

დემოკრატიის მრავალწახნაგოვანი გამოწვევები - ლობიზმი და მისი სამართლებრივი რეგულირების თანამედროვე ტენდენციები

გია გოგიბერიძე - სამართლის დოქტორი, ასოცირებული პროფესორი
სდასუ

აბსტრაქტი

ლობიზმი თანამედროვე დემოკრატიული ქვეყნების პოლიტიკური სისტემის მნიშვნელოვანი თანმდევი მოვლენა გახდა, რომელიც არსებით როლს ასრულებს ხელისუფლების ორგანოთა წინაშე საზოგადოების ცალკეულ წევრთა ინტერესების წარმოდგენისა და დაცვის საქმეში. მიიჩნევა, რომ აღნიშნული მექანიზმი სულ უფრო მეტ დატვირთვას იძენს ხელისუფლებასთან საზოგადოების წევრთა სწრაფი და ეფექტური კომუნიკაციის თვალსაზრისით. ამასთან, ლობიზმის მიმართ არაერთგვაროვანი დამოკიდებულება და რიგ შემთხვევებში, მის ნეგატიურ მოვლენებთან დაკავშირება მნიშვნელოვან გამოწვევებს ქმნის თანამედროვე დემოკრატიის პირობებში მის ლეგალურ ფუნქციონირებასთან დაკავშირებით.

გადაწყვეტილების მიღებისა და პოლიტიკურ პროცესებში ლობიზმის მზარდი ჩართულობის გათვალისწინებით, მის საკანონმდებლო რეგულაციებში მოქცევა და კანონის ფარგლებში მისი განხორციელება დემოკრატიულ სახელმწიფოთა მნიშვნელოვანი ამოცანაა. სწორედ სათანადო სამართლებრივი მექანიზმების საშუალებით უნდა იქნეს უზრუნველყოფილი იმ ბალანსის დაცვა, რომელიც ერთი მხრივ, ხელს შეუწყობს საზოგადოების წევრთა ინტერესების გამოხატვისა და წარმოდგენის აღნიშნული მექანიზმის ფუნქციონირებას, ხოლო მეორე მხრივ, უზრუნველყოფს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საჯარო ინტერესების დაცვასა და მსგავსი პროცესის საჯაროობის პრინციპის საფუძველზე წარმართვას, ასევე სათანადოდ ანგარიშვალდებულს გახდის მსგავსი საქმიანობის განმახორციელებელ პირებს.

მართალია ლობიზმის სამართლებრივ რეგულირებაზე ფიქრი რიგმა ქვეყნებმა (მაგალითად, ამერიკის შეერთებულმა შტატებმა) ჯერ კიდევ გასული საუკუნის 30-იანი წლებიდან დაიწყეს, თუმცა ლობიზმის სამართლებრივი რეგულირების თვალსაზრისით საკმაოდ მნიშვნელოვანი აღმოჩნდა XXI-ე საუკუნის პირველი და მეორე ათწლეული, როდესაც დაახლოებით 30-მდე ქვეყანამ მიიღო ლობიზმის რეგულირების თაობაზე შესაბამისი სამართლებრივი აქტები, რითაც აღნიშნულმა ქვეყნებმა ლეგალურად აღიარეს მსგავსი საქმიანობის განხორციელება და განსაზღვრეს კანონის ფარგლებში მისი წარმართვის შესაძლებლობა.

სწორედ საზღვარგარეთის ქვეყნებში ლობიზმის სამართლებრივი რეგულირების გამოცდილების მიმოხილვას შეეხება წარმოდგენილი სტატია, რომელშიც გაანალიზებულია ლობიზმის სამართლებრივი რეგულირების თაობაზე ბოლო პერიოდში ცალკეულ ქვეყნებში (საფრანგეთი, დიდი ბრიტანეთი, გერმანია, ავსტრია, კანადა, ტაივანი და სხვა) მიღებული საკანონმდებლო აქტები, მიმოხილულია ლობიზმის სამართლებრივ რეგულირების მიზნები, ამოცანები,

პრინციპები, ლობისტური საქმიანობის მარეგულირებელი საკანონმდებლო აქტების არსებითი მახასიათებლები, ლობისტური საქმიანობის საჯაროობასა და ანგარიშვალდებულებასთან დაკავშირებული საკითხები, ასევე ის ტრანსფორმაცია რაც აღნიშნული მოვლენის სამართლებრივმა რეგულირებამ განიცადა ბოლო ათწლეულის განმავლობაში. წარმოჩენილია ის არსებითი ასპექტები, რომელიც ლობიზმის, როგორც ლეგალური მოვლენის სამართლებრივ ფუნქციონირებას უკავშირდება შესაბამის ქვეყნებში.

საკვანძო სიტყვები: ლობიზმი, ლობირება, ლობისტური საქმიანობა, ინტერესთა ჯგუფები, სამართლებრივი რეგულირება

Article „Multifaceted Challenges to Democracy - Lobbying and Current Trends of its Legal Regulation“

Gia Gogiberidze - Doctor of Laws, Associate Professor

Abstract

Lobbying has become an important accompanying event of the political system of modern democratic countries, playing a significant role in representing and protecting the interests of individual members of society before the governmental bodies. It is believed that the mentioned mechanism is becoming more and more important in terms of quick and effective communication of society members with the government. However, the various attitudes towards lobbying and in some cases, its association with negative events creates significant challenges regarding its legal functioning in a modern democracy.

Taking into account the increased involvement of lobbying in decision-making and political processes, it is an important task of democratic states to bring it into the legal regulations and to implement it within the framework of the law. Precisely, appropriate legal mechanisms should ensure the maintaining of balance, which on the one hand will facilitate the functioning of the abovementioned mechanism of expressing and representing the interests of society members and on the other hand, ensure the protection of public interests in the decision-making process and the conduct of such a process based on the principle of publicity, it will also make the persons performing similar activities properly accountable.

Although a number of countries (for example, the United States of America) started thinking about the legal regulation of lobbying in the 30s of the last century, however, the first and second decades of the 21st century turned out to be quite important in terms of the legal regulation of lobbying, when about 30 countries adopted relevant legal acts on the regulation of lobbying, thus these countries legally recognized the implementation of similar activities and determined the possibility of conducting them within the framework of the law.

The presented article deals with the review of the experience of the legal regulation of lobbying in foreign countries, in which the legislative acts adopted in certain countries

(France, Great Britain, Germany, Austria, Canada, Taiwan and others) in the recent period regarding the legal regulation of lobbying have been analyzed, the goals, tasks, principles of legal regulation of lobbying, essential features of legislative acts regulating lobbying activity, issues related to the publicity and accountability of lobbying activity, as well as the transformation that the legal regulation of the mentioned event has experienced during the last decade, have been reviewed. The essential aspects related to the legal functioning of lobbying as a legal event in the respective countries have been presented.

Keywords: lobbying, lobbying activities, interest groups, legal regulation

1. ლობიზმი და დემოკრატიული მმართველობის სისტემა

დემოკრატიული მმართველობის სისტემა ხელისუფლების ორგანოების ფუნქციონირებისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების ჩართულობის ხელშეწყობითა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესის საჯაროობით ხასიათდება. სწორედ დემოკრატიული მმართველობის სისტემა ქმნის არსებით შესაძლებლობას, საზოგადოების წევრებმა წარმოადგინონ საკუთარი ინტერესები ხელისუფლების სხვადასხვა დონეზე, უფრო მეტიც, კანონმდებლობით აღიარებული მეთოდების გამოყენებით, ხელისუფლების ორგანოებთან თანამშრომლობით, მონაწილეობა მიიღონ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში.

ხელისუფლების ორგანიზაციის დემოკრატიული სისტემა, თავის მხრივ, ქმნის პირობებს საზოგადოებაში მრავალგვარი და პლურალისტური ჯგუფების არსებობისა და ფუნქციონირებისათვის, რომლებიც, როგორც წესი, მაღალი სამოქალაქო აქტივობითა და რიგ შემთხვევებში, შეხედულებათა უკიდურესი პლურალიზაციით ხასიათდებიან.

პლურალიზაციის მაღალი შესაძლებლობა და საზოგადოების წევრთა მრავალმხრივი ინტერესების არსებობა, თავის მხრივ, ხელს უწყობს მსგავს საზოგადოებაში კარგად ორგანიზებულ „ინტერესთა ჯგუფების“ ფუნქციონირებას, რომელთა საქმიანობის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან მიმართულებად ხელისუფლების ორგანოების წინაშე საკუთარი ინტერესების წარმოდგენა და ამა თუ იმ გადაწყვეტილების მათთვის სასარგებლო ფორმით მიღება წარმოადგენს. აღნიშნული ამოცანის რეალიზაციისათვის კი მსგავსი ჯგუფები სხვადასხვა ხერხებსა და მეთოდებს იყენებენ.

