

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის
სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტი

გია გოგიბერიძე

სადისერტაციო ნაშრომი

თემაზე:

„ღობიზმი და მისი რეგულირების
სამართლებრივი ასპექტები“

ნაშრომი წარდგენილია სამართლის დოქტორის აკადემიური
ხარისხის მოსაპოვებლად

ხელმძღვანელი ნანა ჭიღლაძე,
იურიდიულ მეცნიერებათა დოქტორი, პროფესორი



2012 წელი

შინაარსი

ნაშრომში გამოყენებული შემოკლებანი	5
შესავალი	7
თავი I. ლობიზმი, როგორც საზოგადოებრივ-პოლიტიკური მოვლენა, მისი ჩამოყალიბებისა და განვითარების პირობები	13
1.1. ტერმინოლოგია და შინაარსობრივი რაობა	13
1.2. ლობიზმის, როგორც საზოგადოებრივ-პოლიტიკური მოვლენის, ძირითადი მახასიათებლები	17
1.3. ლობიზმი და „დაინტერესებული ჯგუფების“ თაობაზე არსებული შეხედულებები	28
1.4. ლობიზმის სუბიექტები და ობიექტები	37
1.5. ლობიზმი და სასამართლო ხელისუფლება	42
თავი II. სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების ფუნქციონირებისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საჯარო ინტერესების დაცვის მექანიზმები	48
2.1. ლობიზმის სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების საქმიანობასთან ურთიერთმიმართება	48
2.2. საჯარო ინტერესი და გადაწყვეტილების მიღების პროცესი	49
2.3. თანამდებობის პირთა საქმიანობასა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საჯარო ინტერესების დაცვის მექანიზმები	60
2.4. ლობიზმისა და კორუფციის ურთიერთმიმართება	64
თავი III. ლობიზმის გამოვლენის პრაქტიკული ასპექტები, ზემოქმედების ფორმები, მეთოდები და საშუალებები	68
3.1. „ინტერესთა ჯგუფების“ კლასიფიკაცია და ფუნქცია	68
3.2. ლობიზმის გამოვლენის პრაქტიკული ასპექტები, ლობირების სტრატეგია და ტაქტიკა	80
3.3. დაინტერესებული ჯგუფები და პოლიტიკური პარტიები	94
თავი IV. ლობისტური საქმიანობის სამართლებრივი რეგულირების პრაქტიკა და ძირითადი საკანონმდებლო ტენდენციები უცხოეთის ქვეყნებში	98
4.1. ლობისტური საქმიანობის სამართლებრივი რეგულირების	

ძირითადი პრინციპები - - - - -	98
4.2. ლობისტური საქმიანობის საკანონმდებლო რეგულირების გამოცდილება ამერიკის შეერთებულ შტატებში - - - - -	101
4.2.1. „უცხოელი აგენტების რეგისტრაციის შესახებ“ (Foreign Agents Registration Act – FARA) ამერიკის შეერთებული შტატების კანონი - - - - -	102
4.2.2. „ლობისტების რეგულირების შესახებ“ ამერიკის შეერთებული შტატების 1946 წლის კანონი - - - - -	106
4.2.3. „ლობისტური საქმიანობის საჯაროობის შესახებ“ ამერიკის შეერთებულ შტატების 1995 წლის აქტი - - - - -	109
4.3. ლობისტური საქმიანობის სამართლებრივი რეგულირება კანადაში - - - - -	111
4.4. ლობისტური საქმიანობის მარეგულირებელი სამართლებრივი აქტები აღმოსავლეთ ევროპისა და პოსტ-საბჭოური სივრცის ქვეყნებში - - - - -	112
4.5. ამერიკის შეერთებული შტატების, კანადის, ავსტრალიის, აღმოსავლეთ ევროპისა და პოსტ-საბჭოური სივრცის ქვეყნების ლობისტური საქმიანობის მარეგულირებელი სამართლებრივი აქტების ძირითადი ასპექტები - - - - -	114
4.6. ლობისტური საქმიანობის რეგულირება კონტინენტური ევროპის ქვეყნებში - - - - -	121
4.6.1. ლობისტური საქმიანობის რეგულირება გერმანიის ფედერაციულ რესპუბლიკაში - - - - -	122
4.6.2. ლობისტური საქმიანობის რეგულირება კონტინენტური ევროპის სხვა ქვეყნებში - - - - -	127
4.7. ლობისტური საქმიანობის რეგულირება ევროკავშირის სტრუქტურებში - - - - -	129
4.8. ლობისტური საქმიანობის მარეგულირებელი საკანონმდებლო აქტების შეფასების სისტემა - - - - -	136
თავი V. ლობისტური საქმიანობის რეგულირებისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საჯარო ინტერესების დაცვის მექანიზმები საქართველოში - - - - -	141
5.1. ლობისტური საქმიანობის საკანონმდებლო რეგულირების თავისებურებები საქართველოში - - - - -	141
5.2. „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონი და მისი ძირითადი დამახასიათებელი ნიშნები - - - - -	146
5.3. გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საჯარო ინტერესების დაცვის მექანიზმები საქართველოს კანონმდებლობის მიხედვით - - - - -	154
დასკვნა - - - - -	164

დანართები - - - - -	173
დანართი №1. ლობირების მარეგულირებელი კანონმდებლობის CPI ინდექსით შეფასებისათვის განსაზღვრული კითხვები - - - - -	173
დანართი №2. ლობირების მარეგულირებელი კანონმდებლობის CPI-ს შეფასების ქულა - - - - -	177
დანართი №3. ლობირების მარეგულირებელი სხვადასხვა სისტემებისათვის დამახასიათებელი ძირითადი ნიშნები (შედარებითი მიმოხილვა) - - - - -	180
დანართი №4. ინფორმაცია სხვადასხვა ქვეყნებში ლობისტური საქმიანობის მარეგულირებელი სამართლებრივი აქტების თაობაზე - - - - -	182
დანართი №5. ამერიკის შეერთებულ შტატებში რეგისტრირებულ ლობისტთა (რომლებიც ეწევიან აქტიურ ლობისტურ საქმიანობას) საერთო რაოდენობა 1998 – 2011 წლებში - - - - -	189
დანართი №6. ამერიკის შეერთებულ შტატებში ლობისტურ საქმიანობაზე გაწეული ხარჯების ჯამური ოდენობა 1998 – 2011 წლებში - - - - -	190
დანართი №7. საქართველოს პარლამენტში 2005 – 2011 წლებში რეგისტრირებულ ლობისტთა თაობაზე მონაცემები - - - - -	191
გამოყენებული ლიტერატურა (ბიბლიოგრაფია) - - - - -	194

ნაშრომში გამოყენებული შემოკლებანი

ა. შ. – ასე შემდეგ;

აშშ – ამერიკის შეერთებული შტატები;

დასახ. ნაშრ. – დასახელებული ნაშრომი;

გგ. – გვერდი;

გამომც. – გამომცემელი;

ე.ი. – ესე იგი;

ე.წ. – ეგრეთ წოდებული;

თბ. – თბილისი;

იხ. – იხილეთ;

რედ. – რედაქტორი;

ჟურნ. – ჟურნალი;

AAL - ამერიკის ლობისტთა ლიგა (American League of Lobbyists)

FARA - „უცხოელი აგენტების რეგისტრაციის შესახებ“ ამერიკის შეერთებული შტატების 1938 წლის კანონი (Foreign Agents Registration Act);

LDA - „ლობისტური საქმიანობის საჯაროობის შესახებ“ ამერიკის შეერთებული შტატების 1995 წლის კანონი (Lobbying Disclosure Act);

PR - საზოგადოებასთან ურთიერთობა (Public relations);

GR - მთავრობასთან ურთიერთობა (Government relations);

PA - საზოგადოებრივ საქმეთა (Public affairs);

EU – ევროპის კავშირი;

CPI - საზოგადოებრივი ინტეგრაციის ცენტრი;

PAC - პოლიტიკური მოქმედების კომიტეტი (Political action committee);

IZA - შრომითი ურთიერთობების შემსწავლელი ინსტიტუტი (ბონის უნივერსიტეტი);

KREAB - შვეციის საზოგადოებასთან ურთიერთობის სააგენტო;

FMLA - „საოჯახო და სამედიცინო შვებულების თაობაზე“ ამერიკის შეერთებული შტატების 1993 წლის კანონი;

შესავალი

თემის მნიშვნელობა და აქტუალურობა

ლობიზმი დიდი ხანია თითქმის ყველა ქვეყნის პოლიტიკური ცხოვრების შემადგენელი ნაწილი გახდა. თანამედროვე დემოკრატია უბრალოდ წარმოუდგენელია საზოგადოების სხვადასხვა ჯგუფის ინტერესების შეთანხმების, თავისუფალი გამოხატვისა და კონკურენციის გარეშე. შესაბამისად, საზოგადოების პლურალიზაცია და საზოგადოების ცალკეულ წევრთა მრავალგვარი ინტერესები უცილობლად იწვევს მის წიაღში „დაინტერესებული ჯგუფების“ გაჩენას, რომელთა საქმიანობის უმნიშვნელოვანეს ასპექტს ამა თუ იმ გადაწყვეტილების მათთვის სასარგებლო ფორმით მიღება და ამისათვის სხვადასხვა ხერხებისა და მეთოდების გამოყენება წარმოადგენს. აღნიშნული პროცესი ლობიზმად განიხილება, რომლის ფარგლებში საზოგადოების ცალკეული სუბიექტები, ერთის მხრივ, ახდენენ ინტერესების გარკვევას, შეფასებასა და შეჯერებას, ხოლო, მეორე მხრივ, უზრუნველყოფენ ხელისუფლების სხვადასხვა დონეზე მის წარმოდგენასა და დაცვას. ამასთან, როგორც კვლევები მოწმობს, ლობიზმი სულ უფრო მეტად მოიაზრება როგორც აუცილებელი და ბუნებრივი ინსტიტუტი ხელისუფლებისა (თანამდებობის პირის) და საზოგადოების (მოქალაქეების) ურთიერთობისა. უფრო მეტიც ლობიზმის ღირებულებებითი ტრანსფორმაციის პირობებში იგი თანდათან წარმომადგენლობითი დემოკრატიის ერთ-ერთ ფორმად შეიძლება განვიხილოთ და შესაბამისად, მისი სწორი სამართლებრივი რეგულირების პირობებში იგი ხალხის, საზოგადოების წევრთა შეხედულებების გადაწყვეტილების მიღების უფლების მქონე სუბიექტებამდე მიტანის საუკეთესო საშუალება შეიძლება გახდეს.

ლობიზმის გავრცელება და მისი ინსტიტუციური დამკვიდრების მცდელობა კი უცილობლად იწვევს ამ პრობლემისადმი მეტ-ნაკლები ყურადღების დათმობას, დემოკრატიის კლასიკურად აღიარებულ ინსტიტუტებთან მისი ურთიერთქმედების საკითხი განიხილვას, მის სიღრმისეულ ანალიზს, სხვადასხვა ასპექტებითა და კონიუნქტურული თავისებურებებით მის შეფასებას, პოლიტიკური პროცესებისა და საზოგადოების განვითარების ურთიერთკონტექსტში მის მოაზრებას.

ლობიზმის საკითხის შესწავლა სხვადასხვა მეცნიერების ინტერესებს განეკუთვნება. განსაკუთრებით აღსანიშნავია ამ თვალსაზრისით მსგავსი საკითხის შესწავლის ინტერესი პოლიტიკური მეცნიერების, ასევე სოციოლოგიის, ფსიქოლოგიისა და საზოგადოებასთან ურთიერთობის დისციპლინების მხრიდან.

სამართლის მეცნიერებისათვის, განსაკუთრებით კონსტიტუციური სამართლის მეცნიერებისათვის აღნიშნული მოვლენის კვლევა რამდენიმე მნიშვნელოვანი თვალსაზრისით შეიძლება იყოს საინტერესო. პირველი - ლობიზმი განიხილება გადაწყვეტილების მიღების პროცესის თანმდევ ნაწილად, ამ თვალსაზრისით საინტერესოა მისი კავშირისა და

ურთიერთმიმართების ანალიზი კონსტიტუციური ნორმებით აღიარებულ გადაწყვეტილების მიმღებ ორგანოებთან, განსაკუთრებით საკანონმდებლო ორგანოებთან, რომელთა წიაღშიც იშვა კიდევ აღნიშნული მოვლენა.

მეორე – როგორი მოცულობითა და ფორმით შესაძლებელია დაშვებული იქნეს ზეგავლენის შესაძლებლობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე და როგორ ახდენს ის გავლენას გადაწყვეტილების საბოლოო შედეგზე. განსაკუთრებით აღსანიშნავია, აღნიშნულ პროცესში საჯარო ინტერესების დაცვის მექანიზმების არსებობა და მათი ქმედითი რეაგირება საჯარო ინტერესის შესაძლო დარღვევასთან ან შეზღუდვასთან დაკავშირებით.

მესამე – ლობიზმი განიხილება, როგორც საზოგადოების ცალკეული წევრების მონაწილეობის გარკვეული სპეციფიკური ფორმა მმართველობის პროცესში, საზოგადოების ცალკეული ჯგუფების მოთხოვნებისა თუ ინტერესების გადაწყვეტილების მიმღებ პირებამდე უსწრაფესი გზით მიტანის თვალსაზრისით. სახალხო დემოკრატიის ტრადიციულად აღიარებული საშუალებების - არჩევნები, რეფერენდუმი, პლემბისციტი და ა.შ. არსებობასთან ერთად იგი ასევე უზრუნველყოფს საზოგადოების ინტერესების წარდგენას, მის მიზანსაც საზოგადოების ცალკეული სუბიექტების მოთხოვნებისა და ინტერესების დაფიქსირება წარმოადგენს, ხოლო საბოლოო გადაწყვეტილების მიღების პროცესი ბუნებრივია შენარჩუნებულია კონსტიტუციური ორგანოების კომპეტენციაში. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია შეფასებული იქნეს ლობიზმის, როგორც ინტერესთა წარმოდგენის მექანიზმის მნიშვნელობა და მისი როლი წარმომადგენლობითი სისტემის განვითარებაში.

მეოთხე – როგორია ლობისტური საქმიანობის სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებში დაშვების პრაქტიკული ასპექტები და მისი სამართლებრივი რეგულირების ძირითადი ტენდენციები, ლობისტური საქმიანობის განხორციელების პირობებში კონსტიტუციური ორგანოების საქმიანობის პრინციპები და ლობისტური საქმიანობის რეგულირების მეთოდოლოგია, ლობისტური საქმიანობის განმახორციელებელი პირების უფლება-მოვალეობები, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებთან და თანამდებობის პირებთან ურთიერთობის ფორმები, აგრეთვე მსგავსი საქმიანობის საჯაროობისა და გამჭვირვალების უზრუნველყოფის მექანიზმები.

სადისერტაციო თემა ყურადღებას იპყრობს საკითხის სიახლითა და შერჩეული პრობლემის სამართლებრივი საფუძვლების შესწავლით. დღეს-დღეობით ქართულ სამეცნიერო ლიტერატურაში თითქმის არ არსებობს ნაშრომი, რომელიც აღნიშნულ მოვლენას შეეხებოდა და მოგვეცემდა მის სამართლებრივ კვლევას.

ნაშრომის აქტუალობა მისი თეორიული და პრაქტიკული ღირებულებითი შეფასებით შეიძლება იქნეს აღქმული. იგი ხელს შეუწყობს ლობიზმის, როგორც პოლიტიკური მოვლენის თაობაზე სამართლებრივ კვლევას, ამასთან, ლობიზმის რაობის სწორი სამართლებრივი გააზრების პირობებში უზრუნველყოფს აღნიშნული მოვლენის, როგორც ხალხის წარმომადგენლობითობის ერთ-ერთი ფორმის, პრაქტიკულ გააზრებას. თავის მხრივ ლობიზმის არსის, მისი

გამოვლენის ფორმების, რეგულირების ხერხებისა და საშუალებების, მისი დემოკრატიულ ინსტიტუტებთან ურთიერთობის თაობაზე მეტ-ნაკლებად სიღრმისეული ანალიზი მნიშვნელოვნად შეუწყობს ხელს პოლიტიკური პროცესებისა და დემოკრატიული წარმომადგენლობითი ინსტიტუტების კომპლექსურ სამართლებრივ კვლევას.

ამასთან, აღსანიშნავია, რომ თემის აქტუალურობას მნიშვნელოვნად განაპირობებს მსოფლიოს რიგი ქვეყნებისა და სახელმწიფოთა გაერთიანებების პოლიტიკურ პროცესებში მსგავსი მოვლენის ფართოდ გავრცელება და მათ ინსტიტუტების ყოველდღიურ საქმიანობაში მისი სისტემური დამკვიდრება, ცალკეულ წამყვან ქვეყნებში ინტერესთა ჯგუფებისა და ლობისტების რიცხვის მნიშვნელოვანი ზრდა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მათი აქტიური ჩართულობა. მსგავსმა აქტიურობამ ტერმინები ლობიზმი და ლობირება ყველაზე ფართოდ გამოყენებულ ტერმინად აქცია, როგორც პოლიტიკურ და იურიდიულ მეცნიერებაში, ასევე საზოგადოების წევრთა ცნობიერებასა და მათ ყოველდღიურ მეტყველებაში. რაც ბუნებრივია წარმოშობს აღნიშნული მოვლენის მიმართ გარკვეულ სამეცნიერო ინტერესს.

ნაშრომის მიზანი და ამოცანები

ნაშრომის მიზანია შეისწავლოს ლობიზმის, როგორც პოლიტიკურ-სამართლებრივი მოვლენის არსი, მისი აღმოცენების, განვითარებისა და ინსტიტუციური დამკვიდრების პირობები, ლობიზმის პოლიტიკური და სამართლებრივი ასპექტები, მისი ფუნქციონირების მექანიზმები, პოზიტიური და ნეგატიური მხარეები, ლობიზმის სამართლებრივი რეგულირების ძირითადი მოდელები და ლობიზმის თაობაზე ცალკეულ ქვეყნებში მოქმედი სამართლებრივი აქტები, ასევე ლობიზმის ურთიერთმიმართება სხვა სოციალურ მოვლენებთან, მათ შორის ლობისტური საქმიანობის განხორციელებასთან თვისობრივად დაკავშირებულ „ინტერესთა ჯგუფების“ თაობაზე შეხედულებებთან. ნაშრომის ძირითადი მიზანია გაანალიზოს ასევე ლობიზმის რეგულირების სისტემა საქართველოში და მის შესახებ მოქმედი სამართლებრივი აქტები, ხელი შეუწყოს ქართულ სამართლებრივ მეცნიერებაში ლობიზმთან დაკავშირებული საკითხების კვლევას.

