotācijas varētu iegūt informāciju, kurā būtu skaidrots, ar kādu nacionālā normatīvā akta normu pārņemta konkrēta direktīvas norma, kas attiecīgi mazinātu iespēju, ka pret valsti var tikt uzsākta *EU Pilot* lieta vai arī pārkāpumu procedūra, jo dalībvalstis nesniedz Komisijai korelācijas (atbilstības) tabulas un Komisijai pašai jāveic izpēte.

Kā iesākumā jau tika minēts, lobēšanas regulējuma neesamība ietekmē tiesību piemērotājus, jo var tikt pieņemts tiesību akts/norma, kas ir neatbilstošs/-a ES tiesībām. Piemēram, EST lietā C-206/19 *HOB* Administratīvās rajona tiesas Rīgas tiesu namam radās jautājums, vai likuma "Par zemes privatizāciju lauku apvidos" 28.¹ panta pirmās daļas 2. punkta f) apakšpunktā noteiktās prasības lauksaimniecības zemes iegādei nav pretrunā LESD 18., 49. un 63. pantam. Šāds jautājums radās, jo minētā tiesību norma paredz pienākumu iesniegt ES pilsoņa reģistrācijas apliecību un dokumentu par valsts valodas zināšanām

⁴⁸ Ministru kabineta 12.12.2011. rīkojums Nr. 647 "Par koncepciju "Publiskās pieejamības nodrošināšana informācijai par lobētājiem"". Latvijas Vēstnesis, 13.12.2011., Nr. 195.

⁴⁹ Likumprojekta "Lobēšanas atklātības likums" sākotnējās ietekmes novērtējuma ziņojums (anotācija). Pieejams: http://tap.mk.gov.lv/doc/2005/KNABAnot_131216_lob.3829.docx [aplūkots 17.03.2020.].

⁵⁰ Latvijas Republikas Ministru kabineta komitejas 07.02.2014. sēdes protokols Nr. 7. Pieejams: <http://tap.mk.gov.lv/mk/mkksedes/saraksts/s/protokols/?protokols=2014-02-17> [aplūkots 17.03.2020.].

⁵¹ Kalniņš V. "Lobēšana". Nacionālā enciklopēdija. Pieejams: <https://enciklopedija.lv/skirklis/33730-lobesana> [aplūkots 17.03.2020.].

⁵² Krūmiņa V. Kādēļ Latvijā nepieciešams regulēt lobēšanu. Jurista Vārds, 20.06.2017., Nr. 26 (980), 4. lpp.

⁵³ Laba likumdošana un lobisms. Jurista Vārds, 07.11.2017., Nr. 46 (1000), 24.–29. lpp.

⁵⁴ Satversmes tiesas 12.02.2020. spriedums lietā Nr. 2019-05-01, 19.1.2. punkts.

vismaz atbilstoši B līmeņa 2. pakāpei. Jāatzīmē, ka pret šo tiesību normu 2017. gada martā iebildumus puda Valsts prezidents, nododot likumu otrreizējai caurlūkošanai,⁵⁵ tomēr konkrētā tiesību norma tieši tādā pašā redakcijā tika pieņemta arī pēc otrreizējas caurlūkošanas.

Vēl viens piemērs ir grozījumi likumā “Par Latvijas Banku”.⁵⁶ Minētais likums papildināts ar pārejas noteikumu 3. punktu, kurā paredzēts, ka Ministru kabinets līdz 2020. gada 31. oktobrim iesniedz Saeimai likumprojektu par Latvijas Banku, kurā nosaka tās pārvaldes struktūru un darbību un paredz Finanšu un kapitāla tirgus komisijas pievienošanu Latvijas Bankai, ievērojot monetārās politikas, kā arī finanšu un kapitāla tirgus dalībnieku uzraudzības un neregulējuma iestādes funkciju neatkarību. Šāda tiesību norma piedāvāta otrajā lasījumā un atbalstīta bez debatēm, un plašākas diskusijas atrodamas četrus mēnešus pēc normas spēkā stāšanās žurnālā “Jurista Vārds”, kas raisa vairāk jautājumu, nevis sniedz kādu risinājumu.⁵⁷

Vienlaikus, ielūkojoties Eiropas Centrālās bankas 2019. gada 25. oktobra atzinumā,⁵⁸ kurā, lai arī netiek vērtēta šī likumā “Par Latvijas Banku” minētā tiesību norma, var redzēt, ka atbilstoši LESD 127. panta 4. punktam par šādu tiesību akta projektu jāapspriežas ar Eiropas Centrālo banku, jo konkrētais jautājums ir Eiropas Centrālās bankas kompetencē. Tomēr pagaidām šāda apspriešanās nav notikusi, un, ja tā nenotiks, tad Latvijai var draudēt tiesvedība par konkrētās ES normas pārkāpšanu.