ერთი მხრივ, ხელისუფლების ორგანოთა წინაშე ინტერესთა თავისუფლად წარდგენის გარანტირებული შესაძლებლობის არსებობა და მეორე მხრივ, საჯარო ინტერესების დაცვის ამოცანა მნიშვნელოვანი გამოწვევის წინაშე აყენებს მმართველობის დემოკრატიულ მოდელს, აიძულებს თავის სისტემაში გამოიმუშაოს წესები, რომლებიც ხელს შეუწყობს აღნიშნული ამოცანის დაბალანსებულ განხორციელებას. რითაც ერთი მხრივ, საზოგადოებას მისცემს შესაძლებლობას წარმოადგინონ თავიანთი ინტერესები გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, ხოლო მეორე მხრივ, უზრუნველყოფილი იქნება გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საჯარო-სახელმწიფოებრივი ინტერესების დაცვა.

„ინტერესთა ჯგუფების“ მიერ თავიანთი ინტერესების წარმოდგენის ერთ-ერთ ყველაზე გავრცელებულ ფორმას ლობიზმი წარმოადგენს. ინგლისურენოვანი ტერმინიდან („Lobby“, რაც სიტყვითი მნიშვნელობით - შენობის შესასვლელ ნაწილს, ვესტიბიულს, კულუარს აღნიშნავს) მომდინარე აღნიშნული ინსტიტუტი მეტად რთულ და მრავალმხრივ მოვლენას უკავშირდება. ლობიზმის აღიარებული შეხედულების მიხედვით იგი მოიაზრება, როგორც ცალკეული პირების, თუ დაინტერესებული ჯგუფების ზემოქმედების სპეციფიკური ფორმა სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებზე, თავიანთი ინტერესების საკანონმდებლო დონეზე წარმოდგენის, დაცვისა და უზრუნველყოფისათვის [1,2,3,4]. ლობიზმის მიმართ არსებული არაერთგვაროვანი შეხედულების მიუხედავად (არც თუ იშვიათად მას „გავლენებით ლეგალურად ვაჭრობის ფორმად“ მიიჩნევენ)[5]. დემოკრატიულ ქვეყნებში იგი დინამიურად ვითარდება და მნიშვნელოვან ადგილს იკავებს საზოგადოების წევრთა ხელისუფლების ორგანოებთან ურთიერთობის (კომუნიკაციისა) და ინტერესთა წარმოდგენის პროცესში. იგი დემოკრატიულ სახელმწიფოთა პოლიტიკურ პროცესის არსებითი თანმდევი მოვლენა ხდება, რომლის მეშვეობით საზოგადოების სხვადასხვა ჯგუფების მიერ ინტენსიურად ხორციელდება საკუთარი ინტერესის წარმოდგენა და დაცვა.

როგორც მმართველობის დემოკრატიული სისტემის ანალიზი ადასტურებს, დემოკრატიასთან ლობიზმის თანაარსებობა გარკვეულ ინსტიტუციურ ფორმებს იძენს, დემოკრატიის მახასიათებლები გამორიცხავს მისი სრულად აკრძალვის შესაძლებლობას[6], უფრო მეტიც დემოკრატიის პირობებში ლობიზმი სულ უფრო მეტად მოიაზრება, როგორც ხელისუფლებისა და საზოგადოების ეფექტური კომუნიკაციის მექანიზმი. აღნიშნულის პარალელურად დემოკრატიის მნიშვნელოვანი ამოცანად რჩება მმართველობის განხორციელებისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საჯარო ინტერესების დაცვა, რათა საჯარო გადაწყვეტილებების მიღების პროცესი არ დაუქვემდებაროს კონკრეტული პირის თუ პირთა ჯგუფის ინტერესებს.

ამ მეტად სპეციფიკური ამოცანის განხორციელებას თანამედროვე დემოკრატიული სახელმწიფოები რთული და კომპლექსური სამართლებრივი მექანიზმების გამოყენებით აღწევენ. რაც გულისხმობს მრავალმხრივი და მრავალფუნქციური მარეგულირებელი ნორმების შემოღებას, რომელმაც ერთის მხრივ, უნდა უზრუნველყოს საზოგადოების სხვადასხვა ჯგუფების ინტერესთა წარმოდგენის შესაძლებლობის რეალიზაცია, ხოლო მეორე მხრივ, აღნიშნულ პროცესში ქმედითად დაიცვას საჯარო ინტერესები. ამასთან, პროცესი გახადოს საჯარო და ანგარიშვალდებული.

სწორედ ამ მიზნით დემოკრატიული მმართველობის ქვეყნებში უკვე რამდენიმე ათწლეულია დამკვიდრდა პრაქტიკა, რომლის მიხედვით შემუშავებული იქნა ლობისტური საქმიანობის მარეგულირებელი სპეციალური აქტები და ამ გზით ქვეყნები შეეცადნენ გადაეწყვიტათ ლობიზმის სამართლებრივი რეგულირების ამოცანები, სამართლებრივ ჩარჩოებში მოექციათ აღნიშნული პროცესი, საკანონმდებლო ნორმათა საფუძველზე საჯარო გაეხადათ მსგავსი „კულუარული“ პროცესები და შეემცირებინათ ლობიზმის შესაძლო ნეგატიური შედეგები.

2. ლობიზმის საკანონმდებლო რეგულირების ძირითადი ტენდენციები და მახასიათებლები

ლობისტური საქმიანობის ლეგალურად დაშვებისა და მისი კანონმდებლობის ფარგლებში განხორციელების შესაძლებლობის საკანონმდებლო აღიარება ჯერ კიდევ გასულ საუკუნეს უკავშირდება, როდესაც ამერიკის შეერთებულ შტატებში არაერთი მცდელობის შედეგად 1946 წელს მიღებული იქნა ფედერალური კანონი „ლობიზმის რეგულირების თაობაზე“ (Federal Regulation of Lobbying Act)[7], რომლის საფუძველზე შესაძლებელი გახდა მსგავსი საქმიანობა ლეგალურად წარმართულიყო. უნდა აღინიშნოს რომ ფედერალურ დონეზე მოქმედი ზემოაღნიშნულ კანონთან ერთად ამერიკის შეერთებული შტატების ცალკეულ შტატებში ასევე მოქმედებდა საკანონმდებლო აქტები, რომლებიც შტატის დონეზე არეგულირებდა ლობისტური საქმიანობის განხორციელების შესაძლებლობას.

ამერიკის შეერთებული შტატებში არსებული საკანონმდებლო გამოცდილების მიუხედავად მსოფლიოს სხვა ქვეყნებს გარკვეული დრო დასჭირდათ მსგავსი მოვლენის ლეგალურად აღიარებასთან დაკავშირებით და თითქმის 40 წლიანი პერიოდის გასვლის შემდეგ მსგავსი საქმიანობა ოფიციალურად საკანონმდებლო დონეზე აღიარებული იქნა კანადაში, სადაც 1988 წელს, მიღებული იქნა ლობისტური საქმიანობის მარეგულირებელი სპეციალური აქტი - კანონი „ლობისტთა რეგისტრაციის შესახებ“[8].

ლობისტური საქმიანობის სამართლებრივი რეგულირების თვალსაზრისით მეტად მნიშვნელოვანი აღმოჩნდა XXI-ე საუკუნის პირველი და მეორე ათწლეული. ლობისტური საქმიანობის ლეგალურად აღიარებისა და მისი საკანონმდებლო რეგულაციებში მოქცევის ტენდენცია მეტად მიმზიდველი აღმოჩნდა, როგორც ახალი დემოკრატიის ქვეყნებისათვის, ასევე ტრადიციული დემოკრატიული ქვეყნებისათვის. მაგალითად, ლობისტური საქმიანობის რეგულირებასთან დაკავშირებული კანონები მიღებული იქნა ყოფილ პოსტსაბჭოური სისტემის შემდეგ ქვეყნებში - პოლონეთი, ლიტვა, ჩეხეთი, სლოვაკეთი, სერბეთი და სხვა. ლობისტური საქმიანობის რეგულირებასთან დაკავშირებით ახალი კანონები მიღებული იქნა ევროპის ისეთი ტრადიციული დემოკრატიის ქვეყნებში როგორცაა - ავსტრია, საფრანგეთი, დიდი ბრიტანეთი, გერმანია, ირლანდია და სხვა.

ნიშანდობლივია აღინიშნოს, რომ XXI-ე საუკუნის დასაწყისში ლობისტური საქმიანობის რეგულირების საკითხები გასცდა ამერიკისა და ევროპის კონტინენტის ქვეყნებს და მან აზიის ცალკეული ქვეყნები და ავსტრალია მოიცვა. ამ თვალსაზრისით აღსანიშნავია, ტაივანში 2007 წელს მიღებული კანონი „ლობიზმის შესახებ“[9] და ავსტრალიაში 2008 წელს მიღებული სპეციალური კანონი „ლობისტური ქცევის რეგულირების“[10] თაობაზე.