ლობიზმი, როგორც წესი, გულისხმობს გადაწყვეტილების მიღების პროცესებზე ცალკეული დაინტერესებული სუბიექტების მიერ ზემოქმედების განხორციელების შესაძლებლობას. შესაბამისად, თემის მიზანია ასევე განიხილოს ლობირების პროცესში საჯარო და კერძო ინტერესთა ურთიერთმიმართების საკითხი, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საჯარო ინტერესების დაცვის მექანიზმები და შეიმუშაოს პოსტულატები საჯარო და კერძო ინტერესთა შორის სამართლით უზრუნველყოფილი ზღვარის თაობაზე, რომელთა არამართლზომიერად

დარღვევამ (შესაბამისად განხორციელებულმა ლობირებამ) შეიძლება ზიანი მიაყენოს საჯარო ინტერესს.

ნაშრომის ამოცანაა ლობიზმის არსის, მისი ფუნქციონირების და სამართლებრივი რეგულირების არსებული გამოცდილების ანალიზის საფუძველზე განსაზღვროს ლობიზმის ძირითადი მახასიათებლები, დადებითი და უარყოფითი ასპექტები, წარმომადგენლობით სისტემებსა და პოლიტიკურ პროცესებში მისი დაშვების შესაძლებლობები, ასევე ლობიზმის სამართლებრივი რეგულირებისა და აღნიშნულ პროცესში საჯარო ინტერესების დაცვის შესაძლო ეფექტური მექანიზმები.

ნაშრომის ძირითადი წყაროები და კვლევის მეთოდები

ნაშრომის ძირითადი წყაროები. ნაშრომში გამოყენებულია ლობიზმისა და „დაინტერესებული ჯგუფების“ თაობაზე უცხოეთის ქვეყნებში, განსაკუთრებით ამერიკის შეერთებულ შტატებში არსებული თეორიული საფუძვლები და შესაბამისი ლიტერატურა (ამ თვალსაზრისით აღსანიშნავია შემდეგი ავტორები: ა. ბენტლი, დ. ტრუმენი, რ. დალი, ა. კოსონი, მ. ოლსონი, რ. სალისბერი, ფ. შმიტცერი, გ. აღმონდი, ჯ. ბერი, ლ. პოლლი და სხვა), ასევე ნაშრომის ძირითად წყაროს წარმომადგენს ლობირების თაობაზე ცალკეულ ქვეყნებში მოქმედი ძირითადი სამართლებრივი აქტები, საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობის მარეგულირებელი დოკუმენტები (რეგლამენტები), ასევე ლობირების მარეგულირებელი სამართლებრივი აქტებისა და სისტემების შეფასების თაობაზე ცალკეული მკვლევარების ნაშრომები, ანალიტიკური მასალები და შეფასებები.

კვლევის მეთოდები. სადისერტაციო ნაშრომში გამოყენებულია კვლევის ზოგადსამეცნიერო მეთოდები, მათ შორის შედარებითი, სისტემური, ანალიტიკური, აღწერილობითი, ლოგიკური ანალიზის, სტატისტიკური და ისტორიული მეთოდები. ნაშრომი ეყრდნობა მოქმედი სამართლის, განსაკუთრებით კი ლობირების სამართლებრივი რეგულირების თაობაზე ცალკეულ ქვეყნებში მოქმედ სამართლებრივ ნორმებს. ნაშრომი სამართლის ნორმების ანალიზთან ერთად ეყრდნობა ისტორიულ თუ თანამედროვე პოლიტიკურ მოძღვრებებსა და შეხედულებებს, სოციოლოგიისა და ფსიქოლოგიის მეცნიერებებთან დაკავშირებულ საკითხებს, შესაბამისად მასში გამოყენებულია პოლიტიკურ მეცნიერებასთან, პოლიტიკურ მოძღვრებებთან (თეორიასა) და პოლიტიკურ ისტორიასთან, ასევე სოციოლოგიასა და ფსიქოლოგიასთან დაკავშირებული ლიტერატურა (კვლევის ე-წ ინტერდისციპლინური მეთოდი).

ნაშრომის სტრუქტურა

ნაშრომი შედგება შესავლის, ხუთი ძირითადი თავისა და დასკვნისაგან.

ნაშრომის შესავალ ნაწილში მიმოხილულია ნაშრომის მიზანი, თემის მნიშვნელობა და აქტუალურობა, ნაშრომის სტრუქტურა, კვლევის მეთოდები და წყაროები.

ნაშრომის პირველი ნაწილი შეეხება ლობიზმის დეფინიციას და მისი შინაარსობრივი ასპექტების ანალიზს, ლობიზმის აღმოცენებისა და განვითარების პრობებს, ლობიზმის მახასიათებელ ძირითად ნიშნებს, მის პოლიტიკურ და სამართლებრივ ასპექტებს, ლობიზმისა და „დაინტერესებული ჯგუფების“ ურთიერთმიმართების საკითხებს, მსგავსი ჯგუფების არსის, მათი სოციალური და პოლიტიკური დანიშნულების მიმოხილვას, „დაინტერესებული ჯგუფების“ თაობაზე არსებულ მოძღვრებებს, „დაინტერესებული ჯგუფების“ თაობაზე არსებული თეორიების ჩამოყალიბებასა და განვითარებას, მის თაობაზე ა. ბენტლის, დ. ტრუმენის, მ. ოლსონის, რ. დალის, რ. სალისბერის და სხვა მეცნიერთა მოსაზრებებს, ლობიზმის და კორუფციის ურთიერთმიმართების საკითხებს, ასევე ლობირების განხორციელების პრობებს ხელისუფლების სხვადასხვა შტოებთან მიმართებაში, განსაკუთრებით ლობისტური საქმიანობის განხორციელების დასაშვებობას სასამართლო ხელისუფლებასთან მიმართებაში.

ნაშრომის მეორე ნაწილში განხილულია ლობირების განხორციელების პროცესში საჯარო ინტერესების დაცვის პრობები, მიმოხილულია საჯარო ინტერესების ფორმირების თაობაზე არსებული შეხედულებები, საჯარო ინტერესების დაცვის ინსტიტუციური მექანიზმები, ასევე განხილულია საჯარო ინტერესების დაცვისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში თანამდებობის პირთა ქცევის ნორმები, მათი საქმიანობის პრობები, ასევე მათ საქმიანობაში ინტერესთა კონფლიქტის თავიდან აცილების საკანონმდებლო მექანიზმები.

ნაშრომის მესამე ნაწილში მიმოხილულია ლობიზმის გამოვლენის ასპექტები, მიმოხილულია „ინტერესთა ჯგუფების“ კლასიფიკაციის თაობაზე არსებული შეხედულებები, მათი გამიჯვნის პრობები, განხილულია ლობირების განხორციელების პრაქტიკული ასპექტები, ლობირების ტაქტიკა და სტრატეგია.

ნაშრომის მეოთხე ნაწილი შეეხება ლობირების რეგულირების საკანონმდებლო გამოცდილებას უცხოეთის ქვეყნებში, მიმოხილულია ლობირების რეგულირების სხვადასხვა მოდელები, ლობირების რეგულირების ანგლოსაქსური სამართლის ქვეყნებისა და კონტინენტური ევროპის რიგი ქვეყნების გამოცდილება, მიმოხილულია ლობირების რეგულირების ისტორია, ლობირების მარეგულირებელი პირველი სამართლებრივი აქტები, ამერიკის შეერთებულ შტატებში უცხოური ლობიზმის მარეგულირებელი პირველი სამართლებრივი აქტი, ამერიკის

შეერთებული შტატების პირველი ერთიანი ფედერალური აქტი ლობისტური საქმიანობის შესახებ, ლობირების თაობაზე რიგ ქვეყნებში (ამერიკის შეერთებული შტატები, კანადა, პოლონეთი, ლიტვა და ა.შ.) დღეს მოქმედი სამართლებრივი აქტები, ევროკავშირის სტრუქტურებში ლობირების რეგულირების გამოცდილება, ასევე მიმოხილულია ლობირების მარეგულირებელი აქტების შეფასების სისტემები.

ნაშრომის მეხუთე ნაწილში მიმოხილულია ლობირების რეგულირებისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საჯარო ინტერესების დაცვის ინსტიტუციური მექანიზმები საქართველოში, გაანალიზებულია ლობირების მარეგულირებელი ნორმების სამართლებრივი ასპექტები, რეგულირების პრინციპები, ლობისტის სტატუსის შექმნისა და ლობისტის სტატუსის დაკარგვის პირობები, ლობისტის უფლებები და მისი ანგარიშვალდებულის პირობები, ასევე თანამდებობის პირთა ქცევის წესები, მათ მიერ ინტერესთა კონფლიქტის თავიდან აცილებისა და საჯარო ინტერესების დაცვის მექანიზმები გადაწყვეტილების მიღების პროცესში.

დასკვნით ნაწილში შეჯამებულია სადისერტაციო ნაშრომის ძირითადი ასპექტები, კვლევის მიზნები და ამოცანები, გადმოცემულია ლობიზმის არსებითი მახასიათებლები, მისი რეგულირების ძირითადი პრინციპები და მოცემულია ცალკეული რეკომენდაციები ლობირების მარეგულირებელი საქართველოს კანონმდებლობის სრულყოფის თაობაზე.

თავი I.
ლობიზმი, როგორც საზოგადოებრივ-პოლიტიკური მოვლენა,
მისი ჩამოყალიბებისა და განვითარების პირობები

1.1. ტერმინოლოგია და შინაარსობრივი რაობა.

ტერმინ „ლობიზმის“ წარმოშობა დაკავშირებულია ინგლისურ სიტყვასთან - „Lobby“. თავის მხრივ, ინგლისურ ენაში აღნიშნული სიტყვა დამკვიდრდა ლათინური სიტყვისაგან – *Lobia* (რაც მონასტერთა გასასვლელსა და საიდუმლო ადგილებს აღნიშნავდა)¹. დიდ ბრიტანეთში მსგავსი ტერმინით აღნიშნავდნენ თემთა პალატაში პარლამენტის წევრებისათვის განკუთვნილ დერეფანს (ვესტიბიულს, კულუარს), სადაც დაინტერესებულ პირებს შესაძლებლობა ჰქონდათ შეხვედროდნენ საკანონმდებლო ორგანოს წევრებს და განეხილათ მათთვის სასურველი გადაწყვეტილებისათვის მხარდაჭერის საკითხები. აღნიშნულმა ტერმინმა თავისი პოლიტიკური დატვირთვა და შინაარსი შეიძინა ამერიკის შეერთებულ შტატებში მე-19 საუკუნის დასაწყისში, სადაც იგი გამოიყენებოდა იმ სამთავრობო შენობის კორიდორის აღსანიშნავად, სადაც ცალკეული მოქალაქეები აქტიურად ეძებდნენ თანამდებობის პირებთან შეხვედრის შესაძლებლობებს, რათა მიეღწიათ მათთვის სასურველი გადაწყვეტილების მიღებას². XIX საუკუნის 30-იანი წლებიდან კი ტერმინი „ლობიზმი“ ფართოდ გავრცელდა მსოფლიოს მრავალ ქვეყანაში და იგი გახდა ერთ-ერთი ყველაზე გამოყენებული ცნება ამა თუ იმ ქვეყნის პოლიტიკურ ცხოვრებაში. ამასთან, ტერმინმა განსხვავებული დატვირთვა შეიძინა და თუ თავდაპირველად იგი მხოლოდ საკანონმდებლო ორგანოს დერეფნებში გარკვეული თანხის სანაცვლოდ ხმის მოსყიდვასთან ასოცირდებოდა, შემდეგში იგი გარკვეული პოლიტიკური პროცესის აღმნიშვნელი ტერმინი გახდა.

ლობიზმი თავისი არსით რთულ საზოგადოებრივ და სოციალურ-პოლიტიკურ მოვლენას წარმოადგენს, რაც თავის მხრივ ართულებს მის

¹ იხ. მაგ., Klein E., *A Comprehensive Etymological Dictionary of the of the English Language*, Elsevier Publishing Company, New York, 1967, გვ. 900; Genovese M. A., Lori Cox Han, *Encyclopedia of American government and civics*, New York, 2009, გვ. 260-261, Фесенко В. Ю., Филиппов К. В., *Новейший политологический словарь*, Ростов Н-Д, Феникс, 2010, გვ. 76-77, Павроз А. В. *Группы интересов и лоббизм в политике*, Санкт-Петербург., 2006. გვ. 85–86.

² აღსანიშნავია, რომ ტერმინ „ლობიზმის“ გავრცელებას ასევე უკავშირებენ ვაშინგტონში არსებულ სასტუმრო „ვილდარდს“ (*Willard InterContinental Washington*). აღნიშნულ სასტუმროში მე-18 – მე-19 საუკუნეების განმავლობაში ჩერდებოდნენ საკანონმდებლო ორგანოს წევრები, რომლებიც ვაშინგტონში ჩადიოდნენ საკანონმდებლო ორგანოს მუშაობაში მონაწილეობისათვის. აღნიშნული სასტუმროს ფოიეში (ვესტიბიულში) კი ინტერესთა ჯგუფების წარმომადგენლებს საშუალება ჰქონდათ შეხვედროდნენ საკანონმდებლო ორგანოს წევრებს და მიეწოდებინათ მათთვის თავიანთი მოსაზრებები ამა თუ იმ საკითხთან თუ კანონპროექტთან დაკავშირებით.

მიმართ ერთგვაროვანი შეხედულების ჩამოყალიბებას. ლობიზმის აღიარებული შეხედულების მიხედვით იგი მოიაზრება, როგორც ცალკეული პირების, თუ დაინტერესებული ჯგუფების პოლიტიკური ზემოქმედების სპეციფიკური ფორმა სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებზე, თავიანთი ინტერესების საკანონმდებლო დონეზე წარმოდგენის, დაცვისა და უზრუნველყოფისათვის³. ამასთან, თანამედროვე პირობებში უმეტეს ქვეყნებში იგი ლეგალურად აღიარებულ საქმიანობად განიხილება. თუმცა მისი ისტორიული განვითარება უამრავი წინააღმდეგობითა და შეხედულებათა უკიდურესი რადიკალიზმით გამოირჩეოდა.

ლობიზმის დეფინიცია პირობითად ორი მნიშვნელობით შეიძლება იქნეს გაგებული, მისი სიტყვასიტყვითი არსით (ე.წ. „ვიწრო გაგებით“) და იმ მრავალმხრივი მოვლენის დახასიათებით, რაც მას უკავშირდება (ე.წ. „ფართო გაგებით“). ლობიზმის სიტყვასიტყვითი მნიშვნელობა მისი როგორც „ზემოქმედების მოხდენის“ საშუალების დახასიათებას შეეხება, ხოლო ფართო გაგებით იგი გულისხმობს ღონისძიებათა მთელ კომპლექსს, რომელიც მიმართულია გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე ზემოქმედებისათვის. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ მითითებულმა მოვლენამ და მისმა დეფინიციამ გარკვეულწილად საკანონმდებლო შინაარსი შეიძინა და ბევრი იმ ქვეყნის საკანონმდებლო აქტში კპოვა ასახვა, სადაც ლობიზმი ლეგალურ საქმიანობად არის აღიარებული და მის თაობაზე სპეციალური კანონები მოქმედებს.

მნიშვნელოვანია აღინიშნოს თვით ლობიზმთან დაკავშირებული ტერმინოლოგიური ასპექტები. მსგავსი მოვლენის დახასიათების ან აღნიშვნისას ქართულ მეტყველებაში ხშირად გვხვდება ტერმინები „ლობიზმი“, „ლობირება“, „ლობისტური საქმიანობა“ და ა.შ. რაც უმეტეს შემთხვევაში ურთიერთსინონიმად განიხილება. თუმცა აღსანიშნავია, რომ სიტყვათაწყოებისა და მისი შინაარსობრივი დატვირთვის გათვალისწინებით „ლობიზმი“ უფრო სრულყოფილად ასახავს აღნიშნული მოვლენის არსს, მის მთლიან კომპონენტსა და განზოგადოებულ თავისებურებებს, რაც ამ მოვლენას როგორც ინსტიტუციურ და ერთიან პროცესს უსვამს ხაზს, კერძოდ, იგი გულისხმობს როგორც ცალკეული სუბიექტების ინტერესების წარდგენას, ინტერესების დაცვისათვის გასატარებელ ღონისძიებებს, ასევე იმ სუბიექტების ქმედებებს ვინც ჩართულია მსგავს პროცესებში (შესაბამისად, სადისერტაციო თემის სათაურში სწორედ ეს ტერმინი იქნა გამოყენებული). ტერმინები „ლობირება“ და „ლობისტური საქმიანობა“

³ იხ. მაგ., The encyclopedia of political science, editor in chief: Kurian G. T., CQ Press, Washington, 2011, 799, 971.; Gale Encyclopedia of American Law, 3rd Edition, Project Editor: Batten D., New York, 2010, 141; Encyclopedia of the American Constitution, second edition, edited by Levy L. W. and Karst K. L., 2000, New York, 1380; 1636.; Schultz D., Encyclopedia of the United States Constitution, New York, 2009, გვ. 436-437; Фарнелъ Ф. Ж., Лоббирование стратегии и техники вмешательства, Монография, Les Éditions d'Organisation, Париж 1994, Пер. с франц. 16.