Secinājumi

Latvijas uzņemto saistību izpilde ir nesaraucjami saistīta ar ES tiesībām, un šī izpilde tiek realizēta ar nacionālo normatīvo aktu atbilstības nodrošināšanu minētajām tiesībām. Tas nozīmē, ka tiek izstrādāti jauni normatīvie akti vai arī esošie tiek precizēti ar attiecīgiem grozījumiem. Izstrādājot jaunus normatīvos aktus vai arī grozot esošos, jāievēro cita starpā labas pārvaldības princips, kā arī tiesiskas valsts princips. Viens no instrumentiem, kas varētu nodrošināt, ka minētie vispārējie tiesību principi tiek ievēroti, ir lobēšanas tiesiskā reglamentācija. Tas tā ir, jo reglamentētu lobēšanas darbību gadījumā tiek nodrošināta lobēšanas darbību caurskatāmība, kā arī tas ir leģitīms veids dažādām interešu grupām iesaistīties lēmumu pieņemšanā, savukārt, ja lobēšanas darbības nav

⁵⁵ Lauksaimniecībā izmantojamās zemes tirdzniecības ierobežojumi Eiropā un tirgus situācija Latvijā. Latvijas Republikas Saeima, 2017, 55. lpp. Pieejams: https://www.saeima.lv/petijumi/LIZ_tirdzniecibas_ierobezojumi_24102017.pdf [aplūkots 17.03.2020.].

⁵⁶ Likums “Grozījumi likumā “Par Latvijas Banku””. Pieņemts 21.11.2019. Latvijas Vēstnesis, 10.12.2019., Nr. 248A.

⁵⁷ Viedokļi par FKTK pievienošanu Latvijas Bankai: ieguvumi, riski un zaudējumi. Jurista Vārds, 24.03.2020., Nr. 12 (1122), 15. lpp.; Bondars M. Likumdevējs gala lēmumu vēl nav pieņēmis. Jurista Vārds, 24.03.2020., Nr. 12 (1122), 16. lpp.; Bērziņš G. Neatbildēts jautājums – vai ir skaidri un nepārprotami noteikts likumdevēja mērķis. Jurista Vārds, 24.03.2020., Nr. 12 (1122), 17.–19. lpp.; Grasis J. Pievienot FKTK Latvijas Bankai ir racionāli. Jurista Vārds, 24.03.2020., Nr. 12 (1122), 21.–22. lpp.; Bičevskis M. Finanšu sektora uzraudzības konsolidācija – iespējas un riski. Jurista Vārds, 24.03.2020., Nr. 12 (1122), 23.–25. lpp.; Kiršteins A. Mazā valstī labāk uzturēt lielāku konkurenci ar divām iestādēm. Jurista Vārds, 24.03.2020., Nr. 12 (1122), 16.–17. lpp.

⁵⁸ Eiropas Centrālās bankas 25.10.2019. atzinums par grozījumiem likumā “Par Latvijas Banku” (CON/2019/36). Pieejams: <http://titania.saeima.lv/LIVS13/SaeimaLIVS13.nsf/0/A87EB79071856A79C22584A100323CDA?OpenDocument> [aplūkots 17.03.2020.].

reglamentētas, kā arī caurskatāmas un netiek izprasta atšķirība starp lobēšanu un tirgošanos ar ietekmi, var izveidoties situācija, kur kādam tiek piešķirta privileģētāka pieeja un/vai arī kāds var tikt izslēgts no lēmumpieņemšanas procesa, kas attiecīgi neveicina personu uzticēšanos valstij un tiesībām, kā arī demokrātiska procesa izpratni. Turklāt tādējādi tiek radīti riski, ka pieņemtie vai arī grozītie normatīvie akti ir neatbilstoši ES tiesībām, kas attiecīgi nozīmē, ka pret dalībvalsti var tikt ierosinātas pārkāpuma procedūras, kā arī šo normatīvo aktu piemērotājiem rodas grūtības ar šo normatīvo aktu piemērošanu praksē. Vienlaikus, lai gan Satversmes tiesa vērtē, vai nacionālie normatīvie akti atbilst Satversmei, tomēr jāpatur prātā, ka arī Komisija vērtē tos pašus nacionālos normatīvos aktu, t. i., to atbilstību ES tiesībām, kas attiecīgi nozīmē, ka nacionālajam normatīvajam aktam attiecīgajos gadījumos jāiziet divas pārbaudes.