XXI-ე საუკუნის დასაწყისში ლობისტური საქმიანობის რეგულირებასთან დაკავშირებულ საკანონმდებლო აქტებში ცვლილებების ტენდენცია შეინიშნება იმ ქვეყნებში, სადაც ჯერ კიდევ გასულ საუკუნეში იქნა მიღებული და მოქმედებდა ლობისტური საქმიანობის მარეგულირებელი აქტები. კერძოდ, არსებითი ცვლილებები განიცადეს ლობისტური საქმიანობის მარეგულირებელმა აქტებმა ამერიკის შეერთებულ შტატებში, კანადაში, ლიტვაში და სხვა. მაგალითად, მნიშვნელოვანი ცვლილებები იქნა შეტანილი ამერიკის შეერთებული შტატების 1995 წლის „ლობისტური საქმიანობის საჯაროობის“ კანონში (Lobbying Disclosure Act) 2007 წელს, როდესაც მიღებული იქნა კანონი „კეთილსინდისიერი ლიდერობისა და ღია მმართველობის შესახებ“ (Honest Leadership and Open Government Act) [11]. რომლითაც

კიდევ უფრო გამკაცრდა საკანონმდებლო რეგულაციები ლობისტური საქმიანობის განხორციელებასთან დაკავშირებით.

მსოფლიოს დემოკრატიულ ქვეყნებში ლობისტური საქმიანობის სამართლებრივი მოწესრიგების საქმეში მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანა ცალკეული საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ მიღებულმა რეკომენდაციებმა და პრინციპებმა ლობიზმის არსისა და მისი სამართლებრივი მოწესრიგების თაობაზე. ამ თვალსაზრისით განსაკუთრებით აღსანიშნავია „ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის“ (OECD) მიერ 2010 წლის 18 თებერვალს მიღებული დოკუმენტი - „პრინციპები საჯაროობისა და კეთილსინდისიერი ლობირების თაობაზე“ [12] და 2017 წლის 22 მარტს ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის მიერ მიღებული რეკომენდაცია „საჯარო გადაწყვეტილების მიღების კონტექსტში ლობისტური საქმიანობის სამართლებრივი რეგულირების შესახებ“ [13], ასევე აღსანიშნავია ვენეციის კომისიის (სამართლის მეშვეობით დემოკრატიისთვის ევროპული კომისიის) 2013 წლის 22 მარტის ანგარიში „დამატებით-ინსტიტუციური აქტორების როლი დემოკრატიულ სისტემებში (ლობირება)“ [14] და კორუფციის წინააღმდეგ სახელმწიფოთა ჯგუფის (GRECO)“ რიგი რეკომენდაციები ცალკეულ სახელმწიფოთა მიმართ.

აღსანიშნავია, რომ მითითებული დოკუმენტებით აღიარებული იქნა ლობიზმის მნიშვნელობა დემოკრატიული მმართველობის სისტემაში და მისი როლი ღია მმართველობისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. კერძოდ, „ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის“ (OECD) 2010 წლის 18 თებერვლის დოკუმენტში აღნიშნულია, რომ „ლობირებამ შესაძლებელია ხელი შეუწყოს დასაბუთებული გადაწყვეტილების მიღებას, ღირებული და მნიშვნელოვანი მონაცემების მიღებას ეფექტური სახელმწიფო პოლიტიკის წარმართვისათვის“. ანალოგიური თვალსაზრისი არის გატარებული ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის მიერ 2017 წლის 22 მარტს მიღებულ რეკომენდაციაში, რომლის მიხედვით „ლობირებას შეუძლია ლეგიტიმური წვლილი შეიტანოს ღია მმართველობისა და გადაწყვეტილების მიღებისას საზოგადოების უკეთ ინფორმირების საქმეში. ხოლო ლობირების პროცესის ღიაობისა და ანგარიშვალდებულების ამაღლებით შესაძლებელია განმტკიცდეს საზოგადოების ნდობა პოლიტიკური სისტემის მიმართ“.

ლობიზმთან დაკავშირებული მსგავსი თვალსაზრისი ნათლად აისახა ცალკეული ქვეყნების მიერ მიღებულ საკანონმდებლო აქტებში. მაგალითად, ავსტრიის ლობისტური საქმიანობის მარეგულირებელი კანონის - „ლობირების ქცევის კოდექსის“ პრეამბულაში ნორმატიულ დონეზე განისაზღვრა ლობირების მნიშვნელობა, რომლის მიხედვით „ლობირება წარმოადგენს კანონიერ საქმიანობას და დემოკრატიული პროცესების მნიშვნელოვან ნაწილს. ლობისტებს შეუძლიათ დაეხმარონ ცალკეულ პირებსა და ორგანიზაციებს წარმოადგინონ თავიანთი მოსაზრებები ხელისუფლებაში იმ საკითხების თაობაზე, რომელიც შეეხება საზოგადოებრივ ინტერესს და ამით მთლიანობაში, გააუმჯობესონ ადამიანებისა და საზოგადოების მდგომარეობა“ [10].

როგორც „ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის“ (OECD) დოკუმენტი, ასევე ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაციები მოუწოდებს შესაბამის ქვეყნებს თავიანთ კანონმდებლობაში დანერგონ ისეთი

პრინციპები, რომლებიც ხელს შეუწყობს ლობირების პროცესის ღიაობასა და შესაბამის სუბიექტთა ანგარიშვალდებულების გაზრდას, სავალდებულოს გახდის ლობისტური საქმიანობის განმახორციელებელ პირთა რეგისტრაციას, შექმნის ლობისტთა საჯარო და ინფორმაციულ რეესტრს, სრულყოფს ლობისტთა პერიოდული ანგარიშგების (მათ შორის ფინანსური ანგარიშგების) სისტემას, საზოგადოებისათვის მაქსიმალურად ხელმისაწვდომს გახდის ლობისტთა მიერ წარდგენილ ინფორმაციას. მაგალითად, ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაციის პირველი პრინციპის მიხედვით, „ლობიზმის საკანონმდებლო რეგულირებით მიღწეულ უნდა იქნას ლობისტური საქმიანობის გამჭვირვალობა“. ხოლო ამავე რეკომენდაციის მე-5 პრინციპის მიხედვით განმტკიცდა საჯარო გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე ზეგავლენის მოხდენის მიზნით განხორციელებული ლობისტური საქმიანობის შესახებ ინფორმაციის ღიაობის წესი. აღნიშნული პრინციპის მიხედვით, ლობისტური საქმიანობის მონაცემების დროულ გამოქვეყნებას კრიტიკული მნიშვნელობა აქვს პროცესზე საზოგადოებრივი ზედამხედველობის სათანადოდ განხორციელების უზრუნველსაყოფად და რომ მნიშვნელოვანია აღნიშნული ინფორმაცია იყოს მარტივად ხელმისაწვდომი. ამასთან, რეკომენდაციის მიხედვით, წვერი სახელმწიფოები თავისუფალი არიან განსაზღვრონ, ვის ეკისრება ლობისტურ საქმიანობასთან დაკავშირებული ინფორმაციის კონტროლისა და გამოქვეყნების ტვირთი და ქვეყნები სარგებლობენ დისკრეციით, თავად შეარჩიონ ზემოაღნიშნული ინფორმაციის გასაჯაროების ყველაზე ეფექტური და მისაღები მეთოდი.

ნიშანდობლივია აღინიშნოს, რომ ზემოაღნიშნული რეკომენდაციები არა მხოლოდ სახელმწიფოს მიმართ ვალდებულებას განსაზღვრავს, არამედ ლობისტური საქმიანობის განმახორციელებელ პირთა მიმართაც გარკვეულ მოთხოვნების შემოღებას გულისხმობს. მაგალითად, ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაციის მე-14 პრინციპი ითვალისწინებს ლობისტთა ეთიკური ქცევის ისეთ ძირითად პრინციპების დანერგვას, როგორცაა ღიაობა, გამჭვირვალობა, პატიოსნება და კეთილსინდისიერება. აღნიშნული პრინციპის მიხედვით ლობისტებს მოეთხოვებათ:

„ა) შესაბამის საჯარო თანამდებობის პირს (რომელთა მიმართაც ხორციელდება ლობისტური საქმიანობა) მიაწოდონ ზუსტი და უტყუარი ინფორმაცია მათი ლობისტური დავალების შესახებ;

ბ) იმოქმედონ პატიოსნად და კეთილსინდისიერად ლობისტური საქმიანობის განხორციელებისა და საჯარო თანამდებობის პირებთან ყოველი კონტაქტის პროცესში;

გ) თავი შეიკავონ საჯარო თანამდებობის პირებსა თუ საჯარო გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე გადაჭარბებული და შეუფერებელი ზეგავლენის მოხდენისაგან;

დ) თავიდან აიცილონ ინტერესთა კონფლიქტის შემთხვევები“[13].