კი უფრო კონკრეტული მნიშვნელობით შეიძლება იქნეს აღქმული და იგი გულისხმობდეს მხოლოდ იმ პროცესს, ხერხებსა და საშუალებებს, რომელიც გამოიყენება ცალკეული სუბიექტის მიერ ინტერესების წარმოდგენის, დაცვისა და ზემოქმედებისათვის, ანუ იგი შეიძლება ასახავდეს, მხოლოდ იმ პროცესს, რომელიც დაკავშირებულია გადაწყვეტილების მიმღებ პირებზე ზემოქმედებასთან, დაინტერესებული პირების მიერ მათთვის სასურველი გადაწყვეტილებების მისაღებად. თუმცა, ამასთან უნდა აღინიშნოს, რომ იმ სამართლებრივ აქტებში, რომელიც შეეხება ლობიზმის საკანონმდებლო რეგულირების საკითხებს, როგორც წესი, განმარტებული და გამოყენებულია ტერმინი „ლობისტური საქმიანობა“, შესაბამისად, ნორმატიულ დონეზე „ლობიზმის“ დეფინიციის არ არსებობის პირობებში შესაძლებელია მსგავსი მოვლენის დახასიათებისას სინონიმად იქნეს გამოყენებული ზემოაღნიშნული სამივე ტერმინი. ბუნებრივია, იმ გამონაკლისების გარდა, როცა სამართლებრივი აქტი პირდაპირ განმარტავს და ახასიათებს რომელიმე მათგანს.

ლობიზმის დეფინიცია მრავალმხრივი შინაარსისაა, მისი ინტერპრეტაცია პერიოდულად იცვლებოდა და მასზე არსებული შეხედულებები უფრო ფართო მნიშვნელობას იძენდა. თავდაპირველად ლობიზმი მხოლოდ საკანონმდებლო ორგანოს კულუარებში მიმდინარე პროცესების ამსახველ ტერმინად მოიაზრებოდა. მაგალითად, გერმანელი მეცნიერის კლაუს ბეიმის მიერ შემოთავაზებული განმარტებით ლობირება ნიშნავდა „სოციალური ჯგუფების, პალატებისა და კომპანიების სხვადასხვა ინტენსიურ დონისძიებებს პოლიტიკურ და ბიუროკრატიულ ვესტიბულში“⁴, ასევე აღსანიშნავია ვან შენდელენის მიერ შემოთავაზებული დეფინიცია, რომელიც ლობიზმს ორი მნიშვნელოვანი თვალსაზრისით ახასიათებს და რომლის მიხედვით „ლობირება ერთის მხრივ, როგორც მინიმალური კონცეფცია, წარმოადგენს ინფორმაციის არაფორმალურ გაცვლას საჯარო ორგანოებთან და მეორეს მხრივ მაქსიმალური აღწერილობით, იგი გულისხმობს, როგორც საჯარო ორგანოებზე გავლენის მოხდენის არაფორმალურ მცდელობას“⁵.

მეცნიერთა ნაწილი ლობირებას განიხილავს, როგორც საზოგადოების წარმომადგენელთა სახელმწიფო ორგანოებთან (მის წარმომადგენლებთან) კომუნიკაციის პროცესს, მაგალითად, ამერიკელი მეკვლევარის ლ. მილბრათის შეხედულების მიხედვით „კომუნიკაცია წარმოადგენს ზემოქმედების ანდა შეხედულებათა შეცვლის ერთადერთ საშუალებას, შესაბამისად ლობირების პროცესი სრულად წარმოადგენს კომუნიკაციის პროცესს“⁶. ხოლო თავის ნაწარმოებში „გაშინგტონის ლობისტები“ ლ. მილბრათმა ჩამოაყალიბა ლობირების განმარტება, როგორც „სტიმულირებისა და ინფორმაციის გადაცემის საკომუნიკაციო საშუალება მოქალაქეებისათვის, რომლებიც მიმართავენ მთავრობას,

⁴ იხ. Beyme, K. Interessengruppen in der Demokratie, München, 1980, გვ. 29.

⁵ იხ. Van Schendelen R. National Public and Private Lobbying, Aldershot, Dartmouth, 1993, გვ.3

⁶ იხ. Milbrath, L. Lobbying as a Communication Process, Public Opinion Quarterly, 1960, volume 24, 1, 32

რომელიც უფლებამოსილია მიიღოს გადაწყვეტილება და იმედოვნებენ, რომ გავლენას მოახდენენ მათ გადაწყვეტილებებზე.⁷

ამერიკელი მეცნიერი ჯ. ბერი ლობირების პროცესის დახასიათებისას, მის კომუნიკაციურ მნიშვნელობასთან ერთად აღნიშნავდა, რომ „ლობისტს ყოველთვის ამოძრავებს პოლიტიკურ გადაწყვეტილებაზე გავლენის მოხდენის სურვილი და სწორედ ეს არის ლობირების არსი. ობიექტს წარმოადგენს გადაწყვეტილება, ხოლო კომუნიკაცია შესაძლებელია იყოს როგორც ინფორმაციული, ასევე დამარწმუნებელი“.⁸ აღნიშნულის გათვალისწინებით, როგორც მ. ჯათინენი აღნიშნავს ლობირების განსაზღვრება, როგორც პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღების პროცესზე გავლენის მოხდენის შესაძლებლობა გაიზიარა ლობირების რამდენიმე მკვლევარმა (მაგალითად, პ. ქეითსი, პ. ჰანაფორდმა, ვან ჰევერსვინმა და შუიბროკი, გ. ჯორდანი, ტ. ბერნი, ფარნელი და სხვა)⁹.

აღსანიშნავია ლობიზმის პეტერ კოეპლის მიერ შემოთავაზებული განმარტება, რომლის მიხედვით „ლობირება წარმოადგენს, დაინტერესებული წარმომადგენლების მეშვეობით, გავლენის მოხდენის მცდელობას ან წარმატებით განხორციელებულ ზემოქმედებას საჯარო ხელისუფლების ორგანოების საკანონმდებლო-ადმინისტრაციულ გადაწყვეტილებებზე. გავლენა მოიცავს კომუნიკაციის გამოყენებას და გამიზნულია საკანონმდებლო ან აღმასრულებელ ორგანოებზე“.¹⁰

აღსანიშნავია, რომ მე-20 საუკუნის შუა წლებიდან ლობიზმი ინტენსიურად გამოიყენებოდა პოლიტიკურ ლიტერატურაში, შესაბამისად, გაფართოვდა მისი შინაარსი და იგი არა მხოლოდ პარლამენტზე ზემოქმედების აღმნიშვნელი ტერმინი გახდა, არამედ მის ქვეშ განიხილავდნენ სახელმწიფოსა და სამოქალაქო საზოგადოების ურთიერთქმედების მთელ პროცესს. მაგალითად, ინგლისელი პოლიტოლოგი ს. ფაინერი, ლობიზმს ახასიათებდა როგორც „ორგანიზაციის ნებისმიერ საქმიანობას, რომელიც მიმართულია სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებზე ზემოქმედებისათვის საკუთარი ინტერესების წარმოდგენის მიზნით, თუმცა ეს ორგანიზაცია პარტიებისაგან განსხვავებით, არ არის მოწოდებული თვითონ უშუალო მოვიდეს ქვეყნის ხელისუფლებაში“¹¹.

ლობიზმის მრავალმხრივ განმარტებას გვთავაზობს ბრიტანელი ექსპერტის კ. კუმე, მისი აზრით, „დასავლეთის ლიტერატურაში ყველაზე ხშირად გამოიყენება ლობიზმის ორი განმარტება: პირველი: ლობიზმი ეს

⁷ იხ. Milbarth, L. The Washington Lobbyists, Chicago: Northwestern, 1963, გვ. 35.

⁸ იხ. Berry, Jeffrey M., Lobbying For The People, The Political Behaviour of Public Interest Groups. New Jersey, Princeton, 1977, p.46, ციტირებულია - Miia Jaatinen „Lobbying Political Issues, A Contingency Model of Effective Lobbying Strategies“, Helsinki, 1999., გვ.18.

⁹ იხ. Jaatinen M. „Lobbying Political Issues, A Contingency Model of Effective Lobbying Strategies“, Helsinki, 1999., გვ.19.

¹⁰ იხ. Koepl, P. "The acceptance, relevance and dominance of lobbying the EU Commission - A first-time survey of the EU Commission's civil servants.", Journal of Public Affairs vol. 1(N. 1), 2001, გვ. 71.

¹¹ იხ. Finer S. E. Anonymous Empire. A Study of The Lobby in Great Britain. London, Pall Mall Press 1958, გვ. 12.

არის ყოველი მოქალაქის უფლების რეალიზაცია მიმართოს შუამდგომლობით თავის მთავრობას. მეორე ლობიზმი – ეს არის პროფესიული საქმიანობა კომპანიის თანამშრომლების, ანდა მის მიერ დაქირავებული სპეციალური კონსულტანტების, საქმიანი და პროფესიული ასოციაციების, პროფკავშირებისა და სხვა ჯგუფების მიერ, ამ ორგანიზაციის ინტერესების წარდგენისათვის სახელმწიფო პოლიტიკის ფორმირების პროცესში¹². ჩარლზ მაკის მოსაზრების მიხედვით კი ლობიზმი გულისხმობს „საზოგადოებრივ და სახელმწიფო პოლიტიკაზე ზეგავლენის პროცესს. ლობირება მოიცავს, ასევე ინტერესების წარმოდგენას როგორც ინდივიდუალურად, ისე ჯგუფურად, რომელიც მიმართულია რეალურ და პოტენციურ სახელმწიფო საქმეებზე.“¹³

1.2. ლობიზმის, როგორც საზოგადოებრივ-პოლიტიკური მოვლენის, ძირითადი მახასიათებლები.

თანამედროვე პირობებში ლობიზმი პოლიტიკური სისტემის მნიშვნელოვან შემადგენელ ნაწილად მოიაზრება. იგი თავის შინაარსით წარმომადგენლობით დემოკრატიას დაუკავშირდა და გარკვეულ ფუნქციას ასრულებს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. ევროპელი მკვლევარის მ. ჯათინენის შეფასებით „ლობირება წარმოადგენს საზოგადოების პოლიტიკური სისტემის ნაწილს. ის არის გარკვეული ინტერაქციული მექანიზმი სამიზნე ორგანიზაციასა და მაკრო პოლიტიკურ სისტემას შორის. ამგვარად, ბუნებრივია ის წარმოადგენს ნაწილს საერთო პოლიტიკური სისტემისა“¹⁴. აღნიშნულის გათვალისწინებით ლობიზმი შეიძლება განვიხილოთ საზოგადოებისა და სახელმწიფო ორგანოების გარკვეულ ურთიერთობათა სისტემად, რომელიც მოიცავს მოქალაქეებისა და დაინტერესებული ჯგუფების ინტერესების გამოხატვას, ამ ინტერესების ხელისუფლების ორგანოებამდე და თანამდებობის პირებამდე მიტანასა და მათზე ზემოქმედებისა და დარწმუნების სხვადასხვა საშუალებების გამოყენებას.

დემოკრატიულ პოლიტიკურ სისტემაში მოქალაქის ხელშეუვალ უფლებას წარმოადგენს პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მონაწილეობა. პირდაპირი დემოკრატიის პირობებში მოქალაქეები უშუალოდ მონაწილეობენ და იღებენ გადაწყვეტილებებს მათ წინაშე არსებული პრობლემების თაობაზე, ხოლო

¹² იხ. Куме К., Лоббизм и его регулирование: советы британского эксперта, ურბ. „Бизнес и политика“, 1994. № 1, გვ. 34

¹³ იხ. Mack, C.S. Business, Politics and the Practice of Government Relations. Westport: Quorum Books. 2, 1997, ციტ. Conor McGrath, Comparative Lobbying Practices: Washington, London, Brussels, University of Ulster, გვ. 3

¹⁴ იხ. Jaatinen M. „Lobbying Political Issues, A Contingency Model of Effective Lobbying Strategies“, Helsinki, 1999., გვ. 5.

წარმომადგენლობით სისტემაში კი მოქალაქეებს გაერთიანებით, ერთმანეთთან უშუალოდ დაკავშირებით და მათი წარმომადგენლის მეშვეობით შეუძლიათ მონაწილეობა მიიღონ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. წარმომადგენლობით სისტემაში არჩევნებში ხმის მიცემისა და წარმომადგენლების არჩევასთან ერთად, მმართველობის პროცესში მონაწილეობის გარკვეულ საშუალებას წარმოადგენს ასევე არჩეულ პირებზე გარკვეული არაპირდაპირი ზემოქმედება დაინტერესებული ჯგუფების მეშვეობით. ზემოაღნიშნული ფუნქციის გათვალისწინებით ლობიზმი თანდათან ხდება საზოგადოების პოლიტიკური სისტემის მნიშვნელოვანი ნაწილი¹⁵.

ნიშანდობლივია აღინიშნოს, რომ ლობიზმი ასევე შეიძლება მოიაზრებოდეს საზოგადოებაში არსებული მრავალგვარი ინტერესების გამოხატვისა და აღნიშნული ინტერესების რეგულირებისა და დიფერენციაციის საშუალებად, რაც საზოგადოებაში პლურალიზმის კიდევ უფრო განვითარებას უწყობს ხელს. სადაო არ არის, რომ საზოგადოების თითოეულ წევრსა თუ გაერთიანებას აქვს თავისი სპეციფიკური ინტერესი, უფრო მეტიც ისინი მოწოდებულნი არიან წარმოადგინონ და დაიცვან თავიანთი ინტერესები მათ ხელთ არსებული ყველა საშუალებით. შესაბამისად, ბუნებრივია, რომ ინტერესთა ასეთი მრავალგვარობის პირობებში ხდება ინტერესთა დაპირისპირება და აუცილებელი ხდება ერთის მხრივ აღნიშნული დაპირისპირებული ინტერესების შეთანხმება – დაბალანსება, მეორეს მხრივ იმ პრიორიტეტული ინტერესების გამოკვეთა, რომელიც იმ მომენტისათვის მნიშვნელოვანია შესაბამისი საზოგადოებისათვის. შესაბამისად, უმეტეს შემთხვევაში მსგავსი რეგულატორის ფუნქციას ასრულებს ლობიზმი, რომელიც საზოგადოების სხვადასხვა ჯგუფებს შორის კომპრომისის საფუძველზე ახდენს არსებითი ინტერესის გამოკვეთას და უზრუნველყოფს აღნიშნული ინტერესის წარმოდგენისა და დაცვისათვის შესაბამისი მექანიზმების გამოყენებას. შესაბამისად, ინტერესთა თავისუფალი კონკურენციისა და ლობიზმის მეშვეობით სახელისუფლო ორგანოები ფლობენ ინფორმაციას ხალხის ინტერესების შესახებ და ამ ინტერესების გათვალისწინებით ეძლევათ პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღების შესაძლებლობა.

აღსანიშნავია, რომ პირდაპირ დემოკრატიის პირობებში, როგორც წესი, მოქალაქეები უშუალოდ თავისი შეხედულების მიხედვით იღებენ გადაწყვეტილებას და ასეთ პირობებში, ინფორმაციული ზეგავლენა მცირე მნიშვნელობას იძენს გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში, ხოლო წარმომადგენლობით დემოკრატიაში წარმომადგენლებს სჭირდებათ გაცილებით მეტი ინფორმაცია გადაწყვეტილების მიღებასთან დაკავშირებით, რაც თვითონ უნდა მოიძიონ გადაწყვეტილებების მიმღები ორგანოს ფარგლებს გარეთ. რთულ და მრავალფუნქციურ თანამედროვე საზოგადოებაში, ინტერესთა მრავალგვარობის პირობებში, კიდევ უფრო მეტი ძალისხმევაა საჭირო მსგავსი ინფორმაციის მოპოვების, ანალიზისა და შეფასებისათვის. ლობიზმი კი წარმოადგენს ერთ-ერთ ეფექტურ

¹⁵ იქვე. გვ. 5.

საშუალებას ინტერესების გამოხატვისა და მისი წარმომადგენლობით ორგანოებამდე მიტანისათვის.

შესაბამისად, თანამედროვე პირობებში ლობირება შეიძლება განვიხილოთ ინფორმაციის გადაცემისა და გაცვლის ეფექტურ საშუალებად გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, რომელიც ქმედით დახმარებას უწევს გადაწყვეტილების მიმღებ პირებს. როგორც მ. ჯათინენი თავის წიგნში აღნიშნავს „ლობირება იძენს პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიმღები პირების მიმართ კვალიფიციური დახმარების გაწევის მნიშვნელობას“¹⁶. აღნიშნული ავტორის მოსაზრებით „თანამედროვე საზოგადოება საჭიროებს რამდენიმე ერთიან და კონკურენტუნარიან ჯგუფს, რათა მოახდინოს გადაწყვეტილებების მიმღები პირების ინფორმირება მათი წევრების მოსაზრებებისა და ინტერესების შესახებ და გადასცეს ინფორმაცია გადაწყვეტილებების მიმღები პირებიდან მოქალაქეებს“¹⁷. ლობირების ინფორმაციულ დატვირთვას უსმევს ხაზს ასევე პოლონელი მეცნიერი ტომას ჟირო, რომელიც აღნიშნავს, რომ „ლობირება არის გადაწყვეტილების მიმღები მოღვაწის შემეცნებით სფეროზე გავლენის მოხდენის შესაძლებლობა ინფორმაციის შემოწმებით, რომელსაც ის ფლობს აღნიშნულ თემასთან დაკავშირებით, ახალი ინფორმაციის მიწოდება, კონკურენტული ინფორმაციის ბლოკირება ან ახალი ალტერნატივების შემუშავება პოლიტიკის საკითხებში“¹⁸. ამასთან, მ. ჯათინენის შეფასებით „ლობირების თეორია შესაძლებელია განსაკუთრებით გაამდიდროს მოლაპარაკებების თეორიის შესახებ არსებულმა იდეებმა. კომუნიკაციებზე კონცენტრირებული მიდგომა განიხილავს მოლაპარაკებას, როგორც პროცესს, რომელშიც წარმოდგენილია ორი ან ორზე მეტი დამოუკიდებელი მხარე, რომელთაც გააჩნიათ ერთმანეთთან შეუთავსებელი მიზნები და რომლებიც ჩართულნი არიან სოციალურ ურთიერთქმედებასა და წინადადებების ურთიერთგაცვლაში, რათა მიაღწიონ ორმხრივად დამაკმაყოფილებელ შედეგს.“¹⁹ ავტორის აზრით კი „ეფექტური ლობირების მოდელი კონცენტრირებულია მოლაპარაკებების კონტექსტის ფორმირების ინტერაქციულ კომპონენტზე. ის მარტივად ქმნის დღის წესრიგს, რომელშიც ძირითადი ორიენტაცია მონაწილეებს ორ ან მეტ მოღვაწე მხარედ ჰყოფს, რაც ქმნის კოალიციებს, რათა დაიმორჩილონ შიდა აზრთა სხვადასხვაობა და მიაღწიონ ამა თუ იმ უმრავლესობის პოზიციას, რომელიც მხარს უჭერს კონკრეტულ წინადადებას. წარმატებული ლობისტის მიზანია შეათანხმოს არსებული ვარიანტები მიზნებთან, პოლიტიკური ფორმულირების ჩამოყალიბების ტაქტიკის გამოყენებითა და მისი საკუთარ მიზნებთან ადაპტირებით“²⁰.