როგორც ზემოთ აღინიშნა დემოკრატიულ სახელმწიფოთა დიდმა ნაწილმა მნიშვნელოვანი ცვლილებები შეიტანეს თავიანთ კანონმდებლობაში საერთაშორისო ორგანიზაციების მითითებული პრინციპების იმპლემენტაციის უზრუნველსაყოფად. ამასთან, მიღებული სამართლებრივი აქტების ანალიზის საფუძველზე შეგვიძლია აღვნიშნოთ სხვადასხვა ქვეყნებში მოქმედი ლობიზმის მარეგულირებელი ნორმების

ინსტიტუციური დაახლოების ტენდენცია. თუ ლობიზმის რეგულირების საწყის ეტაპზე ლობიზმის რეგულირების განსხვავებულ მოდელები („ანგლოსაქსური მოდელი“ და „ევროპული ანუ კონტინენტური მოდელი“)[15], შეიძლება გამოყოფილიყო, ბოლო პერიოდში მიღებული სამართლებრივი აქტების გათვალისწინებით ეს განსხვავება არსებითად იცვლება. ლობისტური საქმიანობის მარეგულირებელი ახალი კანონების მიღებით ქვეყნებმა, როგორც წესი, ლობიზმის რეგულირების იმ მოდელზე გააკეთეს არჩევანი, რომლის პირობებში ლობიზმის მარეგულირებელი ნორმები ძირითადად ერთ საკანონმდებლო აქტში არის თავმოყრილი. ამასთან, აღნიშნული საკანონმდებლო აქტები სტრუქტურებისა და საკითხთა რეგულირების თვალსაზრისით მოიცავს თითქმის ყველა იმ საკითხს, რაც არსებითია ლობიზმის ლეგალური ფუნქციონირებისა და მასთან დაკავშირებული სამართლებრივი საკითხების გადაწყვეტისათვის.

აღნიშნულთან ერთად კვლავ ნიშანდობლივია სხვადასხვა ქვეყანაში მოქმედი ლობიზმის მარეგულირებელი სამართლებრივი აქტების განსხვავება მარეგულირებელი ნორმების სიმკაცრის გათვალისწინებით. ქვეყნები, რომლებმაც ლობიზმის რეგულირებასთან დაკავშირებული ნორმები ჯერ კიდევ გასული საუკუნის განმავლობაში მიიღეს საკანონმდებლო ცვლილებების შედეგად კიდევ უფრო მკაცრი გახადეს მოთხოვნები ლობისტური საქმიანობის განხორციელებასთან დაკავშირებით, ხოლო ქვეყნებმა რომლებმაც შედარებით ბოლო პერიოდში მიიღეს შესაბამისი საკანონმდებლო აქტები გარკვეული სიფრთხილით უდგებიან მკაცრი სარეგულაციო ნორმების შემოღებას და იტოვებენ შესაძლებლობას, რომ კანონმდებლობის გამოყენების პრაქტიკის გათვალისწინებით გადასინჯონ მოქმედი ნორმები. შესაბამისად, შესაძლებელია ამა თუ იმ ქვეყანაში მოქმედი ლობისტური საქმიანობის მარეგულირებელი ნორმები შეფასდეს CPI ინდექსის საფუძველზე, რომლის მიხედვით გათვალისწინებულია ლობიზმის მარეგულირებელი სისტემის სამი ძირითადი კატეგორია: სუსტად რეგულირებადი სისტემა, საშუალოდ რეგულირებადი სისტემა და ძლიერად რეგულირებადი სისტემა [14,16].

აღსანიშნავია, რომ ბოლო პერიოდში განხორციელებულ საკანონმდებლო ცვლილებათა მნიშვნელოვან სიახლედ იქცა ლობიზმის დეფინიციის მეტ-ნაკლებად ამომწურავად განსაზღვრა და ლობიზმის, როგორც პოლიტიკური პროცესის არსებითი თანმდევი მოვლენის აღიარება და მისი როლის ხაზგასმა ღია მმართველობის უზრუნველყოფისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ინფორმირებულობის ზრდის თვალსაზრისით. კიდევ ერთი სიახლე დაკავშირებულია ლობისტური საქმიანობის განმახორციელებელ პირთა კლასიფიკაციასთან და ლობისტური საქმიანობის განმახორციელებელ სუბიექტთა სხვადასხვა კატეგორიის გამოყოფასთან. ამასთან, საკანონმდებლო ცვლილებების მიხედვით, გაფართოვდა ლობისტური საქმიანობის განხორციელების ფარგლები და თუ მანამდე მსგავსი საქმიანობა, როგორც წესი, მხოლოდ საკანონმდებლო ორგანოში იყო დაშვებული, ცვლილებების შედეგად მსგავსი საქმიანობის განხორციელების შესაძლებლობა აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებშიც იქნა დაშვებული.

საკანონმდებლო ცვლილებებმა მნიშვნელოვანი ყურადღება დაუთმეს ლობისტთა რეგისტრაციის საკითხს. როგორც წესი, თითქმის ყველა ქვეყნის კანონმდებლობა ლობისტური საქმიანობის განხორციელების აუცილებელ პირობად შესაბამის პირთა რეგისტრში რეგისტრაციას განიხილავს. კანონები დეტალურად

განსაზღვრავენ რეესტრის წარმოების წესსა და რეესტრში შესატან მონაცემებს, ადგენენ რეესტრის საჯაროობისა და რეესტრში შეტანილი ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის წესს. ამასთან, ნიშანდობლივია, რომ როგორც წესი, საკანონმდებლო ცვლილებების შედეგად გაიზარდა იმ ინფორმაციის მოცულობა, რაც წარდგენილი უნდა იქნეს ლობისტად რეესტრაციისათვის.

საკანონმდებლო ცვლილებების მიხედვით, დეტალურად დარეგულირდა ლობისტთა ანგარიშგებასთან დაკავშირებული საკითხები, უფრო მკაცრი და ინფორმაციული გახდა ანგარიშგებასთან დაკავშირებული მოთხოვნები. გაიზარდა პერიოდული ანგარიშგებისათვის წარსადგენი ინფორმაციის მოცულობა და ანგარიშგებისათვის, როგორც წესი, მოითხოვება ლობირების მიზნით განხორციელებული ყველა კომუნიკაციის თაობაზე დეტალური ინფორმაციის წარდგენა.

საკანონმდებლო ცვლილებების მიხედვით, განისაზღვრა ლობისტური საქმიანობის განხორციელებაზე ზედამხედველობის ინსტიტუციური მექანიზმები. ამ თვალსაზრისით დამატებითი ფუნქციები მიენიჭათ ლობისტთა მარეგისტრირებელ ორგანოებს, ხოლო რიგ შემთხვევებში, შემოღებული იქნა ლობისტური საქმიანობის განხორციელებაზე ზედამხედველი ახალი ორგანოები, რომლებიც ფართო უფლებამოსილებით აღიჭურვნენ, მათ შორის, ლობისტური საქმიანობის მარეგულირებელი კანონმდებლობის დარღვევისას გამოძიების წარმოების უფლებამოსილებით. საკანონმდებლო ცვლილებების მიხედვით, გაიზარდა პასუხისმგებლობის მექანიზმები, განისაზღვრა სამართალდარღვევათა სახეები. ამასთან, ფინანსური სახის სანქციებთან ერთად ცალკეულ ქვეყნებში შემოღებული იქნა პასუხისმგებლობის ისეთი ფორმები, რომლებიც სასჯელის სახით თავისუფლების აღკვეთას ითვალისწინებს.

საკანონმდებლო ცვლილებებმა მნიშვნელოვანი ყურადღება დაუთმეს ე.წ. „გაციების პერიოდისა“ და „მზრუნავი კარის“ პრინციპების სამართლებრივი რეგულირების საკითხს. მიღებულ კანონთა უმრავლესობა ითვალისწინებს ნორმას, რომლის მიხედვით საჯარო სამსახურის დატოვებიდან გარკვეულ პერიოდის განმავლობაში ყოფილ საჯარო მოხელეს ეკრძალება ლობისტური საქმიანობის განხორციელება და ეს პერიოდი, როგორც წესი 2-დან 5 წლამდე მერყეობს.

3. ლობისტური საქმიანობის საკანონმდებლო რეგულირების გამოცდილება ცალკეულ ქვეყნებში

3.1. ლობისტური საქმიანობის საკანონმდებლო რეგულირების გამოცდილება ავსტრიის რესპუბლიკაში

ევროპის ქვეყნებში ლობიზმის სამართლებრივი რეგულირების თვისობრივად ახალ მოდელად იქნა მიჩნეული ავსტრიის რესპუბლიკის საკანონმდებლო გამოცდილება, სადაც ლობირებასთან დაკავშირებული რამდენიმე სკანდალის შემდეგ, 2012 წელს მიღებული იქნა სპეციალური კანონი „ლობირებისა და ინტერესთა გამოხატვის საჯაროობის შესახებ“[17]. მითითებულ შემთხვევაში ავსტრიის რესპუბლიკის კანონმდებლების მიერ არჩეული იქნა გზა ლობისტური

საქმიანობის რეგულირების თაობაზე ერთიანი კანონის მიღებისა და აღნიშნული სფეროს დამოუკიდებელი საკანონმდებლო აქტით მოწესრიგების შესახებ. აღნიშნული კანონის მიღებამდე, ავსტრიის კანონმდებლები შეეცადნენ მოეწესრიგებინათ სახელმწიფო მოხელეთა ქცევის ნორმები, მათ შორის ნორმები, რომლებიც შეეხებოდა სახელმწიფო მოხელეთა მიერ საჩუქრის მიღების საკითხს.