¹⁶ იხ. Jaatinen M., „Lobbying Political Issues, A Contingency Model of Effective Lobbying Strategies“, Helsinki, 1999., გვ. 3.

¹⁷ იქვე, გვ. 2.

¹⁸ იხ. Жиро Т. Политология, Пер. с польск., Харьков, 2006, გვ. 94.

¹⁹ იხ. Miia Jaatinen „Lobbying Political Issues, A Contingency Model of Effective Lobbying Strategies“, Helsinki, 1999., გვ. 13.

²⁰ იქვე, გვ.14

ლობირების, როგორც სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებთან კომუნიკაციის პროცესს უსვამს ხაზს რუსი მკვლევარი ა. ბელოუსოვი, მისი აზრით „პრაქტიკაში ლობირება სუფთა კომუნიკაციური მოვლენაა. პოლიტიკური კომუნიკაციის კლასიკური ფორმულა შეიქმნა გასული საუკუნის 40-იან წლებში ამერიკელი პოლიტოლოგის გ. ლასსუელის მიერ. ამ ფორმულის თანახმად კომუნიკაცია არის პროცესი რომელშიც კომუნიკატორი გავლენას ახდენს რეციპიენტზე, მიაქვს რა შეტყობინება მასთან რაიმე საშუალების ან არხის მეშვეობით“²¹. ამასთან, ავტორის აზრით „ბუნებრივია ფორმულა „ლობისტები ახდენენ გავლენს ძალაუფლებით აღჭურვილ პირებზე, რათა მათ მიადებინონ გადაწყვეტილება რომელიმე ინტერესთა ჯგუფის სასარგებლოდ“ დღესდღეობით, თუ მუშაობს, მუშაობს მთელი რიგი დამატებით. უფრო მეტიც, მისგან გამომდინარეობს რომ, ხელისუფლებასთან კომუნიკაციის ინიციატივა და სასურველი შედეგის მიღება შეუძლია პრაქტიკულად ნებისმიერს, მხოლოდ საჭიროა ამისი კეთების ცოდნა. ანუ, წარმატებული ლობიზმის საიდუმლო იმალება განსაკუთრებულ უნარში, რომელსაც ფლობს რამდენიმე რჩეული.“²²

„ლობისტის უპირველესი საქმეა პოლიტიკის შემმუშავებლისათვის ინფორმაციის გადაცემა. ლობისტი, ხელისუფლების ოფიციალურ პირებსა და მათ პერსონალს უწყვეტ ნაკადად აწვდის მონაცემებს, რომლებიც ემსახურება გარკვეული პოლიტიკური მიზნების მხარდაჭერას. ის ასევე ცდილობს შექმნას დაინტერესებული ჯგუფის მიზნების განხორციელებისათვის საჭირო ის პირობები, რომლებიც კარნახობს ამ ცვლილებების გატარების აუცილებლობას.“²³ - აღნიშნავდნენ ქენეთ ჯანდა, ჯეფრი მ. ბერი, ჯერი გოლდმენი თავიანთ წიგნში „ამერიკული დემოკრატია, ა.შ.შ. ხელისუფლება და პოლიტიკური პროცესი“. ლობირების, როგორც ინფორმაციის გადაცემის მნიშვნელოვან წყაროს უსვამს ხაზს დ. მიულერი, რომლის მოსაზრებით „ინტერესთა ჯგუფებს ხშირად აქვთ სტიმული იმისათვის, რომ თავიანთი ლობისტური საქმიანობისას გადასცენ ნამდვილი ინფორმაცია, ხოლო ლობირებისას, რომელსაც ეწვეიან ჯგუფები, რომელთაც აქვთ საპირისპირო ინტერესები, როგორც წესი, ამადლებენ იმ ინფორმაციის ხარისხს, რომელსაც იღებს საკანონმდებლო ორგანო“²⁴.

ამასთან, ლობირება შეიძლება მოვიაზროთ, როგორც დარწმუნების მნიშვნელოვანი საშუალება. ამ თვალსაზრისით ინფორმაციის გაცვლა წარმოადგენს ლობისტისა და პოლიტიკოსის ურთიერთობის მთავარ არსს. ლობისტი აგროვებს ძვირადღირებულ ინფორმაციას და სტრატეგიულად ავრცელებს მას, რათა დაარწმუნოს კანონმდებელი მიიღოს ესა თუ ის

²¹ იხ. Белоусов А.Б. Дискретная модель лоббистской коммуникации, ჟურ. „Полис (Политические исследования)“, 2006, №4. გვ. 88.

²² იქვე. გვ. 90

²³ ჯანდა ქ., ბერი ჯ. მ., გოლდმენი ჯ., ამერიკული დემოკრატია, ა.შ.შ. ხელისუფლება და პოლიტიკური პროცესი, ქართულად თარგმნა რ. გაჩეჩილაძემ, თარგმნის რედაქტორი მ. უგრეხელიძე, თბ., 1995, გვ. 244.

²⁴ იხ. Мюллер Д. Общественный выбор, Пер. с англ. под ред. А. П. Заостровцева, А. С. Скоробогатова, М. 2007, გვ. 664.

გადაწყვეტილება ან შეიცვალოს თავისი პრიორიტეტები. როგორც აშშ-ს წარმომადგენელთა პალატის წევრი ინდიანას შტატიდან ლი გამილტონი შენიშნავდა „რეალურად ყველაზე ეფექტურ ლობისტებს წარმოადგენენ ისინი, რომლებიც აწვდიან ნამდვილ ინფორმაციას კონგრესმენებსა და მათ თანამშრომლებს. ლობისტები აცნობიერებენ, რომ ნდობა – ეს არის მათი ყველაზე ღირებული მონაპოვარი.“²⁵

ლობიზმი გარკვეული ხარისხით ემატება და ავსებს დემოკრატიული მმართველობის კონსტიტუციურ სისტემას. იგი კონსტიტუციით აღიარებულ მექანიზმებთან ერთად, საშუალებას იძლევა პოლიტიკური გადაწყვეტილების შემუშავებისა და მიღების პროცესში მონაწილეობა მიიღონ იმ სუბიექტებმა, რომელთაც ამა თუ იმ ფორმით არ აქვთ პირდაპირი დაშვება ხელისუფლებაში. რაც თავის მხრივ აფართოებს წარმომადგენლობას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში და უზრუნველყოფს ყველა დაინტერესებული სუბიექტების მაქსიმალურ ჩართვას აღნიშნულ პროცესში.

ნიშანდობლივია, რომ ლობიზმი თავისი არსით ხელს უწყობს პოლიტიკური პროცესების საჯაროობას, აფართოებს პოლიტიკურ პროცესებში მონაწილე სუბიექტთა წრეს და ზღუდავს სახელმწიფო ხელისუფლების ბიუროკრატიულ ჩარჩოებს, ხელს უწყობს პლურალიზმის დამკვიდრებას პოლიტიკურ სისტემაში. თავის მხრივ ლობისტური საქმიანობის განმასხვრციელებელი პირები წარმოადგენენ გარკვეულ შუამავლებს სახელმწიფო ორგანოებსა და საზოგადოებას შორის, უზრუნველყოფენ რა საზოგადოების ანდა მისი ცალკეული წევრების ინტერესების წარდგენას სახელმწიფო ორგანოების წინაშე. ამასთან, ლობისტები ხელს უწყობენ საზოგადოებისათვის აქტუალური პრობლემების წამოწევისა და პრობლემის აქტუალიზაციას. სენატორ კარლ ლევინის შეფასებით „ლობირება დღეისათვის ისეთივე ელემენტია ამერიკის შეერთებული შტატების მმართველობის პროცესის, როგორც კანონპროექტის შემუშავება და განხილვა ანდა საჯარო მოსმენა კონგრესში. იგი თამაშობს ინფორმაციის მიღებისა და გადაცემის მნიშვნელოვან როლს პოლიტიკურ პროცესში, რომელიც უზრუნველყოფს ჩვენი დემოკრატიის სიცოცხლისუნარიანობას“²⁶. ამასთან, როგორც სენატორი დასძენს „ლობირების საჯაროობა ამცირებს კულუარული მანიპულირების შესაძლებლობას და საჯაროს ხდის იმ ძალებს, რომლებიც მონაწილეობენ პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში. ჩვენ არ ვიქნებით მართლები ვიქონიოთ ხალხის ნდობა, თუ ჩვენ ჩვენს საქმეს არ გავაკეთებთ საჯაროდ.“²⁷

ნიშანდობლივია, რომ ლობისტების მიერ დასმული საკითხი შეიძლება მნიშვნელოვანი იყოს არა მხოლოდ შესაბამის

²⁵ Вопросы демократии. Электронный журнал Государственного департамента США, Лоббирование в Америке. Том 3. №2. Июнь 1998. (<http://www.usia.gov/journals/journals.htm>), გვ.11.

²⁶ იხ. Вопросы демократии. Электронный журнал Государственного департамента США, Лоббирование в Америке. Том 3. №2. Июнь 1998. (<http://www.usia.gov/journals/journals.htm>), გვ. 9.

²⁷ იხ. Вопросы демократии. Электронный журнал Государственного департамента США, Лоббирование в Америке. Том 3. №2. Июнь 1998. (<http://www.usia.gov/journals/journals.htm>), გვ. 9.

დაინტერესებული ჯგუფისათვის, არამედ საზოგადოების ფართო ფენებისათვის. ცნობილია, რომ ლობისტები ხშირად ცდილობენ ისეთი საკითხების აქტუალიზებას, რომელიც მნიშვნელოვანი შეიძლება იყოს მთელი საზოგადოებისათვის (მაგალითად, ეკოლოგიასთან, გარემოს დაცვასთან დაკავშირებული საკითხები და ა.შ.). შესაბამისად, სახელისუფლებო გადაწყვეტილებები შესაძლებელია მიღებული იქნეს იმ ჯგუფის ინტერესების შესაბამისად, რომელმაც შეძლო და დაამტკიცა საჭიროება და ობიექტური აუცილებლობა ასეთი გადაწყვეტილებისა, როგორც საკუთარი ჯგუფისათვის, ასევე მთელი საზოგადოებისათვის. როგორც პოლონელი მეცნიერი ტომას ჟირო აღნიშნავს „ლობისტების ყველაზე ეფექტური საშუალება მდგომარეობს შესაძლებლობაში გავლენა მოახდინო პროფესიული უსაფრთხოების გრძნობის კონტროლზე, მისი გაზრდით, ან საჯარო იმიჯის ფორმირებაზე იმ პირებისათვის, რომლებიც იღებენ პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებს“²⁸.

ლობიზმის მნიშვნელოვანი მახასიათებელია, რომ იგი აღმოცენდება და ვითარდება ძალაუფლებასთან მჭიდრო კავშირში. შესაბამისად, ლობიზმი და მასთან დამახასიათებელი ქმედებები ყველაზე ხშირად გვხვდება იქ სადაც ძალაუფლების აკუმულირება და რეალური გადაწყვეტილების მიღება ხდება. როგორც რუსი მეცნიერი ა. მაღკო შენიშნავს „ლობიზმი მჭიდროდ არის დაკავშირებული პოლიტიკურ ძალაუფლებასთან. არსებობს ასეთი კანონზომიერება, რომ ლობიზმი უფრო მეტად არის გავრცელებული იქ სადაც მეტია რეალური ძალაუფლება, ანუ ლობიზმი გარკვეულად არის ხელისუფლების ნიშანი, მისი სპეციფიკური მახასიათებელი. პირიქით იქ სადაც ძალაუფლება არ არსებობს ან სადაც მხოლოდ ნომინალური ძალაუფლებაა ლობიზმის გამოვლინება არ ხდება“.²⁹

ლობიზმი მეტად თვითმყოფადი და უნივერსალური მოვლენაა და იგი გარკვეული ფორმით ყველა ტიპის საზოგადოებაში არსებობს. მიუხედავად სოციალისტურ ცნობიერებაში მისდამი ნეგატიური დამოკიდებულებისა, მისი არსებობა დაფიქსირებული იყო საბჭოთა კავშირშიც. ცნობილია კანადელმა პოლიტოლოგმა გ. სკილლინგმა თავის ნაშრომში „ინტერესთა ჯგუფები საბჭოთა კავშირში“³⁰, ჯერ კიდევ მე-20 საუკუნის 70-იან წლებში აღწერა ლობიზმის პრაქტიკა საბჭოთა კავშირში. მოგვიანებით კი, ამავე მოვლენას დაუთმეს თავიანთი გამოკვლევები დასავლეთ გერმანელმა მკვლევარებმა ბ. მაისნერმა და გ. ბრუნერმა ნაშრომში „ინტერესთა ჯგუფები და გადაწყვეტილების მიღების პროცესი საბჭოთა კავშირში“³¹, რომელთა მიხედვით საბჭოთა კავშირში მსხვილ ლობისტთა ჯგუფებს შეადგენდნენ სამხედრო-სამრეწველო, აგრარულ-სამრეწველო და სხვა გავლენიანი კომპლექსის, რეგიონალური

²⁸ იხ. Жиро Т. Политология, Пер. с польск., Харьков, 2006, გვ. 94.

²⁹ იხ. Малько, А. В., Лоббизм и право, Правоведение, 1995. № 2. გვ. 19.

³⁰ იხ. Н. Gordon Skilling and Franklyn Griffiths ``Interest groups in Soviet politics``, Princeton University Press, Neu Jersey. 1971.

³¹ იხ. Boris Meissner, Georg Brunner ``Gruppeninteressen und Entscheidungsprozess in der Sowjetunion``, Koln, 1975.

ელიტის, პარტიულ ბიუროკრატიასთან შეზრდილი ცალკეული სამრეწველო სტრუქტურების წარმომადგენლები, რომელთა საქმიანობა სოციალისტური დემოკრატიის ფონზე საზოგადოების ფართო მასებისათვის მიუწვდომელი და ფარული იყო, და რომლებიც ეფექტურ გავლენას ახდენდნენ გადაწყვეტილების მათთვის სასარგებლო ფორმით მიღებაზე.

ლობიზმი აიძულებს ხელისუფლებას და მმართველობით ორგანოებს მუდმივად „იყვნენ ფორმაში“, ანიჭებს მათ დინამიურობას და მოქნილობას. ხელისუფლების დანაწილების პირობებში, ხელისუფლების ნებისმიერ შტოს შეუძლია ამათუიშ ლობისტის გამოყენება თავის ინტერესებში. მაგალითად, აშშ-ში კანონმდებელნი ოფიციალურად თანამშრომლობენ ლობისტებთან, რაც უდაოდ აძლიერებს საკანონმდებლო ხელისუფლების პოზიციებს.

ლობიზმი წარმოადგენს სამოქალაქო საზოგადოების თვითორგანიზაციის ინსტრუმენტს, რომლის დახმარებით ხდება კანონპროექტების საზოგადოებრივი მხარდაჭერა ან ოპონირება, ეს კი გავლენას ახდენს პოლიტიკაზე. ამგვარ სიტუაციაში ლობიზმი გვევლინება ბიუროკრატის მეტოქედ. აგრეთვე, თუ გავითვალისწინებთ, რომ საბაზრო ურთიერთობების პირობებში სახელმწიფოს მხრიდან გარკვეული სოციალური ჯგუფების ინტერესები დაუცველი რჩება, საჭირო ხდება შექმნილი ვაკუუმის შევსება სამოქალაქო საზოგადოების შესაბამისი სტრუქტურების მიერ.

ლობიზმი შეიძლება მოვიხაროთ, როგორც სოციალურ-პოლიტიკური სტიმულატორი ამა თუ იმ ინტერესებისა და გადაწყვეტილების მისაღებად და ცხოვრებაში გასატარებლად. ლობიზმი საშუალებას იძლევა გაფართოვდეს გადაწყვეტილების მიღებისათვის საჭირო საინფორმაციო და ორგანიზაციული ბაზა, შესაძლებლობას იძლევა ყურადღება გამახვილდეს ისეთ საკითხებზე, რომლებიც გადაუდებელ გადაწყვეტას საჭიროებს. ლობისტები უზრუნველყოფენ სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებს ინფორმაციით ამ თუ იმ პრობლემური საკითხის თაობაზე, რომელიც გატანილი უნდა იქნეს საპარლამენტო მოსმენაზე, აწვდიან ინფორმაციას იმის შესახებ, თუ რა ხდება საზოგადოების სხვადასხვა ფენებში, ამგვარად ისინი ინფორმაციით „მოვაჭრებად“ გვევლინებიან. სხვადასხვა ჯგუფების ლობირების გათვალისწინებით სახელმწიფო რწმუნდება აღნიშნული ინტერესების პრიორიტეტულობაში და მათი გადაჭრის აუცილებლობაში.

ნიშანდობლივია, აღინიშნოს, რომ ლობიზმი შეიძლება განვიხილოთ, როგორც კომპრომისის მიღწევის საშუალება, ურთიერთგაწონასწორებისა და ინტერესთა შეთავსების ხერხი. აღიარებულია, რომ ლობისტური ჯგუფები, რომლებიც თავიანთ „ხელმძღვანელთა“ დიამეტრალურად განსხვავებულ ინტერესებს გამოხატავენ, ხშირად პოულობენ შეხების წერტილს და აღწევენ კონსენსუსს, ვინაიდან ლობიზმის საბოლოო მიზნად განიხილება - ურთიერთსასარგებლო თანამშრომლობა.

ლობიზმი ქმნის უმცირესობის ინტერესების უზრუნველყოფის საშუალებას, ვინაიდან წარმოადგენს პოლიტიკური პლურალიზმის

გამოვლენის სპეციფიკურ ფორმას. ამერიკულ საზოგადოებაში ხელისუფლების დეტალური შესაწავლის შედეგად ყურადღების ცენტრში ხვდება არა უმრავლესობა, არამედ უმცირესობა – ლობისტები, ზეწოლის ჯგუფები, ჯგუფები, რომლებიც გამოხატავენ რეგიონულ ინტერესებს, ორგანიზაციებისა და პროფკავშირების ხელმძღვანელები, იმ კომისიების თავმჯდომარეები, რომლებიც აწარმოებენ საპარლამენტო გამოძიებას. როგორც ჯანდა ქ., ბერი ჯ. და გოლდმენი აღნიშნავენ „პლურალისტები დარწმუნებული არიან, რომ დაინტერესებული ჯგუფების არსებობა კარგია, რადგან სისტემის შიგნით წარმომადგენლობის გაფართოებით ისინი კიდევ უფრო აღრმავებენ დემოკრატია.“³²

აღსანიშნავია, რომ ლობიზმის, როგორც გარკვეული საზოგადოებრივ-პოლიტიკური მოვლენის მიმართ, დამოკიდებულება არაერთგვაროვანია. თუ ცალკეულ შემთხვევებში იგი საზოგადოების აქტიურობის გარკვეული სამართლებრივი ინსტრუმენტისა და ადეკვატური პოლიტიკური მოვლენების აღმნიშვნელი ტერმინების სახით გვხვდება, სხვა შემთხვევაში იგი უარყოფითი პოლიტიკური პროცესებისა და ნეგატიური მოვლენების აღმნიშვნელ სინონიმად გამოიყენება³³. როგორც ერთ-ერთი ამერიკელი კონსულტანტი ჰ. მარლო, რომელიც სპეციალიზირდება არაკომერციული ორგანიზაციების კონსულტაციებით ადგილობრივ დონეზე, თავის თავს უწოდებს ლობისტს, იგი ამბობს: „ჩემს ბარათზე აღნიშნულია „რეგისტრირებული პროფესიონალი ლობისტი“, აღნიშნული მე აქ ვაშინგტონში არ მიქმნის რაიმე სირთულეს, მაგრამ აღნიშნული ზოგჯერ მიქმნის გარკვეულ სირთულეებს ჩვენ იმ კლიენტებთან, რომლებიც ლობირებას მიიჩნევენ, როგორც ბინძურ სიტყვას.“³⁴ სხვა კომერციული კონსულტანტი ლონდონში მიიჩნევს, რომ აღნიშნულ პრობლემას აქვს თავისი სამართლიანი საფუძველი – იმის გათვალისწინებით, რომ ლობირებას უმეტესობა უკავშირებს ერთობლივ სადილებს, საუბრებს, შეხვედრებს კოქტეილით, ადამიანების მიღებას.“³⁵

ნიშანდობლივია, რომ ლობიზმი ასევე ხშირად ასოცირდება ისეთ ნეგატიურ მოვლენებთან, როგორიცაა კორუფცია, ხმათა მოსყიდვა, პროტექციონიზმი და სხვა. ამასთან, მიიჩნევა, რომ იგი შეიცავს უდიდეს საფრთხეს დემოკრატიული სახელმწიფოს არსებობისათვის, ვინაიდან ფინანსურად კარგად ორგანიზებულმა „გაველენის ჯგუფებმა“ შეიძლება აქტიური ზეგავლენა მოახდინონ სახელმწიფო ორგანოებზე, მისმა წარმომადგენლებმა შეაღწიონ სახელისუფლო სტრუქტურებში, დაამკვიდრონ კორუფციის სხვადასხვა ფორმები, რითაც შესაძლებელი გახდება საზოგადოების მცირე ნაწილი დომინირებულ მდგომარეობაში

³² იხ. ჯანდა ქ., ბერი ჯ. მ., გოლდმენი ჯ., ამერიკული დემოკრატია, ა.შ.შ. ხელისუფლება და პოლიტიკური პროცესი, ქართულად თარგმნა რ. გაჩეჩილაძემ, თარგმნის რედაქტორი მ. უგრეხელიძე, თბ., 1995, გვ. 238.

³³ ამ თვალსაზრისით აღსანიშნავია ერთ-ერთი ლობისტური ორგანიზაციის ყოფილი ხელმძღვანელის ლაკონური შეფასება, რომლის მიხედვით „ლობი არის ყვაილი, რომელიც მხოლოდ სიბნელეში ყვავისო.“

³⁴ ციტ. Conor McGrath, Comparative Lobbying Practices: Washington, London, Brussels, University of Ulster, გვ. 2

³⁵ იქვე გვ. 2.

ადმოჩნდეს, მნიშვნელოვანი იყოს მათი გავლენა ეკონომიკურ თუ პოლიტიკურ სფეროზე, რამაც საბოლოო ჯამში საზოგადოებაში უდიდესი დისჰარმონია შეიძლება შექმნას. მეცნიერთა ნაწილი, შესაბამისად, აღნიშნავს ლობიზმის ნეგატიურ ასპექტებს. მათი მოსაზრებით კარგად ორგანიზებულ და მძლავრ ინტერესთა ჯგუფებს ლობიზმის მეშვეობით შეუძლიათ კონტროლის განხორციელება სახელისუფლო სტრუქტურებზე, შეუძლიათ დაბლოკონ სამეცნიერო-ტექნიკური პროგრესი, ისინი აყენებენ თავიანთ „ჯგუფურ ინტერესებს“ „საერთო სიკეთეზე“ მაღლა. ქვეყნის ხელმძღვანელობა, მათი შეხედულებით, როგორც წესი, უძლურია გავლენიანი ლობისტური დაჯგუფების წინააღმდეგ³⁶. ამასთან, როგორც ქ. ჯანდა, ჯ. ბერი და ჯ. გოლდმენი შენიშნავენ „სინამდვილეში კი ბიზნესმენებსა და პროფესიულ ჯგუფებს მეტი უპირატესობა აქვთ, ვინაიდან ისინი უფრო მეტად არიან მზად გაერთიანდნენ თავისი ინტერესების დასაცავად და მეტი რესურსებიც გააჩნიათ საერთო მიზნის მისაღწევად. ამდენად, დაინტერესებული ჯგუფების სისტემა საფრთხეს უქმნის პოლიტიკური თანასწორობის იმ იდეას, რომელიც ჩამოყალიბებულია პრინციპში: „ერთი ადამიანი – ერთი ხმა“. ფორმალური პოლიტიკური თანასწორობის მიღწევა უფრო მოსალოდნელია დაინტერესებული ჯგუფების პოლიტიკის გარეთ – არჩევნებში, სადაც მეტოქე პარტიების კანდიდატები მონაწილეობენ. ეს უფრო ეთანხმება დემოკრატიის მაჟორიტარულ მოდელს“³⁷.

თუმცა როგორც ლობიზმის ევოლუციურმა განვითარებამ აჩვენა მსგავსი ნეგატიური შეფასებები არ შეიძლება მისი სისტემური მახასიათებელი იყოს. როგორც აშშ-ს წარმომადგენელთა პალატის წევრი ლი გამილტონი შენიშნავს „გარკვეული აზრით ინტერესთა ჯგუფების გავრცელებამ შეიძლება გამოიწვიოს შემოფოტება. მაგრამ იგი არის ჩვენი მმართველობის სისტემის განუყოფელი ნაწილი. როგორც აღნიშნავდა მედისონი, თავისუფალი საზოგადოება კვებავენ ჯგუფების პოლიტიკურ აქტივობას. ისინი ყოველთვის არ მოქმედებენ ისე, რომ ბევრ ჩვენთაგანს მოეწონოს. ისინი შეიძლება მიდრეკილნი იყვნენ იმისაკენ, რომ გამოვიდნენ რაღაცის ჩარჩოებიდან. მაგრამ ისინი რჩებიან ჩვენი წარმომადგენლობითი დემოკრატიული სისტემის მნიშვნელოვან ძალად.“³⁸ ამასთან, კონგრესმენი აღნიშნავს, რომ „არ შეიძლება ითქვას, რომ ინტერესთა ჯგუფები წარმოადგენენ მხოლოდ „უარყოფითს“. გარკვეული აზრით ისინი წარმოადგენენ თითქმის თითოეულ ამერიკელს, მათმა საქმიანობამ მოუტანა სარგებელი თითქმის ყველას, მაგალითად, ლობისტები ასევე მუშაობენ, რომ გაფართოვდეს სამეცნიერო საქმიანობა მედიცინის სფეროში, დაცული იქნეს ტბები და მდინარეები, გაუმჯობესდეს ავტომაგისტრალები შტატებს შორის, გაგრძელდეს

³⁶ იხ. Walker J.L. The Origins and Maintenance of Interests Groups in America, American Political Science Review, 1983. № 77; Lowi T. The End of Liberalism. New York, 1969; Wilson J. The Politics of Regulation. - N. Y., 1980; Michael Parenti, Democracy for the Few, 9th Edition, Boston, 2011.

³⁷ იხ. ჯანდა ქ., ბერი ჯ. მ., გოლდმენი ჯ., დასახ. ნაშრ., გვ. 259.

³⁸ იხ. Вопросы демократии. Электронный журнал Государственного департамента США, Лоббирование в Америке. Том 3. №2. Июнь 1998. (<http://www.usia.gov/journals/journals.htm>), გვ. 12.

სტუდენტური დასაქმების პროგრამების რეალიზაცია და დაცული იქნეს რწმენისა და აღმსარებლობის თავისუფლება. ინტერესთა ჯგუფების დახმარებით მიღებული იქნა სხვადასხვა კანონები – დაწესებული კანონით ძირითადი სამოქალაქო უფლებების დაცვის შესახებ – დამთავრებული საკანონმდებლო პაკეტით ბიუჯეტის დეფიციტის შემცირების თაობაზე, რომელმაც იმოქმედა ფედერალური ბიუჯეტის დაბალანსებულ ფორმირებაზე.³⁹ ქართველი მეცნიერის მ. ბიჭაშვილის შეფასებით კი „ლობირება სულაც არ საჭიროებს კანონის დარღვევას. ლობირება ინტერესთა-ჯგუფის მიერ არა კანონთან შეუთავსებელი ინტერესების ცხოვრებაში გატარებას გულისხმობს, რაც ლობისტებს მრავალგვარი სანქციებითა და შეზღუდვებით დაემუქრებოდა, არამედ კანონის მორგებას საკუთარ ინტერესებთან, რაც მათ ლეგალური და თავისუფალი მოქმედების შესაძლებლობას უტოვებს. ამრიგად, ინტერესთა-ჯგუფები, რომლებსაც ჩვენ განვიხილავთ, კონფრონტაციაში არ იმყოფებიან შესაბამისი ქვეყნის კანონებთან თუ პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებთან.“⁴⁰

ამავე თვალსაზრისით საყურადღებოა ამერიკელი მეცნიერის ე. ფრიდმანის მოსაზრება, რომლის მიხედვით „ლობისტები გარკვეულწილად სამართლიანად ამტკიცებენ, რომ ისინი არ იმსახურებენ თავიანთ ამგვარ ნეგატიურ რეპუტაციას. მართალია მათ შორის იყვნენ კორუმპირებული ელემენტები – ლობისტები, რომლებიც თავიანთი მიზნების მისაღწევად იყენებდნენ არაკანონიერ საშუალებებსა და ქრთამებს. თუმცა მთლიანობაში არსებული ლობისტური სისტემა თავის მხრივ წარმოადგენს დემოკრატიული პროცესის სასიცოცხლოდ აუცილებელ ნაწილს. ლობისტები ახდენენ საზოგადოებრივი მხარდაჭერის მობილიზებას ანდა ოპოზიციისას ამა თუ იმ კანონპროექტზე, ისინი ახდენენ კანონმდებლების ინფორმირებას იმის თაობაზე, თუ რა ხდება საზოგადოების ყველაზე დაბალ დონეზე (და სხვა დონეზეც)“⁴¹. გერმანელი მეცნიერის შეფასებით კი „ნებისმიერი დემოკრატია საჭიროებს ლობიზმს“.⁴² მ. ჯათინენის აზრით კი „დემოკრატიული ლობირების უპირველეს პირობას წარმოადგენს მისი ძირითადი მახასიათებელი, რაც გამოიხატება ინფორმაციის გაცვლის გამარტივებაში კარგი ურთიერთობებისა და კეთილსინდისიერი სუბიექტის მეშვეობით. მეორე პირობას წარმოადგენს ის, რომ არალეგიტიმურმა ძალაუფლებრივმა ურთიერთობებმა გავლენა არ უნდა მოახდინოს პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღების პროცესზე. აღნიშნული პირობები დემოკრატიის ორ კარდინალურ პრინციპს უწყობს ხელს:

³⁹ იქვე. გვ. 11.

⁴⁰ იხ. ბიჭაშვილი მ. „ლექციები პოლიტიკური ძალის თეორიაში“, ფონდი ღია საზოგადოება - საქართველო, სოციალურ მეცნიერებათა სერია, თბ. 2001, გვ. 65.

⁴¹ იხ. Фридман Л., Введение в американское право, Пер. с англ., Перевод на русский язык Седуна Г., М., 1992, გვ. 90.

⁴² იხ. Leif T. Speth R. Die funfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland. CWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden, 2006. S.53, გვ. 164.

„მთავრობა ხალხისათვის“ ან „თანხმობაზე დაფუძნებული მმართველობა“ და „თანასწორობა“⁴³.

აღნიშნული თვალსაზრისით საინტერესოა ასევე ავსტრალიის ლობისტური საქმიანობის მარეგულირებელი კანონი - „ლობირების ქცევის კოდექსი“, რომლის პრეამბულაში ნორმატიულ დონეზე ხაზგასმულია ლობირების მნიშვნელობის თაობაზე, კერძოდ, აღნიშნული კანონის პრეამბულის 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“⁴⁴.

ლობირების თაობაზე არსებული ზემოთქმული შეხედულების საფუძველზე შესაძლებელია გამოვყოთ ლობიზმის მახასიათებელი, რამდენიმე დადებითი ასპექტი:

– ლობირება წარმოადგენს სახელმწიფოსა და საზოგადოებას შორის ურთიერთობისა და ურთიერთთანამშრომლობის მოქნილ საშუალებას;

– ლობირება წარმოადგენს თავისებურ სოციალურ-პოლიტიკურ სტიმულატორს, რომელიც საზოგადოების მოთხოვნიდან გამომდინარე აჩქარებს ამა თუ იმ საზოგადოებისათვის აქტუალურ საკითხზე გადაწყვეტილების მიღების პროცესს;

– ლობირება წარმოადგენს ეფექტურ საშუალებას, რათა სამოქალაქო საზოგადოების სხვადასხვა ინსტიტუტის წარმომადგენლები ჩაერთონ და მონაწილეობა მიიღონ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში;

– ლობირება წარმოადგენს ადამიანთა ჯგუფის ან ჯგუფების შესაძლებლობას კანონმდებლობით დაშვებული სხვადასხვა, მათ შორის არაპირდაპირი საშუალებებით, უზრუნველყონ თავიანთი ინტერესების წარმოდგენა და მათი გათვალისწინება პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღების პროცესში;

– ლობირება აფართოებს ინფორმაციულ და ორგანიზაციულ ბაზას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში და ეხმარება გადაწყვეტილების მიმღებ სუბიექტს ფლობდეს მაქსიმალურად დიდ ინფორმაციას განსახილველი საკითხის თაობაზე.

⁴³ იხ. Miia Jaatinen „Lobbying Political Issues, A Contingency Model of Effective Lobbying Strategies“, Helsinki, 1999, გვ. 3.

⁴⁴ იხ. Lobbying code of conduct, Preamble, Australian; [ინტერნეტ რესურსი: http://lobbyists.pmc.gov.au/conduct_code.cfm].

1.3. ლობიზმი და „დაინტერესებული ჯგუფების“ თაობაზე არსებული შეხედულებები

ლობიზმი თავისი არსით გარკვეულ სამართლებრივ და სოციალურ მოვლენას აღნიშნავს, ამასთან, მისი გამოვლინება უმეტეს შემთხვევაში გარკვეული სოციალური ჯგუფების საქმიანობას უკავშირდება. შესაბამისად, ლობიზმთან, როგორც გარკვეულ სოციალურ, პოლიტიკურ და სამართლებრივ მოვლენასთან მჭიდროდ არის დაკავშირებული „დაინტერესებული ჯგუფების“ („ინტერესთა ჯგუფების“), იგივე „გავლენის ჯგუფების“ თაობაზე არსებული შეხედულებები. სწორედ მსგავსი ჯგუფები და მათი საქმიანობა წარმოადგენს ლობიზმის, როგორც პოლიტიკურ-სამართლებრივი მოვლენის არსებობის საფუძველს და ლობიზმის კვლევა წარმოუდგენელია მსგავსი ჯგუფების საქმიანობის შესწავლისა და ანალიზის გარეშე. როგორც რუსი მეცნიერი ლ. სმორგუნოვა აღნიშნავს „დღეს-დღეობით უცხოეთის ქვეყნების პოლიტიკურ მეცნიერებაში ლობიზმი უმეტეს შემთხვევაში აღარ განიხილება კვლევის სპეციალურ თემად, არამედ იგი წარმოადგენს ნაწილს უფრო ფართო მეცნიერული ინტერესისა, რომელიც დაკავშირებულია ინტერესთა ჯგუფებისა და ინტერესების წარმოდგენის პრობლემის კვლევასთან“⁴⁵.