„ლობირებისა და ინტერესთა გამოხატვის საჯაროობის შესახებ“ ავსტრიის კანონი განსაზღვრავს ლობისტური საქმიანობის განხორციელებისა და მისი საჯაროობის პირობებს და ადგენს სანქციებს აღნიშნული პირობების დარღვევის თაობაზე. ლობისტური საქმიანობის დაწყების პირობად მითითებული კანონი მიიჩნევს ლობისტური საქმიანობის განმახორციელებელი სუბიექტების რეესტრში რეგისტრაციას. კანონის მიხედვით, ლობისტური საქმიანობის განმახორციელებელი სუბიექტების რეგისტრაციას უზრუნველყოფს ავსტრიის რესპუბლიკის იუსტიციის სამინისტრო.

კანონი ლობისტური საქმიანობის განმახორციელებელი სუბიექტებისაგან ითხოვს ქცევის კოდექსების მიღებას, აღნიშნული ქცევის კოდექსების საჯაროობასა და ხელმისაწვდომობას, აგრეთვე მისი მოთხოვნების დაცვას ლობისტური საქმიანობის განხორციელების პროცესში.

კანონი ითვალისწინებს ფინანსურ სანქციებს ლობისტური საქმიანობის რეგისტრაციის გარეშე განხორციელებისა ან ლობისტური საქმიანობის განხორციელების პროცესში კანონსაწინააღმდეგი ქმედების ჩადენისათვის, მათ შორის შესაბამისი სუბიექტის რეესტრიდან სამუდამო ამორიცხვას. აღნიშნული კანონის მიხედვით, ლობისტური საქმიანობის განხორციელება რეგისტრაციის გარეშე ან ლობისტური საქმიანობის განხორციელების პროცესში სამართალდარღვევის ჩადენა გამოიწვევს დაჯარიმებას 20 000 ევრომდე, ხოლო აღნიშნული ქმედების განმეორების შემთხვევაში დაჯარიმებას - 60 000 ევრომდე.

3.2. ლობისტური საქმიანობის საკანონმდებლო რეგულირების გამოცდილება გერმანიის ფედერაციულ რესპუბლიკაში

გერმანიის ფედერაციულ რესპუბლიკაში ლობისტური საქმიანობის მარეგულირებელი სამართლებრივი ნორმები ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში სისტემურ ხასიათს არ ატარებდა და ისინი გარკვეულწილად სხვადასხვა სახელმწიფო ორგანოს საქმიანობის მომწესრიგებელ აქტებში იყო მოცემული. შეიძლება ითქვას, რომ ამ თვალსაზრისით გერმანიის კანონმდებლობა იყო ლობისტური საქმიანობის სამართლებრივი რეგულირების ე.წ. „ევროპული მოდელის“ კლასიკური ნიმუში. ამასთან, გერმანიის ფედერაციულ რესპუბლიკაში ჯერ კიდევ 1972 წლიდან მოქმედებდა სპეციალური დებულება, რომელიც არეგულირებდა გერმანიის საკანონმდებლო ორგანოში ინტერესთა ჯგუფების რეგისტრაციის საკითხს და რომლის მიხედვით, გერმანიაში ლეგალურად მხოლოდ იურიდიულ პირებს გააჩნდათ მსგავსი საქმიანობის განხორციელების შესაძლებლობა. ნიშანდობლივია ისიც, რომ მსგავსი საქმიანობის განხორციელება მხოლოდ საკანონმდებლო ორგანოში იყო დაშვებული.

უკანასკნელ პერიოდში ლობისტური საქმიანობის ეფექტური სამართლებრივი რეგულირებისა და შესაბამისი საქმიანობის გამჭვირვალების ამალგების მიზნით გერმანიის ფედერაციულ რესპუბლიკაში გარკვეული ნაბიჯები გადაიდგა. კერძოდ, 2021 წლის 25 მარტს მიღებული იქნა სპეციალური კანონი „ლობისტთა რეესტრის

შემოღების თაობაზე იმ პირებისათვის, რომლებიც ახდენენ ინტერესის წარმოდგენას გერმანიის ბუნდესტაგსა და ფედერალურ მთავრობაში (კანონი ლობისტთა რეესტრის თაობაზე)[18]“, რომელიც ამოქმედდა 2022 წლის 1 იანვრიდან. ნიშანდობლივია, რომ აღნიშნული აქტის მიღებას წინ უძღოდა კორუფციის წინააღმდეგ სახელმწიფოთა ჯგუფის (GRECO) რეკომენდაციები[19] გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის მიმართ, რომელიც მოუწოდებდა აღნიშნულ ქვეყანას კიდევ უფრო საჯარო გაეხადა ლობისტურ საქმიანობასთან დაკავშირებული საკითხი.

აღნიშნული კანონი ითვალისწინებს ლობისტთა სავალდებულო რეგისტრაციასა და განსაზღვრავს ლობისტთა რეესტრი წარმოების წესს, ადგენს იმ პირთა თაობაზე მონაცემებს ვისაც ეკისრებათ ვალდებულება დარეგისტრირდნენ აღნიშნულ რეესტრში, ამასთან, ადგენს თუ რა მონაცემები უნდა იქნეს შეტანილი რეესტრში და განსაზღვრავს რეესტრის წარმოების წესს. აღსანიშნავია, რომ მითითებული კანონი ასევე ითვალისწინებს პასუხისმგებლობას კანონის მოთხოვნების დარღვევისათვის, რაც ძირითადად ფინანსური ხასიათის სანქციებში გამოიხატება.

3.3. ლობისტური საქმიანობის საკანონმდებლო რეგულირების გამოცდილება დიდ ბრიტანეთში

დიდი ბრიტანეთი ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში ინარჩუნებდა თვალსაზრისს, რომლის მიხედვით, ლობისტთა საქმიანობის სამართლებრივი მოწესრიგება ლობისტთა თვითრეგულირების პრინციპს უნდა დაფუძნებოდა. აღნიშნული თვალსაზრისის მიხედვით, სახელმწიფოს უნდა მოეწესრიგებინა თავის საჯარო მოხელეთა ქცევის წესები, რომელიც უზრუნველყოფდა მათ საქმიანობაში საჯარო ინტერესების დაცვასა და ინტერესთა კონფლიქტის თავიდან აცილებას, ხოლო ლობისტების საქმიანობა თავად ლობისტებს უნდა მოეწესრიგებინათ, მათ შორის ლობისტთა საქმიანობის მარეგულირებელი ეთიკის კოდექსების შემუშავება - დანერგვის გზით.

თუმცა ლობიზმთან დაკავშირებული რამდენიმე გახმაურებული სკანდალისა და ხანგრძლივი პოლიტიკური დებატების შედეგად დიდ ბრიტანეთში მიღებული იქნა გადაწყვეტილება ლობისტური საქმიანობის რეგულირებასთან დაკავშირებით დამატებითი საკანონმდებლო რეგულაციების შემოღების თაობაზე. აღნიშნულის გათვალისწინებით 2014 წელს დიდ ბრიტანეთში მიღებული იქნა კანონი „ლობირების გამჭვირვალების, არაპარტიული კამპანიისა და პროფკავშირების ადმინისტრირების აქტი“[20]. უნდა აღინიშნოს რომ მითითებული კანონი კომპლექსური და მრავალასპექტიანი სამართლებრივი აქტია და იგი ლობისტური საქმიანობის რეგულირებასთან ერთად ხელისუფლებაზე ზეგავლენის შესაძლო განხორციელების სხვა მექანიზმების სამართლებრივ რეგულირებასაც ისახავს მიზნად. კერძოდ, აღნიშნული კანონი შედგება ოთხი ნაწილისაგან. პირველ ნაწილში შეეხება ლობისტური საქმიანობის განმახორციელებელი პირების რეგისტრაციას, მეორე ნაწილით რეგულირდება არაპარტიული კამპანიის წარმოებასთან და სხვა მასთან დაკავშირებული საკითხები, მესამე ნაწილი შეეხება პროფესიული კავშირებს და მასთან დაკავშირებულ საკითხებს, ხოლო მეოთხე ნაწილი არის ე.წ დამატებები.

კანონის მიხედვით, ლობისტური საქმიანობის განმახორციელებელ პირს ეკისრება ვალდებულება, რომ გაიაროს რეგისტრაცია აღნიშნული საქმიანობის დაწყებამდე და მის თაობაზე მონაცემები შეიტანოს ლობისტთა სპეციალურ

რეესტრში. ამასთან, რეგისტრირებულმა პირმა ყოველკვარტალურად რეესტრში უნდა წარადგინოს განახლებული ანგარიში ლობისტური საქმიანობის თაობაზე. ყოველკვარტალური ანგარიში უნდა მოიცავდეს ინფორმაციას რეგისტრირებული პირის მიერ ანაზღაურების სანაცვლოდ გაწეული ლობისტურ საქმიანობის შესახებ, იმ პირის (პირების) მითითებით ვის სასარგებლოდაც ეწეოდა ლობისტურ საქმიანობას.