ჯგუფების არსის, მათი კლასიფიკაციისა, თუ დანიშნულების თაობაზე შეხედულებები აქტიურად განიხილება სამართლებრივ, პოლიტიკურ თუ სოციოლოგიურ მეცნიერებაში და განსაზღვრავენ მსგავსი ჯგუფების წარმოშობის, ფუნქციონირებისა და განვითარების პირობებს, ასევე საზოგადოების სხვადასხვა ინსტიტუტებთან მათი ურთიერთქმედების, გავლენის, თანაარსებობისა და თანამშრომლობის პირობებს. როგორც „დაინტერესებული ჯგუფების“ ცნობილი მკვლევარები ფ. ბაუმგარტნერი და ბ. ლეჩი შენიშნავენ „ჯგუფები მიიხნეოდნენ ერთ-ერთ ყველაზე მნიშვნელოვან ელემენტად ქვეყნების პოლიტიკური სისტემის განსაზღვრებაში და მათ თაობაზე შეხედულებები არათანამიმდევრული იყო. მეცნიერთა მთელმა თაობამ თავისი მოსაზრებები პოლიტიკური სისტემის თაობაზე ჩამოაყალიბა, როგორც „ჯგუფური ბრძოლის“ არსი, ხოლო მეცნიერთა სხვა თაობამ შეამცირა ჯგუფების მნიშვნელობა პოლიტიკაში. ორმოცი წლის წინ ჯგუფების თაობაზე მიდგომა პოლიტიკაში იყო იმდენად დომინირებული, რომ მან პრაქტიკულად განსაზღვრა პოლიტიკური მეცნიერების მიმართ თანამედროვე მიდგომები.“⁴⁶

აღსანიშნავია, რომ ჯგუფებისა და მათი მნიშვნელობის, ასევე სახელმწიფოსა და საზოგადოებასთან მათი ურთიერთდამოკიდებულების შესახებ მოსაზრებები ჯერ კიდევ ანტიკური (მაგ., პლატონი) და შუა საუკუნეების (მაგ., ტომას ჰობსი, ჟან-ჟაკ რუსო და ა.შ.) მოაზროვნეთა ნაშრომებში გვხვდება. მაგალითად, ჟან-ჟაკ რუსოს შეხედულებით

⁴⁵ იხ. Сморгунова Л.В. (ред.), „Государственное управление и политика, С.-Петербург. 2002, გვ. 247

⁴⁶ იხ. Baumgartner F. R. and Leech B. L., Basic interests: the importance of groups in politics and in political science, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1998, გვ. XV.

„ყოველგვარი პოლიტიკური საზოგადოება შედგება სხვა მცირე სხვადასხვაგვარი ჯგუფებისაგან, რომელთაგანაც თითოეულს აქვს თავისი ინტერესები და თავისი წესები.“⁴⁷

ჯგუფების არსებობასა და მის ფუნქციას ამერიკის სახელმწიფოს ჩამოყალიბების პირველივე წლებში განსაკუთრებული ყურადღება დაუთმო ამერიკის შეერთებული შტატების კონსტიტუციის ერთ-ერთმა ავტორმა ჯეიმს მედისონმა. ამ თვალსაზრისით ფუძემდებლური შინაარსის მოსაზრებები ჩამოაყალიბა მან თავის ესეებში „ფედერალისტი“. კერძოდ, „ფედერალისტის“ მე-10 ესეში იგი ვრცლად შეეხო ჯგუფების (ფრაქციების) საკითხს. იგი ჯგუფებად მიიჩნევდა „ადამიანთა გარკვეულ რაოდენობას (სულ ერთია, იგი მთელის უმრავლესობას შეადგენს თუ უმცირესობას), რომელთაც ერთად მოქმედების მტკიცე ინტერესი თუ მისწრაფება აერთიანებს და რომლებიც მტრულად არიან განწყობილნი სხვა მოქალაქეთა უფლებებისა და საზოგადოების საერთო ინტერესებისადმი“⁴⁸.

ჯ. მედისონის შეხედულების მიხედვით „ჯგუფურობის იდუმალი საწყისი თვით ადამიანისვე ბუნებაში დვივის; სამოქალაქო საზოგადოებაში ყოველმხრივ ვაწყდებით ხოლმე მისგან აღმოცენებულ სხვადასხვა დონის აქტივობებს. გულმოდგინებამ, რომელსაც ადამიანები იჩენენ რელიგიური და მმართველობის საკითხებისადმი, მათი როგორც თეორიული, ისე პრაქტიკული ასპექტებისადმი; სხვადასხვა ლიდერებისადმი ერთგულებამ, რომლებიც პირველობისა და ძალაუფლებისათვის იბრძვიან, თუ სხვა პირების სიყვარულმა ადამიანურ ვნებებს რომ თავდადების საგნად დაუსახავთ, ურთიერთდაპირისპირებულ ჯგუფებად დახლინა კაცობრიობა; უფრო მეტად განაწყო ისინი ერთმანეთის საზიანოდ და დასაჩაგრად, ვიდრე საზოგადო სიკეთისათვის სათანამშრომლოდ“⁴⁹.

ჯგუფების ფუნქციასა და საზოგადოებრივ და პოლიტიკურ ცხოვრებაში მათ მნიშვნელობაზე მიუთითებდა ალექსანდრე ტოკვილი თავის ცნობილ ნაშრომში „ამერიკული დემოკრატია“. იგი განაზოგადებდა რა ამერიკაში ჯგუფების (ასოციაციების) შექმნის თავისუფლებასა და მოქალაქეთა მისწრაფებას გაერთიანდნენ მსგავს ჯგუფებში (ასოციაციებში), აღნიშნავს, რომ „მსოფლიოში ყველაზე დემოკრატიულ ქვეყნად მიიჩნევა ის ქვეყანა, სადაც ჩვენი დროისათვის ადამიანებმა მიაღწიეს უმაღლეს სრულყოფილებას ხელოვნებაში ერთობლივად მიაღწიონ მიზანს, რომელიც შეესაბამება მათ საერთო სურვილებს და სხვაზე უფრო ხშირად გამოიყენონ კოლექტიური მოქმედების ეს ახალი მეთოდი“⁵⁰.

⁴⁷ იხ. Руссо Ж. Ж., Об общественном договоре, Трактаты (О политической экономии), Пер. с фр. М. „Канон-пресс“, 1998, გვ. 158.

⁴⁸ იხ. Гамильтона А., Мэдисона Дж. и Джея Дж., Федералист: Политические эссе., Пер. с англ., М., 1994, გვ. 79;

⁴⁹ იქვე, გვ. 80;

⁵⁰ იხ. Токвиль А., Демократия в Америке: Пер. с франц. Перевод Олейника В.Т., Предисл. Ласки Г. Дж., М., 1992, გვ. 379;

„დაინტერესებული ჯგუფების“ ინსტიტუციური კვლევის სფეროში მნიშვნელოვანი როლი შეასრულა ამერიკელმა მეცნიერმა არტურ ფიშერ ბენტლმა, რომელიც მიიჩნევა კიდევ „დაინტერესებული ჯგუფების“ („ინტერესთა ჯგუფების“) თეორიის ფუძემდებლად. თავის 1908 წლის ნაშრომში „მმართველობის პროცესი“ იგი კონცეპტუალურად აანალიზებს და განსაზღვრავს რა ჯგუფის მნიშვნელობას საზოგადოებრივ-პოლიტიკურ პროცესში, აღნიშნავს, რომ „სახელმწიფოს მმართველობის ყველა მოვლენა არის ჯგუფის მოღვაწეობა, ზემოქმედება ერთმანეთზე, წარმოქმნა ერთმანეთის, გამოყოფა ახალი ჯგუფისა და ჯგუფის წარმომადგენლების (მთავრობის ორგანოების და სააგენტოების) შუამავლობა საზოგადოებრივი შეთანხმებისათვის“⁵¹. ამასთან, ა. ბენტლის შეფასებით „არ არსებობს ჯგუფი, რომელსაც არ აქვს თავისი ინტერესი. ჯგუფი ინტერესის გარეშე არ არსებობს. საზოგადოება ეს სხვა არაფერია თუ არა სხვადასხვა ჯგუფური ინტერესების ერთობლიობა, ხოლო მათი რაოდენობა იზღუდება მხოლოდ ერთი მაჩვენებლით – ინტერესით, რის გამოც ისინი იქმნებიან და საქმიანობენ.“⁵².

ა. ბენტლი პოლიტიკური პროცესის მნიშვნელოვან რგოლად მიიჩნევდა ჯგუფებს. მისი მოსაზრებით „ვისაუბროთ კონგრესზე, პრეზიდენტზე, სასამართლოსა და სხვა პოლიტიკურ ინსტიტუტებზე, როგორც სუბიექტებზე, რომელთაც არა აქვთ რაიმე საერთო ჯგუფური ინტერესთან – ილუზიაა. აღნიშნული ინსტიტუტები თავისი არსით, წარმოადგენენ ჯგუფებს, რომელთა საქმიანობას ჰკვეთს სხვა ჯგუფების საქმიანობა.“⁵³ თავის მხრივ, მეცნიერის მოსაზრებით, მმართველობის პროცესი, ხასიათდება მსგავსი ჯგუფების ბრძოლით, ხოლო საკანონმდებლო აქტი განსახიერებს მხოლოდ ძალთა ამგვარ თანაფარდობას. „საკანონმდებლო ორგანოში ხმის მიცემა ამა თუ იმ საკითხზე განსახიერებს მხოლოდ დაპირისპირებული ჯგუფების თანაფარდობას ხმის მიცემის მომენტში. იმას რასაც უწოდებენ სახელმწიფო პოლიტიკას, სინამდვილეში წარმოადგენს ჯგუფური დაპირისპირებისას თანხმობის მიღწევის შედეგს კონკრეტულ მომენტში. არ არსებობს არც ერთი კანონი, რომელიც არ ასახავდეს ძალთა ამგვარ თანაფარდობას“⁵⁴. უნდა აღინიშნოს, რომ ბენტლის შეხედულებებმა მნიშვნელოვანი გავლენა მოახდინა ლობირების ლეგალურ საქმიანობად მიჩნევის საქმეში, განსაზღვრა რა აღნიშნული მოვლენის პრაგმატული და თეორიული საფუძვლები. ამასთან, აღნიშნული მოვლენა მან მჭიდროდ დაუკავშირა პლურალისტულ საზოგადოებას.

ა. ბენტლის შეხედულებებთან მიმართებაში აღსანიშნავია პროფესორი მერლე ფეინსოდის მოსაზრება, რომლის მიხედვით ა. ბენტლის მიერ „ჯგუფები განისაზღვრება „ინტერესების“ ტერმინით,

⁵¹ იხ. Bentley A. F., The process of government; a study of social pressures, The University of Chicago press, 1908, გვ. 269.

⁵² იხ. Bentley A. F., დასახ. ნაშრ. გვ. 211.

⁵³ იქვე, გვ. 227.

⁵⁴ იხ. Bentley A. F., The process of government; a study of social pressures, The University of Chicago press, 1908, გვ. 376.

ინტერესისაგან განუყოფლად. „არ არსებობს ჯგუფი ინტერესის გარეშე. ინტერესი . . . წარმოადგენს ჯგუფის ეკვივალენტს“. ზემოაღნიშნული არგუმენტის აშკარა საპირისპირო აზრს წარმოადგენს სამთავრობო ორგანოები, მათი ბუნებითა და განზრახვით, რომლებიც თავიანთ პოლიტიკას ხშირად ახორციელებენ ეროვნული ინტერესების შესაბამისად და არა მხოლოდ საკუთარი, როგორც ერთ-ერთი ჯგუფის ინტერესების შესაბამისად. ხელისუფლების ცენტრალური ორგანოები ახორციელებენ „გარკვეული მოცულობით დამოუკიდებელ ძალაუფლებას“, რათა შეცვალონ მათი გარემო, . . . რაც უფრო ახლოა სამთავრობო ორგანოების მიდგომა ბენტლის ინტერესთა ჯგუფების კონკურენტული მიდგომის მიმართ, მით უფრო მეტად აღიქვამენ პოლიტიკური მეცნიერები აღნიშნულს, როგორც დილემას, რომელიც უნდა გადაჭრას ხელისუფლების გარკვეულმა განშტოებებმა ეროვნული ინტერესების შესაბამისად.⁵⁵

„ინტერესთა ჯგუფების“ თეორიის შესწავლაში მნიშვნელოვანი ადგილი უჭირავს ამერიკელ მეცნიერს დევიდ ტრუმენს. თავის 1951 წლის გამოცემულ წიგნში „მმართველობითი პროცესი, პოლიტიკური ინტერესი და საზოგადოებრივი შეხედულებები“, იგი მიუთითებდა, რომ პოლიტიკური პროცესის ანალიზის ამოსავალი წერტილია, არა ინდივიდი, არამედ ინდივიდთა ერთობა. ა. ბენტლის მოსაზრების ანალოგიურად დ. ტრუმენი პოლიტიკურ პროცესს უპირველეს ყოვლისა განიხილავდა, როგორც „ჯგუფური კონკურენციის პროცესს ძალაუფლებისათვის ბრძოლაში რესურსების განაწილებისათვის.“, ხოლო თვით საზოგადოებას „როგორც ჯგუფთა ერთობლიობისა, რომლებიც ურთიერთმოქმედებენ ერთმანეთზე.“⁵⁶

ამასთან, აღსანიშნავია, რომ დევიდ ტრუმენმა განავითარა, რა შეხედულებები „ინტერესთა ჯგუფების“ თაობაზე, ამავდროულად კონკრეტულად განსაზღვრა ასეთი ჯგუფების შინაარსი. „ინტერესთა ჯგუფების“ ცნების ქვეშ იგი მოიაზრებდა „ნებისმიერ ჯგუფს, რომელსაც გააჩნდა ერთი ან რამდენიმე საერთო ინტერესი და წარუდგენდნენ რიგ მოთხოვნებს სხვა ჯგუფებს ქცევის ნორმების დადგენის, მხარდაჭერისა ანდა განმტკიცებისათვის, რომელიც გამომდინარეობდა აღნიშნული ჯგუფის შეხედულებიდან“⁵⁷. დ. ტრუმენმა ინტერესთა ჯგუფები დაპყრო ჩვეულებრივ და პოლიტიკურ ჯგუფებად. მისი შეხედულებით ჩვეულებრივი ინტერესთა ჯგუფები არის სოციალური ჯგუფების ნაირსახეობა, რომლებიც ახორციელებენ ერთობლივ საქმიანობას, აქვთ საერთო დანაწესები, ამასთან, სხვა სოციალურ ჯგუფებს უყენებენ გარკვეულ სპეციფიკურ მოთხოვნებს, ხოლო როდესაც მსგავსი ჯგუფები თავიანთ მოთხოვნებს წარადგენენ მთავრობისადმი მიმართვის ფორმით ისინი ხდებიან პოლიტიკური ინტერესთა ჯგუფები. მსგავსი პოლიტიკური ჯგუფები კი თავის მხრივ წარმოადგენენ ლობირების განმახორციელებელ

⁵⁵ ციტ. Mannheim Karl, The American Science of Politics, Taylor & Francis e-Library, 2001, გვ. 122-123.

⁵⁶ იხ. Truman D. B., The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion. Second Edition. N.Y., 1971, გვ.14.

⁵⁷ Truman D. B., დასახ. ნაშრ. გვ. 33.

სტრუქტურებს და თამაშობენ მნიშვნელოვან როლს ქვეყნის პოლიტიკურ ცხოვრებაში.

დ. ტრუმენმა გარკვეულად გადასინჯა ა. ბენტლის პოზიცია სახელმწიფო ორგანოებთან დაკავშირებით. იგი სახელმწიფო ინსტიტუტებს განიხილავდა არა როგორც ერთ-ერთ კერძო ინტერესთა ჯგუფად, არამედ საზოგადოების მნიშვნელოვან ინსტიტუტად, ინტერესთა ჯგუფების პოლიტიკური აქტივობის ადრესატად (ცენტრად), რომლის მეშვეობით ხორციელდება ძალაუფლების რესურსის დიდი ნაწილის განაწილება. ამიტომ ჯგუფები, რომლებიც ურთიერთკონკურენციაში არიან ეძებენ პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღების აღნიშნულ ცენტრთან დაშვების შესაძლებლობებს, ესწრაფვიან რა მიიღონ მისგან მათთვის მისაღები რესურსები. თუმცა ჯგუფების ამგვარი კონკურენცია, მისი სიმძაფრის მიუხედავად, არ არღვევს თანაფარდობას, უფრო მეტიც ხელს უწყობს არსებული პოლიტიკური სისტემის სტაბილურობას. ამერიკის შეერთებული შტატების პოლიტიკური სისტემის სტაბილურობად, იგი მიიჩნევს ჯგუფთა მრავალსახეობას, რომლებიც მოქმედებენ საზოგადოებაში, მათ შორის მოქალაქეებს, რომლებიც როგორც წესი იმავდროულად არიან რამდენიმე, ხშირად ერთმანეთთან კონკურენტი ჯგუფის წევრები. აღნიშნულის შედეგად არც ერთ ჯგუფს არ შეუძლია მთლიანად დაუქვემდებაროს თავის ინტერესებს სახელმწიფო პოლიტიკა. ყოველივე ეს კი მეცნიერის აზრით ქმნის იმ სტაბილურობას, რომელსაც საჭიროებს ნებისმიერი პოლიტიკური სისტემა⁵⁸.

ჯგუფებისა და მათი არსის კვლევას შეეხება ცნობილი მეცნიერის მანსურ ოლსონის ნაშრომი „კოლექტიური მმართველობის ლოგიკა“ (საზოგადოებრივი სიკეთე და ჯგუფების თეორია)“. აღნიშნულ ნაშრომში მან დეტალურად მიმოიხილა და გაანალიზა ჯგუფების თაობაზე არსებული მოსაზრებები და ჩამოაყალიბა თავისი შეხედულებები მსგავსი ჯგუფების არსის, მათი კლასიფიკაციისა და საქმიანობის პირობების შესახებ. როგორც მითითებულ წიგნში მ. ოლსონი აღნიშნავს „ყველა ამ ტიპის ორგანიზაციის ამოცანა მდგომარეობს იმაში, რომ მხარი დაუჭიროს მის მონაწილეთა საერთო ინტერესებს. . . . ორგანიზაციის დანიშნულება ამრიგად დაკავშირებულია საერთო და ჯგუფური ინტერესების არსებობასთან. მსგავსი მსჯელობა, რომ ორგანიზაცია ჩვეულებრივ არსებობს ჯგუფის წევრ ინდივიდთა საერთო ინტერესების განხორციელებისათვის, გაზიარებულია უმრავლეს ნაშრომში, რომელიც შეეხება ორგანიზაციას“⁵⁹. განაზოგადა რა ჯგუფების თაობაზე არსებული ტრადიციული თეორიები, მეცნიერი აღნიშნავდა, რომ „მისაღებია აქ ვისაუბროთ მეტ-ნაკლებად ერთიანი ტრადიციული თეორიის ერთიან სახეზე. მაგრამ, შესაძლებელია გავატაროთ ორი განსხვავებული ვარიანტი ამ თეორიისა: კაუზალური და ფორმალური. ტრადიციული თეორია კაუზალურ ფორმაში გამოიხატება შემდეგი თვალსაზრისით: კერძო ორგანიზაციები და ჯგუფები არსებობენ ყველგან

⁵⁸ იქვე გვ. 43.

⁵⁹ იხ. ოლსონი M., Логика коллективных действий, Общественные блага и теория групп, пер. с англ., М., 1995, გვ. 6.

და ეს ყველგან არსებობა წარმოადგენს შედეგს ადამიანის ფუნდამენტალური მიდრეკილებისა შევიდეს ასოციაციაში“⁶⁰.

„ინტერესთა ჯგუფების“ თაობაზე არსებული შეხედულებები თვისობრივად განავითარა თავის ნაშრომებში ამერიკელმა მეცნიერმა რობერტ ჰ. სალისბერმა, რომელმაც ჯგუფის ფორმირებისა და ფუნქციონირების პროცესში მნიშვნელოვანი როლი ჯგუფის ორგანიზატორს მიაკუთვნა. მისი მოსაზრებით „საერთო ინტერესის მქონე ჯგუფების წარმოშობა, ზრდა, დაშლა და მათი ლობისტური საქმიანობა შესაძლებელია უკეთ იქნეს ახსნილი, თუ მას განვიხილავთ მეწარმებს/ორგანიზატორებს შორის ურთიერთობის სახით, რომლებიც უზრუნველყოფენ კაპიტალის ინვესტირებას რიგ სარგებელში, რომელსაც ისინი სთავაზობენ ჯგუფის პერსპექტიულ წევრებს წევრობის ფასად“⁶¹. მეცნიერის აზრით „მეწარმეები/ორგანიზატორები ახდენენ კაპიტალის ინვესტირებას რიგი სარგებლის მისაღებად, რომელთაც სათანადო ფასად სთავაზობენ პოტენციურ მომხმარებლებს. იმ შემთხვევაში, სანამ საკმარისი მომხმარებელი შეისყიდის, ანუ უერთდება მას, ქმნის მოქმედ ორგანიზაციას, შესაბამისად, ჯგუფი განაგრძობს საქმიანობას. იმ შემთხვევაში, თუ სარგებლის მიღება ვერ ხერხდება, ან არ არის საკმარისი წევრობის ხარჯების დასაფარად, ან ხელმძღვანელები დებულობენ არასაკმარის შემოსავალს, ჯგუფი განიცდის კრახს. საერთო ინტერესის მქონე ყველა ჯგუფი კონცეფტუალიზდება აღნიშნულ სქემაში.“⁶²

„ინტერესთა ჯგუფების“ კვლევის სფეროში მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანა ამერიკელმა მეცნიერმა რ. დალიმ. იგი ინტერესთა ჯგუფების კვლევისას ყურადღებას ამახვილებდა დემოკრატიულ საზოგადოებაში ძალაუფლების განაწილების პრობლემაზე. მისი შეხედულებით დემოკრატიულ საზოგადოებაში არსებობს უთანასწორობის სხვადასხვა ფორმები (განათლების დონეში, ჯანდაცვის დონეში, შემოსავლებში, სიმდიდრის ხარისხში და ა.შ.) და, რა თქმა უნდა, ყველა ჯგუფს არ აქვს ერთნაირი დაშვება ყველა სახის სახელისუფლებო რესურსებზე. მაგრამ, თითქმის ყველა ჯგუფს აქვს რაიმე უპირატესობა, რომლის მეშვეობითაც მას აქვს შესაძლებლობა გავლენა მოახდინოს პოლიტიკურ პროცესზე დემოკრატიის პირობებში. ვინაიდან სხვადასხვა ჯგუფებს აქვს წვდომა სხვადასხვა რესურსებზე, ყველა მათგანის გავლენა იცვლება არსებული სიტუაციის მიხედვით.

რ. დალიმ თავისი დასკვნები დაადასტურა ამერიკულ საზოგადოებაში ძალაუფლების განაწილების ემპირიული კვლევებით. 1961 წელს გამოვიდა მისი ნაშრომი „ვინ მართავს?“, რომელშიც ავტორმა აქცენტები გადაიტანა პოლიტიკური ანალიზის მაკროპოლიტიკური დონიდან მიკროპოლიტიკურ დონეზე. დალმა დეტალურად შეისწავლა ამერიკის შეერთებული შტატების აღმოსავლეთით მდებარე პატარა

⁶⁰ იქვე, გვ. 15-16.

⁶¹ იხ. Salisbery R. H., An Exchange Theory of Interest Groups., უერნ. „Midwest Journal of Political Science“, 1969, vol. 13, № 8, გვ. 1.

⁶² იხ. Salisbery R. H. დასახ. ნაშრ. გვ. 11.

ქალაქის ნიუ-ჰეივენის მმართველი ელიტის შემადგენლობა. სოციოლოგიური კვლევებმა დამტკიცდა, რომ ადგილობრივი პოლიტიკური სისტემა წარმოადგენს პლურალისტურ მოდელს, სადაც ძალაუფლებას ფლობს სხვადასხვა ინტერესთა ჯგუფები და მათი ლიდერები, რომელთაგან ყველას გააჩნია წვდომა პოლიტიკური რესურსების სხვადასხვა კომბინაციებზე, და არა რომელიმე ერთ მმართველ ელიტას (დომინანტი კლასი), რომელიც იკავებს ხელისუფლებისა და მართვის იერარქიის მწვერვალს⁶³.

„ინტერესთა ჯგუფების“ საქმიანობა და მასზე არსებული შეხედულებები დაუკავშირდა „კორპორატივიზმის“ თეორიასა და მისი ახალი მიმდინარეობის „ნეოკორპორატივიზმის“ განვითარებას. ინგლისელმა მეცნიერმა ა. კოსონმა თავის წიგნში „კორპორატივიზმი და პოლიტიკური თეორია“ ჩამოაყალიბა კორპორატივიზმის განმარტება, რომლის მიხედვით „კორპორატივიზმი არის სპეციფიკური სოციალურ-პოლიტიკური პროცესი, რომლის პირობებშიც, ორგანიზაცია, რომელიც წარმოადგენს აგრეგირებულ ფუნქციონალურ ინტერესებს, შედის ურთიერთქმედებაში სახელმწიფო ორგანოებთან პოლიტიკური გადაწყვეტილებების შემუშავებისა და მიღების მიზნით, შემდგომი მათი განხორციელებისათვის.“⁶⁴ „ნეოკორპორატივიზმის“ ერთ-ერთი ავტორის ფ. შმიტერის განმარტებით კი „ნეოკორპორატივიზმი - ესაა ინტერესთა წარმოდგენის სისტემა, რომელიც შედგება, შეზღუდული რაოდენობის, არა ნებაყოფლობითი, ერთმანეთთან კონკურენციაში მყოფი, იერარქიულად ორგანიზებული, ფუნქციონალურად განსხვავებული, სახელმწიფო სტრუქტურების მიერ თავიანთ საქმიანობაზე უფლების მიმღები ანდა ოფიციალურად აღიარებული (თუ არა შექმნილი), თავიანთ სფეროში წარმომადგენლობაზე მონოპოლიის მქონე, სანაცვლოდ ლიდერების შერჩევასა და მოთხოვნების არტიკულაციასა და დაცვაზე გარკვეული კონტროლის მქონე, ერთეულისაგან“⁶⁵.

ჯგუფების დახასიათებისას მეცნიერთა უმეტესობა მისი საქმიანობის უმნიშვნელოვანეს მიმართულებად განიხილავს მის წევრთა ინტერესების წარმოდგენას, დაცვასა და თავიანთი ინტერესების შესაბამისად ზეგავლენის განხორციელებას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. ამ თვალსაზრისით აღსანიშნავია დევიდ კნოკის მოსაზრება, რომლის მიხედვით „ყოველთვის, როდესაც ასოციაციები ცდილობენ გავლენა მოახდინონ სამთავრობო გადაწყვეტილებებზე, ისინი მოქმედებენ, როგორც დაინტერესებული ჯგუფები“ (1986, 2).⁶⁶ ასევე ნიშანდობლივია დევიდ ტრუმენის შეხედულება, რომლის მიხედვით „ლობირება - ეს არის ინტერესთა ჯგუფების ძირითადი ფუნქცია.“⁶⁷ ქრებ კალჰუნი, დონალდ

⁶³ ციგ. Ровдо В. Сравнительная политология: Ч. 1., Вильнюс, 2007, გვ. 165-166.

⁶⁴ იხ. Cawson A. Corporatism and Political Theory, Oxford, 1986, გვ. 38.

⁶⁵ იხ. Шмиттер Ф., Неокорпоративизм, Жур. «Полис (Политические исследования)», 1997. №2, გვ. 15.

⁶⁶ იხ. Baumgartner F. R. and Leech B. L., Basic interests: the importance of groups in politics and in political science, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1998, გვ. 25.

⁶⁷ იხ. Truman D. B., The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion Second Edition. N.Y., 1971, გვ. 12.

ლაითი და სუზენ კელერი ინტერესთა ჯგუფად მიიჩნევენ „ორგანიზაციას, რომელიც კონკრეტულ პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებზე ზემოქმედების მიზნით შეიქმნა – გადაწყვეტილებებზე, რომლებიც უშუალოდ ეხება ჯგუფის წევრებს“⁶⁸. ამერიკელი მეცნიერის ჯ. მ. ბერის განმარტებით კი „ინტერესთა ჯგუფები წარმოადგენენ ინდივიდთა გაერთიანებას, რომელთაც აქვთ საერთო მიზანი და ამოცანები და ცდილობენ მის რეალიზაციას პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღების პროცესზე ზეგავლენის მოხდენის გზით“⁶⁹.

ინტერესთა ჯგუფებისა და ლობირების პროცესის ურთიერთკავშირის გათვალისწინებით ა. დენზომ და მ. მიუნგერმა შეიმუშავეს თეორია (რომელსაც პირობითად ეწოდა - „გადაიხადე ძალისხმევისათვის“), რომლის მიხედვით პოლიტიკოსი არჩევის შემდეგ ყიდის არა თავის ხმას, არამედ საკანონმდებლო მომსახურებას ამა თუ იმ კანონპროექტის მხარდაჭერისათვის (ე. ი. თავის ძალისხმევას), სანაცვლოდ კანონმდებელი იღებს საზღაურს - მხარდაჭერას ინტერესთა ჯგუფისაგან, ანუ იღებს პოლიტიკურ დივიდენდებს გარანტირებული ელექტორალური მხარდაჭერის სახით, რაც მას საშუალებას აძლევს გაიმარჯვოს მომდევნო არჩევნებში. ამ თეორიის მომხრეების აზრით ინტერესთა ჯგუფები იმყოფებიან მეორე პოზიციაზე და მათი გავლენა კანონშემოქმედებით პროცესზე შედარებით შეზღუდულია⁷⁰.

ინტერესთა ჯგუფების საქმიანობისა და ლობირების პროცესის შეფასებისათვის საყურადღებოა მიჩიგანის უნივერსიტეტის პროფესორების რიჩარდ ლ. ჰოლლისა და ალან ვ. დირდორფის მოსაზრებები. აღნიშნულმა მეცნიერებმა გაანალიზეს ლობიზმის თაობაზე არსებული „ხმათა მოსყიდვისა“ და „დარწმუნების“ თეორიები და ჩამოაყალიბეს „ლობიზმის, როგორც საკანონმდებლო სუბსიდიის“ თეორია, აღნიშნავენ, რომ „ლობისტები თავის თავად კარგია წარმომადგენლობისათვის“, „ისინი აუმჯობესებენ საკანონმდებლო რესურსებს“, „მსგავსი ჯგუფების საქმიანობა კანონმდებელს აძლევს საშუალებას უკეთ შეასრულოს წარმომადგენლობის ფუნქცია“⁷¹.

ლ. ჰოლლი და ალან ვ. დირდორფი „საკანონმდებლო სუბსიდიის“ თეორიას აფუძნებდნენ სამ წინაპირობაზე. პირველი – კანონმდებელი, რომ მას ჰქონდეს მნიშვნელოვანი წონა პოლიტიკაში, აქტიურად უნდა მიიღოს მასში მონაწილეობა. ეს ნიშნავს, იმას, რომ მან აქტიური მონაწილეობა უნდა მიიღოს და დახარჯოს ძალისხმევა საკანონმდებლო პროცესის განხორციელებაზე, წარადგინოს კანონპროექტები, ცვლილებები, გამოვიდეს წინადადებებით. მეორეს მხრივ მისი პოლიტიკური საქმიანობის არსი მიმართული უნდა იყოს პოლიტიკაში

⁶⁸ იხ. კალპუნი ქ., ლაითი დ., კელერი ს., სოციოლოგია, ქართული გამოცემა, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტი, თბ., 2008, გვ. 684.

⁶⁹ იხ. Berry Jeffrey M., The interest group society, Scott, Foresman, 1989, გვ. 41.

⁷⁰ იხ. Denzau A., Munger M. Legislators and Interest Groups: How Unorganized Interests Get Represented, American Political Science Review. 1986. Vol. 8. № 7. გვ. 89-106.

⁷¹ იხ. Hall R. L., Deardorff A.V., Lobbying as Legislative Subsidy, ეურ. „American Political Science Review“, February 2006, გვ. 81, [ინტერნეტ რესურსი: http://www.policy.hu/muntean/SG_S8_2.pdf].

საკუთარი ავტორიტეტის ამადლებასა და პოლიტიკური წონის გაზრდაზე, რაც ასევე გულისხმობს კოალიციების შექმნას მომხრეებთან, პროცედურულ მანევრებში მონაწილეობას, ხმებისათვის ბრძოლას. ლობისტები ამგვარ სუბსიდირებას უკეთებენ კანონმდებელს, აძლიერებენ თავიანთი რჩეულების პოლიტიკურ ავტორიტეტს.

მეორე წინაპირობაა – პოლიტიკოსი, რომელიც შეუდგება თავის საქმიანობას უნდა აირჩიოს თავისი საქმიანობის პრიორიტეტული მიმართულება, რომელზედაც იგი იქნება სპეციალიზირებული. შესაბამისად, ერთნი ირჩევენ საბანკო კანონმდებლობას, სხვები – თავდაცვას, მესამე – ჯანმრთელობის დაცვის საკითხებს და ა.შ. პრიორიტეტული მიმართულების განსაზღვრა აახლოებს მას უწყებრივ ლობისტებთან, რომლებიც სიღრმისეულად ერკვევიან იმ თემატიკაში, რომელსაც ისინი წარმოადგენენ.

მესამე წინაპირობა – კანონმდებლის რესურსები შეზღუდულია. პოლიტიკოსს შეზღუდული აქვს დრო, პერსონალი, ინფორმაცია და ა.შ. ბუნებრივია, მათ არ შეუძლიათ ერთდროულად განახორციელონ ყველა სახის საქმიანობა, რომელმაც მათ უნდა მოუტანოთ წარმატება პოლიტიკის ყველა მიმართულებით და რის გამოც, მათ ამომრჩეველები ხმას აძლევენ. ლობისტები ასეთ შემთხვევაში წარმოადგენენ კანონმდებლისათვის დამატებით პერსონალს, რომლებიც განტვირთავენ მათი დროის დანაკარგებს.

ზემოაღნიშნულ მეცნიერთა მოსაზრებებისა და სახელმწიფოთა საქმიანობის პრაქტიკის გათვალისწინებით, შეიძლება ითქვას, რომ თანამედროვე სახელმწიფოთა პოლიტიკური პროცესი წარმოუდგენელია „ინტერესთა ჯგუფებისა“ და ლობირების ინსტიტუტის გარეშე. იგი სახელმწიფო და არასახელმწიფო ორგანოების თანამშრომლობის გარკვეულ ფორმადაც გვევლინება და მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს პლურალისტული საზოგადოების ფუნქციონირებაზე. მიიჩნევა, რომ ჯანსაღი, ინტერესთა შეჯერება-შეთანხმების პროცესზე დაფუძნებული ლობირება დადებით გავლენას ახდენს სახელისუფლო და არასახელისუფლო სტრუქტურების თანამშრომლობაზე და საბოლოო გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე.

მითითებული თვალსაზრისით აღსანიშნავია ვ. მერკელისა და ა. კრუასანის მოსაზრებები, რომლებიც თავიანთ ნაშრომში „ფორმალური და არაფორმალური ინსტიტუტები დემოკრატიის“ საუბრობენ რა მმართველობის განხორციელების პროცესში ფორმალური და არაფორმალური ინსტიტუტების ურთიერთმიმართების საკითხებზე, აღნიშნავენ „ლიბერალურ კონსტიტუციურ-სამართლებრივ დემოკრატიებში ინსტიტუტის ორივე ფორმა ავსებს ერთმანეთს, იქიდან გამომდინარე, რომ ფორმალური ინსტიტუტები ემყარება არაფორმალური ინსტიტუტების დამატებით მხარდაჭერას. ეს დემოკრატიის ფორმალურ ინსტიტუტებს ანიჭებს მოქნილობას და ელასტიურობას, რაც საშუალებას აძლევს მას შეეთვისოს საზოგადოებისა და პოლიტიკური პროცესის მოთხოვნებს. მოლაპარაკებათა პროცესის ამგვარი დეფორმალიზაცია არ არღვევს ლიბერალურ კონსტიტუციურ-სამართლებრივ შინაარსს დემოკრატიისა მანამ, სანამ „საბოლოო გადაწყვეტილებებს იღებენ მხოლოდ

კომპეტენტური და კონსტიტუციურ-სამართლებრივად ლეგიტიმური ორგანოები". არაფორმალური მექანიზმები აქ „კვებავენ“ დემოკრატიულ ინსტიტუტებს, ამავდროულად ამყარებენ ფორმალიზებულ პოლიტიკურ პროცედურებს, ახდენენ რა რეაგირებას სოციალურ ცვლილებებზე“.⁷²

14. ლობიზმის სუბიექტები და ობიექტები

ლობისტური საქმიანობის დახასიათებისას განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება აღნიშნული პროცესის მონაწილე მხარეების აღწერას. აღნიშნული თვალსაზრისით განარჩევენ ლობისტური საქმიანობის განმახორციელებელ სუბიექტებს და იმ ობიექტებს, რომლებზეც ლობისტური საქმიანობის განმახორციელებელ პირების მიერ ხორციელდება ზემოქმედება.