კანონის მიხედვით განსაზღვრულია, თუ რას გულისხმობს ლობისტური საქმიანობა. კანონის მიხედვით, პირი ახორციელებს ლობისტურ საქმიანობას, თუ იგი გარკვეული საზღაურის სანაცვლოდ ამყარებს კომუნიკაციას ლობიზმის ობიექტებთან სხვა პირის ან პირების სახელით. ამასთან, პირი რეგისტრირებული უნდა იყოს დამატებული ღირებულების გადასახადის შესახებ კანონის მოთხოვნათა შესაბამისად და ამავდროულად არ უნდა არსებობს სხვა საგამონაკლისო შეზღუდვა ლობისტური საქმიანობის განხორციელებასთან დაკავშირებით. კანონი ასევე აზუსტებს უშუალოდ კომუნიკაციის ცნებას. კანონის მიხედვით, კომუნიკაცია არის ზეპირი ან წერილობითი კომუნიკაცია, რომელიც დაკავშირებულია ხელისუფლების ორგანოთა ნებისმიერი გადაწყვეტილების შემუშავებასთან, მიღებასთან ან შეცვლასთან. ასევე კომუნიკაციის ერთ-ერთი მიზანი შესაძლებელია იყოს მთავრობის პოლიტიკის შემუშავება, გატარება ან შეცვლა ამა თუ იმ საკითხთან მიმართებაში.

კანონის მიხედვით, ფუნქციონირებს ლობისტური საქმიანობის განმახორციელებელ პირთა რეესტრი, რომელშიც აისახება ლობისტური საქმიანობის განმახორციელებელ პირთა და მათი ლობისტური საქმიანობის შესახებ დეტალური ინფორმაცია. კანონის მიხედვით, მარეგისტრირებელი ორგანო ვალდებულია მუდმივად განაახლოს რეესტრი მონაცემები და უზრუნველყოს უახლესი მონაცემების შენახვა, ასევე უზრუნველყოს რეესტრის საჯაროობა. კანონის მიხედვით, რეგისტრაციის განმახორციელებელ სუბიექტებს ასევე ეკისრებათ ვალდებულება განახორციელოს კანონის მოთხოვნების დაცვის კონტროლი.

3.4. ლობისტური საქმიანობის საკანონმდებლო რეგულირების გამოცდილება საფრანგეთში

საფრანგეთში ლობისტური საქმიანობის ინსტიტუციონალიზაციის პროცესი საკმაოდ რთულად და ეტაპობრივად წარიმართა. უნდა აღინიშნოს, რომ საფრანგეთში ხანგრძლივი დროის განმავლობაში ლობისტური საქმიანობა ნეგატიურ მოვლენებთან ასოცირდებოდა და მისი ლეგალურად აღიარება არ ხორციელდებოდა. მხოლოდ 2009 წლის 2 ივლისს საფრანგეთის ეროვნული კრების მიერ განისაზღვრა წესები ინტერესთა ჯგუფების რეგისტრაციის თაობაზე. აღნიშნული წესის მიხედვით, რეგისტრაციის საფუძველზე ინტერესთა ჯგუფების წარმომადგენლებს ენიჭებოდათ უფლებამოსილება ერთი დღის განმავლობაში ოფიციალურად ყოფილიყვნენ დაშვებულნი საფრანგეთის ეროვნული კრების ადმინისტრაციული შენობის ცალკეულ დარბაზებში. რეგისტრაციისათვის კი ინტერესთა ჯგუფების წარმომადგენლებს თავიანთ დამსაქმებლებთან ერთად უნდა შეევესოთ სარეგისტრაციო განაცხადი, სადაც სხვა ინფორმაციასთან ერთად ასევე უნდა მიეთითებინათ ინფორმაცია მათი საქმიანობისა და ინტერესთა იმ სფეროს შესახებ, რომელსაც ისინი წარმოადგენენ. ინტერესთა ჯგუფებისა და მათი

წარმომადგენლების რეგისტრირებული მონაცემები ქვეყნდებოდა საფრანგეთის ეროვნული კრების ვებ-გვერდზე.

აღსანიშნავია, რომ მომდევნო პერიოდში საფრანგეთში ლობისტური საქმიანობის სამართლებრივი მოწესრიგების საკითხი კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლას დაუკავშირდა. კერძოდ, 2016 წლის 6 ნოემბერს საფრანგეთში მიღებული იქნა გამჭვირვალებასთან დაკავშირებული საკანონმდებლო პაკეტი - „საჯაროობის, კორუფციასთან ბრძოლისა და ეკონომიკური ცხოვრების მოდერნიზაციის შესახებ“ [21] (მას ასევე მოიხსენიებენ, როგორც „საპინ II პაკეტს“), რომელიც ასევე ითვალისწინებდა ლობისტური საქმიანობის რეგულირებასა და ლობისტებისათვის სავალდებულო ეროვნული რეესტრის შექმნას. საპინ II-ის კანონი თავის მხრივ, ეყრდნობოდა საფრანგეთის 1993 წლის ანტიკორუფციულ კანონს, რომლის ავტორიც თავად საპინი გახლდათ (იმ დროისთვის მოქმედი ფინანსთა მინისტრი). აღნიშნული კანონი შედგება კორუფციის პრევენციისაკენ მიმართული მრავალი ნორმისგან და უკავშირდება დანაშაულებრივი ქმედებების პრევენციას ფინანსურ სექტორში. კანონის მთავარ მიზნად მითითებულია საჯარო გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესში საზოგადოების ჩართულობისა და პროცესების გამჭვირვალობის ხარისხის ამაღლება.

ზემოაღნიშნული საკანონმდებლო პაკეტით დარეგულირდა, როგორც კორუფციასა და მის პრევენციასთან დაკავშირებული საკითხები, ასევე ლობისტური საქმიანობის რეგულირებასთან დაკავშირებული ცალკეული საკითხები. კერძოდ, აღნიშნულმა საკანონმდებლო პაკეტმა მოიცვა ლობისტური საქმიანობის სამართლებრივ რეგულირებასთან დაკავშირებული ისეთი საკითხები, როგორცაა ლობისტთა სავალდებულო რეგისტრაცია, რეესტრის წარმოების წესი, რეგისტრაციას დაქვემდებარებული სუბიექტები, საქმიანობის განხორციელების მეთოდები და სხვა. აღსანიშნავია, რომ კანონის მიხედვით, განისაზღვრა იმ თანამდებობის პირთა ნუსხა, რომელთანაც, ლობირების განხორციელების მიზნით, დასაშვებად იქნა მიჩნეული კომუნიკაცია.

3.5. ლობისტური საქმიანობის საკანონმდებლო რეგულირების გამოცდილება კანადაში

კანადა იყო მეორე ქვეყანა ამერიკის შეერთებული შტატების შემდეგ, სადაც 1988 წელს მიღებული იქნა ლობისტური საქმიანობის მარეგულირებელი აქტი - კანონი „ლობისტთა რეგისტრაციის შესახებ“, რომელიც კანადაში ფედერალურ დონეზე არეგულირებდა ლობისტურ საქმიანობას. თუმცა XXI-ე საუკუნის დასაწყისში ლობისტური საქმიანობის მარეგულირებელი კანონმდებლობის ცვლილებების ტენდენციის გათვალისწინებით კანადაშიც განხორციელდა არსებითი ცვლილებები და „ლობისტთა რეგისტრაციის შესახებ“ კანონი 2006 წელს შეიცვალა „ლობიზმის შესახებ“ ახალი კანონით, რომელიც ამოქმედდა 2008 წლის 2 ივლისიდან.

ზემოაღნიშნული კანონი ითვალისწინებს ლობისტური საქმიანობის განხორციელებასთან დაკავშირებული რიგი საკითხების უფრო სრულყოფილ სამართლებრივ რეგულირებას, იმის გათვალისწინებით, რომ მითითებული კანონის მიღებამდე, ლობისტთა სავალდებულო რეგისტრაციის მოთხოვნა ნაკლებად სრულდებოდა, ლობისტთა მიერ ანგარიშგებასთან დაკავშირებული მონაცემები არ იყო საკმარისი და რეგისტრაციის განმახორციელებელ სუბიექტს არ გააჩნდა

შესაბამისი უფლებამოსილება და აუცილებელი რესურსები ეფექტურად ჩაეტარებინა გამოძიება ლობისტური საქმიანობის განხორციელების პროცესში შესაძლო კანონდარღვევებზე. 2008 წელს ამოქმედებული კანონით კი, კანონმდებლები შეეცადნენ გამოესწორებინათ აღნიშნული სიტუაცია, გაეუმჯობესებინათ საკანონმდებლო რეგულაციები, დაედგინათ ლობისტთა საქმიანობის გამჭვირვალობასა და პასუხისმგებლობასთან დაკავშირებული ახალ წესები, ასევე - ახალ ვალდებულებები საჯარო მოსამსახურეთა მიმართ. კერძოდ, კანონით გათვალისწინებული იქნა შემდეგი ცვლილებები:

- შემოღებული იქნა ლობიზმის დამოუკიდებელი კომისრის თანამდებობა, განისაზღვრა მისი უფლებამოსილებები, მათ შორის იგი აღიჭურვა უფლებამოსილებით გამოიძიოს ლობიზმის კანონითა და ლობისტთა ქცევის კოდექსით გათვალისწინებული დარღვევები;

- განისაზღვრა ლობისტთა ცალკეული კატეგორიები (მაგ., ლობისტ-კონსულტანტები, ორგანიზაციის ლობისტები და ა.შ.) და საჯარო მოსამსახურეთა ცნება (რომელიც აერთიანებს მინისტრებს, დეპუტატებს, სენატორებს და სხვა მაღალი თანამდებობის პირებს), დადგინდა მათ მიმართ შესაბამისი ვალდებულებები;

- სავალდებულო გახდა ლობისტთა მხრიდან განხორციელებული ყველა ზეპირი და წერილობითი კომუნიკაციის გასაჯაროება (დეკლარაციის წარდგენის გზით) ყოველთვის (მათ შორის განისაზღვრა, რომ კომუნიკაცია მოიცავს ყველა სატელეფონო ზარს, შეხვედრასა თუ წინასწარ დაგეგმილ ყველა ფორმის კომუნიკაციას). ამასთან, თუ წინა კანონი მოითხოვდა მხოლოდ კომუნიკაციის ადრესატის მითითებას, აღნიშნული კანონის თანახმად, ანგარიშგებისათვის ლობისტის მიერ წარდგენილი უნდა იქნეს გაცილებით მეტი ინფორმაცია, მათ შორის თანამდებობის პირთან კომუნიკაციის თარიღი, ადგილი, საჯარო მოსამსახურის ვინაობა და დაკავებული თანამდებობა, კომუნიკაციის თემა და სხვა.

- აიკრძალა საჯარო მოსამსახურის მიერ ლობისტური საქმიანობის განხორციელება თანამდებობის დატოვებიდან 5 წლის განმავლობაში.

- ლობიზმის კანონმდებლობის მოთხოვნათა დარღვევებზე ხანდაზმულობის ვადა 2-დან 10 წლამდე გახანგრძლივდა, რომლის განმავლობაშიც შეიძლება ჩატარდეს გამოძიება და დაიწყოს სისხლისსამართლებრივი დევნა.

- გაორმაგდა სანქციის ოდენობები კანონის მოთხოვნების განმეორებით დარღვევისათვის.

კანონის მიხედვით, განისაზღვრა ლობისტური საქმიანობის განხორციელებაზე საპარლამენტო ზედამხედველობის მექანიზმი, რომლის თანახმად, დამოუკიდებელი კომისარი ყოველი ფისკალური წლის დასრულებიდან სამი თვის განმავლობაში ამზადებს ყოველწლიურ ანგარიშს წლის განმავლობაში კანონის აღსრულების მდგომარეობის შესახებ და გადასცემს პარლამენტის თითოეული პალატის თავმჯდომარეს. ნოვაციას წარმოადგენს კანონის ნორმა, რომლის მიხედვით ყოველ 5 წელიწადში ერთხელ პარლამენტის სენატისა და თემთა პალატის შესაბამისი კომიტეტები ცალ-ცალკე ან ერთობლივად ახორციელებენ საკომიტეტო ზედამხედველობას. ზედამხედველობის ფარგლებში ისინი იკვლევენ ლობიზმის კანონის აღსრულების მდგომარეობას. კვლევის დასრულებისას კი კომიტეტი პარლამენტს წარუდგენს ანგარიშს, რომელშიც მათ შორის, შეიძლება იყოს რეკომენდაციები კანონში შესატანი ცვლილებების თაობაზე.

3.6. ლობისტური საქმიანობის საკანონმდებლო რეგულირების გამოცდილება ტაივანში

როგორც აღინიშნა XXI-ე საუკუნე გამოირჩა იმით, რომ გაფართოვდა ლობიზმის სამართლებრივი რეგულირების არეალი და მან აზიის კონტინენტზეც გადაინაცვლა. აღსანიშნავია, რომ აზიის ქვეყნების დიდ ნაწილში ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში ლობისტურ საქმიანობას არ გააჩნია ისეთი შინაარსობრივი აღქმა, როგორც ეს ევროპის ქვეყნებსა და ამერიკის შეერთებულ შტატებში არსებობდა. უფრო მეტიც, ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში აზიის უმეტეს ქვეყნებში აღნიშნული საქმიანობა როგორც წესი ნეგატიურ ასპექტში განიხილებოდა და ლეგალურად მისი განხორციელება არ იყო დაშვებული.

აღნიშნულ პირობებში ტაივანი იყო ერთ-ერთი პირველი ქვეყანა აზიაში, სადაც საკანონმდებლო დონეზე აღიარეს ლობისტურის საქმიანობის განხორციელების შესაძლებლობა და 2007 წელს მიიღეს სპეციალური კანონის „ლობიზმის შესახებ“[9], რომელიც ამოქმედდა 2008 წლიდან.

მითითებული კანონი კომპლექსური ხასიათის სამართლებრივი აქტია, რომელიც ითვალისწინებს ლობისტური საქმიანობის რეგულირებასთან დაკავშირებულ არსებით საკითხებს და იმ გამოცდილებას, რაც აღნიშნული თვალსაზრისით დაგროვდა ამერიკის შეერთებულ შტატებსა და ევროპაში. ნიშანდობლივია, რომ კანონში მოცემულია ლობიზმის საკანონმდებლო რეგულირების მიზნები და პრინციპები, რომლის მიხედვით, კანონის მიზანი ღია და გამჭვირვალე ლობისტური საქმიანობის განხორციელების უზრუნველყოფაა, რათა თავიდან იქნას აცილებული დემოკრატიულ პროცესებში მონაწილეობის უარყოფითი შედეგები.

კანონის მიხედვით, განისაზღვრა ლობირების მახასიათებლები, რომლის მიხედვით ლობირება გულისხმობს ისეთ ქცევას, რომელიც მიმართულია საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენელზე ზეგავლენის მოხდენის მიზნით, მათ მიერ კანონის მიღების, ამოქმედების, შეცვლის ან გაუქმების, სახელმწიფო პოლიტიკის შეცვლის ან შემუშავების მიზნით, ნებისმიერი ზეპირი ან წერილობითი კომუნიკაციის საშუალებების გამოყენებით.

კანონის მიხედვით, ლობისტური საქმიანობის განხორციელების სუბიექტი შეიძლება იყოს, ფიზიკური, იურიდიული ან კანონმდებლობით ნებართული სხვა ფორმით საქმიანობის განმახორციელებელი ორგანიზაცია. ამასთან, კანონით დაწესდა გარკვეული შეზღუდვები, თუ ვის არ შეუძლია განახორციელოს ლობისტური საქმიანობა. კერძოდ, ლობისტური საქმიანობის განხორციელების უფლება არ აქვს და შესაბამისად, ლობისტად ვერ დარეგისტრირდება პირი, რომელიც მსჯავრდებულია კორუფციული დანაშაულისათვის, ღალატის, ჯგუფური დანაშაულის, თაღლითობისა და გაფლანგვისათვის.

კანონის მიხედვით, ლობისტი საქმიანობის დაწებამდე ვალდებულია დარეგისტრირდეს იმ სახელისუფლებო ორგანოში, სადაც აპირებს საქმიანობის განხორციელებას, ყოველ კონკრეტულ საქმესთან მიმართებით ცალ-ცალკე. ამასთან კანონი დეტალურად განსაზღვრავს ლობისტის მიერ რეგისტრაციისათვის წარსადგენ ინფორმაციას, მათ შორის წარდგენილი უნდა იქნეს - პირადი მონაცემები, თანამდებობის პირის დასახელება, რომელთანაც ლობისტი აპირებს კონტაქტის დაყრებას, ლობირების მიზანი და გამოსაყენებელი საშუალება, ლობირების ვადა,

სავარაუდო ხარჯები, ის სამართლებრივი აქტი, რომლის მიღებას, შეცვლას ან გაუქმებას ითხოვს ლობისტი და სხვა. კანონის მიხედვით, რეგისტრაციის შემდეგ ნებისმიერ ცვლილება რეესტრში უნდა აისახოს 5 დღის განმავლობაში, ხოლო ლობისტური საქმიანობის შეწყვეტის შესახებ ინფორმაცია რეესტრში ასახული უნდა იქნეს საქმიანობის შეწყვეტიდან 10 დღის განმავლობაში. კანონის მიხედვით, ლობისტები ვალდებული არიან ყოველწლიურად 31 მაისისათვის შესაბამისი უწყების მარეგისტრირებელ ორგანოს წარუდგინონ ანგარიშები ლობირების პროცესში გაწეული ხარჯების შესახებ, ხოლო შესაბამისმა უწყებებმა აღნიშნული ფინანსური ანგარიშები ყოველკვარტალურად უნდა გამოაქვეყნონ საჯაროდ.

ნიშანდობლივია, რომ კანონის მიხედვით განსაზღვრულია გარკვეული სფეროები სადაც ლობისტური საქმიანობის განხორციელება არ დაიშვება, კერძოდ, კანონის მიხედვით, აკრძალულია ეროვნული თავდაცვის, საგარეო საქმეთა, ჩინეთის პოლიტიკის, ეროვნული უსაფრთხოების, საჯარო მოხელეების მოვალეობების ან უცხოეთის ქვეყნების მთავრობების ან საერთაშორისო არასამთავრობო ორგანიზაციების საქმიანობასთან დაკავშირებულ საკითხებზე ლობირება. ამ საკითხებთან დაკავშირებით ლობისტს უარი ეთქმევა ლობისტად რეესტრაციაზე.

აღსანიშნავია, რომ კანონი ითვალისწინებს იმ ქმედებების ჩამონათვალს, რომელიც არ შეიძლება ლობისტის მიერ გამოყენებული იქნეს ლობირების განხორციელების პროცესში, კერძოდ, კანონის მიხედვით, ლობირების პროცესში ლობისტებმა არ უნდა გამოიყენონ იძულების, დაშინების ან კანონით აკრძალული სხვა საშუალებები, არ უნდა შესთავაზონ ქრთამი ან სხვა არასათანადო სარგებელი იმ პირს, ვისზეც ახორციელებს ზემოქმედებას.

ნიშანდობლივია, რომ კანონი ყურადღებას ამახვილებს ე.წ „გაციების პერიოდზე“ და აღნიშნავს, რომ თანამდებობის დატოვების შემდეგ სამი წლის განმავლობაში პრეზიდენტს, ვიცე-პრეზიდენტს, პრეზიდენტის მიერ დანიშნულ პოლიტიკური თანამდებობების პირებს, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ხელმძღვანელებს აკრძალული აქვთ ლობირება პირადად, ან სხვების მეშვეობით, მათ შორის იმ სააგენტოს თუ სამსახურის სასარგებლოდ, სადაც ისინი მუშაობდნენ 5 წლის განმავლობაში.

კანონის მიხედვით, ასევე გათვალისწინებულია პასუხისმგებლობის მექანიზმები კანონის მოთხოვნების დარღვევისათვის. პასუხისმგებლობა ძირითად ფინანსური სანქციის სახეს ატარებს და სანქციის ოდენობა განსხვავდება დარღვევის ტიპისა და შინაარსის მიხედვით. მაგალითად, ლობისტის მიერ რეესტრაციის დროს არასწორი ინფორმაციის წარდგენა ისჯება ჯარიმით 200 000 დან 1 000 000 NTD (ტაილანდური დოლარი) ოდენობით, ფინანსურ ანგარიშგებასთან დაკავშირებული დარღვევები ისჯება ჯარიმით 50 000-დან 250 000 NTD (ტაილანდური დოლარი) ოდენობით, არჩეული წარმომადგენლების მიერ უკანონო ლობისტური საქმიანობის განხორციელება კი ისჯება ჯარიმით 2,5 მილიონ NTD (ტაილანდური დოლარი) ოდენობით და ა.შ.

დასკვნა

ლობიზმი თანამედროვე დემოკრატიული და პლურალისტული საზოგადოების თანმხლები მოვლენაა. იგი გარკვეულ როლს ასრულებს

საზოგადოების თვითრეგულირებასა და სხვადასხვა ჯგუფების ინტერესების წარდგენისა და დაცვის საქმეში. რიგ შემთხვევაში, აღნიშნული მოვლენა საზოგადოებისა და სახელისუფლო ორგანოების ურთიერთთანამშრომლობის ეფექტურ საშუალებადაც გვევლინება, უზრუნველყოფს რა გადაწყვეტილების მიმღებ სუბიექტებს დამატებითი ინფორმაციითა და ანალიტიკური რესურსებით. მის მახასიათებლად უნდა იქნეს მიჩნეული საზოგადოებრივი აზრის მობილიზებისა და ექსპერტული მოსაზრებების ჩამოყალიბება საზოგადოებისათვის უმნიშვნელოვანეს და პრობლემურ საკითხებზე და შესაბამისი ინფორმაციის სწრაფად გადაცემა გადაწყვეტილების მიმღები სუბიექტებისათვის, რაც, თავის მხრივ, ქმედით დახმარებას უწევს გადაწყვეტილების მიმღებ სახელმწიფო ორგანოებსა თუ თანამდებობის პირებს.

ამასთან, მითითებული პროცესი, რომელიც პოტენციურად ნეგატიური შინაარსის მატარებელიცაა, მხოლოდ მკაცრი რეგლამენტაციისა და ნორმათა დეტალური განსაზღვრულობის პირობებში შესაძლებელია იქნეს ლეგალურად დაშვებული. სწორედ ამიტომ სახელმწიფოთა უმეტესობა ცდილობს ლობისტური საქმიანობა კანონის რეგულირების სფეროში მოაქციოს და სპეციალური საკანონმდებლო აქტით განსაზღვროს მისი განხორციელების წესი და პირობები. როგორც სტატიაში აღინიშნა ბოლო პერიოდის განმავლობაში არაერთმა დემოკრატიულმა ქვეყანამ მიიღო სპეციალური საკანონმდებლო აქტი აღნიშნული საქმიანობის სამართლებრივი რეგულირების თაობაზე და ეს პროცესი კვლავაც გრძელდება. რის საფუძველსაც, სხვა ფაქტორებთან ერთად, ის არაერთი წინადადება თუ რეკომენდაცია ქმნის, რომლებიც საერთაშორისო ორგანიზაციებს მიერ არის მიღებული და რომელიც მოუწოდებს სახელმწიფოებს, ლობისტური საქმიანობის უპირობო გამჭვირვალობისა და აღნიშნულ პროცესში ჩართულ პირთა ანგარიშვალდებულების გაზრდისათვის, უზრუნველყონ სათანადო საკანონმდებლო ღონისძიებების განხორციელება.

ლიტერატურა

1. The encyclopedia of political science, editor in chief: *Kurian G. T.*, CQ Press, Washington, 2011: 799, 971.
2. Gale Encyclopedia of American Law, 3rd Edition, Project Editor: *Batten D.*, New York, 2010: 141;
3. Encyclopedia of the American Constitution, second edition, edited by *Levy L. W. and Karst K. L.*, 2000, New York, 1380; 1636.
4. *Schultz D.*, Encyclopedia of the United States Constitution, New York, 2009: 436-437
5. სინრაიქი ა. ინტელექტუალური საკუთრება. თბ. 2022
6. ჰამილტონი ა, მედისონი ჯ, ჯეი ჯ. „ფედერალისტის წერილები“, [<http://www.federalistpapers.ge/federali10.php>];

7. Federal Regulation of Lobbying Act, [<https://uscode.house.gov/statviewer.htm?volume=60&page=839#>]
8. Lobbying Act (R.S.C., 1985, c. 44 (4th Supp.)), [<https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/l-12.4/>]
9. Enactment of Lobbying Act, [<https://www.mof.gov.tw/eng/singlehtml/6919?cntId=c6edc56d94354962b0783390109e0e03>];
10. Lobbying Code of Conduct, Australia [<https://www.ag.gov.au/system/files/2022-02/lobbying-code-of-conduct.PDF>]
11. Honest Leadership and Open Government Act of 2007, [<https://www.congress.gov/bill/110th-congress/house-bill/2316>]
12. Recommendation of the Council on OECD Legal Instruments Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, [<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0379>]
13. Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the legal regulation of lobbying activities in the context of public decision making, 22 March 2017 [<https://rm.coe.int/0900001680700a40>].
14. Peters A, Haller G, Maiani F, van Dijk P, Chari R, Haenel H. Report on the Role of Extra-Institutional Actors in the Democratic System (Lobbying) Adopted by the Venice Commission at its 94th Plenary Session (Venice, 8-9 March 2013)(CDL-AD (2013) 011-e). [[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)011-e)]
15. გოგიბერიძე გ, ლობიზმი და მისი რეგულირების სამართლებრივი ასპექტები, უნივერსალი, თბ. 2014:145
16. გოგიბერიძე გ, ლობიზმი და მისი რეგულირების სამართლებრივი ასპექტები, უნივერსალი, თბ. 2014: 197-202.
17. Lobbying und Interessenvertretungs Transparenz Gesetz, [https://www.parlament.gv.at/dokument/XXIV/ME/293/imfname_223598.pdf]
18. Act Introducing a Lobbying Register for the Representation of Special Interests vis-à vis the German Bundestag and the Federal Government (Lobbying Register Act – Lobbyregistergesetz), [<https://www.bundestag.de/resource/blob/870452/41e5c2f593b16c960d86c0041a377862/Gesetz-EN-neu-data.pdf>]
19. Korruptionsprävention und Integritätsförderung in Zentralregierungen (hochrangige Entscheidungsträgerinnen und Träger der Exekutive) und Strafverfolgungsbehörden, Evaluierungsbericht Deutschland, Greco Eval 5 Rep. 2019. 6: 73, [<https://rm.coe.int/funftevaluierungsrunde-korruptionspravention-und-integritatsforderun/1680a0b8d9>]
20. Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act 2014, [<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/4/contents/enacted>]
21. Projet de LOI. *relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.* [<https://www.assemblee-nationale.fr/14/ta/ta0830.asp>];