ლობისტური საქმიანობის სუბიექტებად შეიძლება მოვიხროთ ის პირები, თუ ჯგუფები, რომელთა ინტერესების შესაბამისად ხორციელდება სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებზე ზემოქმედება ან რომლებიც ესწრაფვიან გადაწყვეტილების მათთვის სასარგებლო ფორმით მიღებას. შესაბამისად, ლობისტური საქმიანობის სუბიექტებს შეიძლება წარმოადგენდნენ როგორც ფიზიკური, ისე იურიდიული პირები. აღსანიშნავია, რომ ცალკეული ქვეყნის კანონმდებლობა სხვადასხვაგვარად არეგულირებს აღნიშნულ საკითხს, რიგი ქვეყნების კანონმდებლობა დასაშვებად მიიჩნევს ლობისტური საქმიანობის განხორციელებას, როგორც ფიზიკური პირის, ისე იურიდიული პირის მიერ, ხოლო ცალკეული ქვეყნის კანონმდებლობა მსგავსი საქმიანობის განხორციელების შესაძლებლობას მხოლოდ იურიდიულ პირებს, ან მსგავს გაერთიანებებს ანიჭებს. მაგალითად, ამერიკის შეერთებულ შტატებში ლობისტური საქმიანობის განხორციელების შესაძლებლობა აქვთ, როგორც ფიზიკურ, ისე იურიდიულ პირებს, გერმანიის ფედერაციულ რესპუბლიკაში – მხოლოდ იურიდიულ პირებს.

უნდა აღინიშნოს, რომ ლობისტური საქმიანობის სუბიექტებად უმეტეს შემთხვევაში გამოდიან იურიდიული და საკონსულტაციო ფირმები, ასევე ფირმები რომლებიც მუშაობენ მთავრობასთან ურთიერთობის საკითხებზე (Government relations - GR), საზოგადოებრივ საქმეებზე (Public affairs - PA) და საზოგადოებასთან ურთიერთობებზე (Public relations - PR).

ლობისტური საქმიანობის განმახორციელებელ მნიშვნელოვან სუბიექტს ლობისტები წარმოადგენენ, რომლებიც უზრუნველყოფენ ლობირებასთან დაკავშირებული საქმიანობის უშუალო განხორციელებას. ამასთან, ლობისტები ძირითადად მოქმედებენ არა საკუთარი სახელით, არამედ დაინტერესებული ჯგუფების სახელითა და მათი ინტერესების შესაბამისად. ცალკეულ ქვეყნებში ლობისტი უკვე გარკვეულ პროფესიულ

⁷² იხ. Меркель В., Круассан А., Формальные и неформальные институты в дефектных демократиях, ჟურ. „Полис (Политические исследования)“, 2002, №2, გვ. 22.

საქმიანობასთან ასოცირდება და მათი რაოდენობა სულ უფრო იზრდება. მაგალითად, ამერიკის შეერთებულ შტატებში გამოცემულ ერთ-ერთი ცნობარში დაფიქსირებულია 35 844⁷³ რეგისტრირებული ლობისტი. ამასთან, ლობისტობა სარფიან პროფესიად განიხილება და როგორც გამოკვლევები მოწმობს ლობისტის საშუალო წლიური შემოსავალი 90 ათასი დოლარზე მეტს შეადგენს. ფრანგი მეცნიერის ფრენკ ფერნელის შეფასებით კი „ლობისტები წარმოადგენენ ახალი სახის მენეჯერებს“⁷⁴.

ლობისტის როგორც პროფესიული საქმიანობის სახის ჩამოყალიბებამ ხელი შეუწყო აღნიშნული საქმიანობის განმახორციელებელი პირების საქმიანობის თვითრეგულირებას და მათი საქმიანობის მოთხოვნებისა და სტანდარტების დადგენას. რაც ლობისტური საქმიანობის განმახორციელებელი სუბიექტების - ლობისტების პროფესიული ასოციაციების ჩამოყალიბებასა და ლობისტთა ეთიკის ნორმების (ეთიკის კოდექსების) დადგენაში გამოიხატა. მაგალითად, 1979 წელს ამერიკელმა ლობისტებმა გააერთიანეს თავიანთი ლიგა. მისი მნიშვნელოვანი ამოცანა მდგომარეობდა წარმოეჩინათ ლობისტის პროფესია, როგორც დამოუკიდებელი, საკუთარი შინაარსის მქონე პროფესია, გაეხადათ იგი აღიარებული საქმიანობა, აემაღლებინათ მისი პრესტიჟი საზოგადოებაში, პროპაგანდა გაეწიათ მისი როლის თაობაზე სახელმწიფო ორგანოების გადაწყვეტილებების შემუშავებისა და მიღების პროცესში. ლობისტთა ამგვარი პროფესიული კავშირების შექმნა მიუთითებდა, რომ ლობიზმი ფაქტობრივად გაფორმდა, როგორც მნიშვნელოვანი პოლიტიკური ინსტიტუტი. ამერიკის ლობისტთა ლიგა (AAL) დღეს-დღეობით უმნიშვნელოვანეს როლს თამაშობს ლობისტთა პროფესიულ მომზადებასა და ლობისტთა საქმიანობის სტანდარტების განსაზღვრაში. ამ მხრივ აღსანიშნავია ამერიკის ლობისტთა ლიგის ეთიკის კოდექსი⁷⁵, რომელიც განსაზღვრავს როგორც ლობისტის ეთიკური ქცევის ძირითად პრინციპებს, ასევე სახელმწიფო ორგანოებთან ურთიერთობის საკითხებს. მაგალითად, აღნიშნული ეთიკის კოდექსის მე-2 მუხლის მიხედვით ლობისტს ეკისრება ვალდებულება თავის საქმიანობაში დაიცვას იმ კანონების, წესებისა და პროცედურების მოთხოვნები, რომელიც გამოიყენება ლობისტის პროფესიასთან დაკავშირებით და არ დაუშვას მსგავსი კანონების, წესების და პროცედურების დარღვევა. ამასთან, ლობისტმა არ უნდა გამოიწვიოს თანამდებობის პირის მიერ კანონის, წესებისა და პროცედურების დარღვევა, რომელიც გამოიყენება ამ პირის საქმიანობასთან დაკავშირებით.

იმის გათვალისწინებით, თუ ლობისტები სისტემატიურად რა საკითხებზე გამოხატავენ ინტერესებს და ახორციელებენ ლობისტურ საქმიანობას შეიძლება გამოვეყნოთ საზოგადოებრივი ურთიერთობის ის

⁷³ იხ. Nicholas W. Allard, Lobbying is an Honorable Profession: The Right to Petition and the Competition to be Right, Law & Policy Review, 2008, გვ. 19.

⁷⁴ იხ. Фарнель Ф. Ж., Лоббирование стратегии и техники вмешательства, Монография, Les Éditions d'Organisation, Париж, 1994, Пер. с франц. гв. 12.

⁷⁵ იხ. ინტერნეტ-რესურსი: <http://www.alldc.org/ethicscode.cfm>.

სფეროები, რომელთა მიმართულებითაც სპეციალიზდებიან ისინი. აღნიშნულის გათვალისწინებით განასხვავებენ პოლიტიკურ, სოციალურ, ეკონომიკურ, რეგიონალურ სფეროებში, ასევე უცხო ქვეყნისა თუ ორგანიზაციების ინტერესების შესაბამისად მომუშავე ლობისტებს.

პოლიტიკურ სფეროში მომუშავე ლობისტები, როგორც წესი, მდიდარი და გავლენიანი ფინანსურ-ეკონომიკური ჯგუფი ან მათი წარმომადგენლები არიან, რომლებიც ცდილობენ აუცილებელი გავლენის მოპოვებას პოლიტიკურ და საარჩევნო კამპანიებში უშუალო მონაწილეობის გზითა და თავის წარმომადგენლების საკანონმდებლო ორგანოში გაყვანით.

სოციალური სფეროს ლობისტებს, როგორც წესი განეკუთვნება პროფესიული კავშირები და სხვა მსგავსი გაერთიანებები, რომლებიც ცდილობენ თავიანთი წევრების შრომითი და ეკონომიკური ხასიათის ინტერესების დაკმაყოფილებას, რომლებიც ფლობენ გარკვეულ მექანიზმებს თავიანთი ინტერესების წარმოდგენისა და დაცვისათვის (მაგალითად, გაფიცვისა და სხვა მსგავსი აქციების ორგანიზების თვალსაზრისით). აღნიშნულ სფეროს განეკუთვნება ასევე ვეტერანთა, ახალგაზრდობის, ქალთა უფლებების დაცვაზე მომუშავე ლობისტური ჯგუფები. ამავე სფეროს შესაძლებელია მივაკუთვნოთ ასევე ეკოლოგიურ და გარემოსდაცვით საკითხებზე მომუშავე ლობისტური ჯგუფები.

ეკონომიკური სფეროს ლობისტებს, როგორც წესი განეკუთვნება მსხვილი საფინანსო-ეკონომიკური გაერთიანებების (კორპორაციები, ბანკები და სხვა საფინანსო ინსტიტუტები) წარმომადგენლები, რომლებიც ცდილობენ სახელმწიფო გადაწყვეტილებების მიღების პროცესზე გავლენა მოახდინონ ეკონომიკური საშუალებების გამოყენებით და თავიანთი ინტერესების დაცვის გათვალისწინებით.

რეგიონალური სფეროს ლობისტები ცდილობენ საკუთარი რეგიონის ინტერესების წარმოდგენასა და დაცვას, რეგიონისათვის განსაკუთრებული უფლებების მინიჭებას, რაც, როგორც წესი, გულისხმობს შესაბამისი რეგიონისათვის გარკვეული შეღავათიან საგადასახადო რეჟიმის ქონას, ტრანსფერების გაზრდილ მოცულობით მიღებას, ასევე ცალკეული საკითხების ადგილზე გადაწყვეტის უფლების დელეგირებას.

უცხოელი ლობისტები გამოხატავენ სხვადასხვა ქვეყნის სახელმწიფო თუ არასახელმწიფო ორგანიზაციების ინტერესებს, ისინი იმავდროულად მოწოდებულნი არიან დაიცვან ქვეყანაში არსებული მათი დიასპორის ინტერესები. მაგალითად, ამერიკის შეერთებულ შტატებში გავლენიან ლობისტური ჯგუფებს განეკუთვნება ისრაელის, არაბეთის, მექსიკის და ა.შ. ლობისტური ჯგუფები, რომლებიც წარმოადგენენ და იცავენ თავიანთი ქვეყნებისა თუ დიასპორების ინტერესებს ამერიკის საკანონმდებლო თუ აღმასრულებელ ორგანოებში.

ქართველი მეცნიერი ვ. შუბითიძე თავის წიგნში „პოლიტოლოგია“ გამოჰყოფს „ლობირების ორ ტიპს: 1. კორპორაციული (დაკავშირებულია მსხვილ ბიზნესთან), 2. „დაპყრობითი“ (ორიენტირებულია ახალი

სივრცეების ათვისებაზე, სტატუსების შეცვლაზე“⁷⁶, ავტორი ასევე განასხვავებს ლობირების ორ ფორმას „1. ვერტიკალური (მიმართულია პრეზიდენტზე და მის მრჩეველებზე), 2. ჰორიზონტალური (მიმართულია საზოგადოებრივი აზრის ლიდერებზე)“⁷⁷.

ლობიზმის არსიდან გამომდინარე, ლობიზმის ობიექტად შეიძლება მოვიხაზოთ ის ორგანო ან თანამდებობის პირი, რომელზეც ლობისტის მიერ უშუალოდ ხორციელდება ზემოქმედება მათ მიერ ამა თუ იმ გადაწყვეტილების მიღების, გადაწყვეტილების შეცვლის ან უარყოფის თვალსაზრისით. ამასთან, ვინაიდან ზემოაღნიშნული ორგანოებისა ან თანამდებობის პირების განხილვა შეუძლებელია მათი საქმიანობისა და ამ საქმიანობის შედეგად მიღებული გადაწყვეტილებების გარეშე, შესაბამისად, აღნიშნული ასევე გულისხმობს, რომ ლობირების ობიექტად მოვიხაზოთ ზემოაღნიშნული თანამდებობის პირების ან ორგანოების საქმიანობის შედეგად მიღებული თუ მისაღები გადაწყვეტილებები (ნორმატიული ან სხვა სამართლებრივი აქტები და სხვა). არსებული შეხედულებების მიხედვით, ლობიზმი შეიძლება განხორციელდეს მმართველობის ყველა რგოლში. შესაბამისად, იმის მიხედვით, თუ ხელისუფლების რომელ შტოში განიხილება ლობისტებისათვის საინტერესო საკითხი განასხვავებენ ხელისუფლების საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო სფეროში განხორციელებულ ლობირებას, ასევე ადგილობრივ და რეგიონალურ ორგანოებში განხორციელებულ ლობირებას. ლობირების თავისებურ სპეციფიკურ სახედ განიხილება ე.წ. „შიდა ლობირება“, რომლის დროსაც ხელისუფლების ერთი შტოს წარმომადგენლები ცდილობენ გავლენას ხელისუფლების სხვა შტოებზე, ეს განსაკუთრებით თვალსაჩინოა ისეთი ქვეყნებისათვის სადაც მოქმედებს ხელისუფლების ე.წ. „ხისტი დანაწილების“ პრინციპები და არც თუ იშვიათია შემთხვევა, როდესაც მაგალითად, პრეზიდენტი და მისი აპარატი ლობისტური მეთოდების გამოყენებით ცდილობენ დაარწმუნონ პარლამენტი თავიანთი პოზიციის სიმართლეში რაც თანდათან ხელისუფლების ამ ორი შტოს ურთიერთობის გარკვეული ფორმა ხდება.

ლობისტური საქმიანობის განხორციელების უმთავრეს სამიზნეს, როგორც წესი, საკანონმდებლო ორგანო წარმოადგენს. სწორედ აღნიშნული ორგანოს საქმიანობის გათვალისწინებით იქნა ჩამოყალიბებული კიდევ მსგავსი მოვლენა. როგორც ამერიკელი პოლიტოლოგები გ. ალმონდი და ჯ. პაუელი აღნიშნავენ „საკანონმდებლო ორგანოები ტრადიციულად წარმოადგენენ იმ სამიზნეებს, რომელზედაც მიმართულია ინტერესთა ჯგუფების აქტივობა“⁷⁸. ამასთან, აღნიშნული ავტორები ხაზს უსვამენ საკანონმდებლო ორგანოს მუდმივმოქმედ სტრუქტურებზე (კომიტეტები, კომისიები და ა.შ.) ლობირების

⁷⁶ იხ. შუბითიძე ვ., „პოლიტოლოგია“, თბ. 2006-2007, გვ. 40.

⁷⁷ იქვე, გვ. 40.

⁷⁸ იხ. Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. А Сравнительная политология сегодня: Мировой обзор, пер. с англ. А С. Богдановского, Л. А. Галкиной; Под ред. М. В. Ильина, А Ю. Мельвиля, М.: Аспект Пресс, 2002., გვ. 143.

განხორციელების მნიშვნელობას. მათი აზრით „სტანდარტული ლობისტური ტაქტიკა მოიცავს პარლამენტის კომიტეტების ინფორმირებას, ინფორმაციის წარდგენას ცალკეულ სამართლებრივ საკითხებზე, აგრეთვე მსგავსი ფორმის საქმიანობას. ამერიკის შეერთებულ შტატებში კომიტეტებს შეაქვს გარკვეული წვლილი პოლიტიკურ საქმიანობაში. დიდ ბრიტანეთსა და საფრანგეთში საკანონმდებლო ორგანოებში და მის კომიტეტებში მკაცრი პოლიტიკური დისციპლინის პირობებში მცირდება საპარლამენტო კომიტეტისა და ცალკეული პარლამენტის წევრის მნიშვნელობა ინტერესთა ჯგუფების დაშვებისათვის. თავის მხრივ გერმანიაში და ბევრ სხვა ევროპული დემოკრატიის ქვეყნებში გავლენიანი კომიტეტების ნაკლებობის ანდა მრავალ პარტიას შორის ძალაუფლების განაწილების პირობებში ინტერესთა ჯგუფებს ეძლევათ საშუალება გამოიყენონ ისინი დაშვების არსებობა“⁷⁹.

აღნიშნულის ანალოგიურად ამერიკელი მეცნიერის ჯ. ვრაითის შეფასებით „უმეტესად ლობირება, ისევე როგორც საკანონმდებლო საქმიანობა, ძირითადად კომიტეტის დონეზე ხორციელდება. თეთრი სახლი და სენატი ყოველწლიურად მართავს დაახლოებით 3000-ზე მეტ საკომიტეტო მოსმენებს და შესაბამისად, ყველა დაინტერესებული ჯგუფი ჩართულია ამ პროცესებში ამა თუ იმ ფორმით. აღსანიშნავია რომ, ერთ-ერთ ბოლო ანგარიშში, რომელიც ასახავს და აფასებს კონგრესის მოსმენებს, აღნიშნულია, რომ საკომიტეტო მოსმენები წარმოადგენს ჯგუფების მიერ გავლენის მოხდენის ყველაზე უფრო გავრცელებულ მეთოდს და რომ ვაშინგტონის ორგანიზაციების 99%-ი მონაწილეობს კონგრესის მოსმენებში“⁸⁰.

ამასთან, ჯ. ვრაითი გამოჰყოფს ლობირების განხორციელების პროცესში საკომიტეტო მოსმენების მნიშვნელობას. ავტორის აზრით „ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ფუნქცია საკომიტეტო მოსმენისა არის კონგრესის წევრების ინფორმირება და განათლება. ისინი ეხმარებიან კანონმდებლებს შეისწავლონ პრობლემები და არსებული პროგრამების ხარვეზები, ისინი ასევე ეხმარებიან განსაზღვრონ ახალმდებელი პროგრამების მოსალოდნელი შედეგები. მოსმენები ეხმარებიან კანონმდებლებს იმის გარკვევაშიც, რომელი საკითხი უფრო ეფექტურია სასურველი პოლიტიკური მიზნის მიღწევისათვის და რომელი შეიძლება ეფექტურად განხორციელდეს. რასაკვირველია, მოსმენებზე წარმოდგენილი ინფორმაციის უმეტესობა არ წარმოადგენს სიახლეს კანონმდებლებისათვის, ბევრი საკითხისადმი კანონმდებლებს უწევთ იგივე არგუმენტების მოსმენა, რაც ადრე სხვა მოსმენებზე დაფიქსირდა, თუ გაისმა სხვა ფორუმებზე და ისინი ხედავენ იგივე ორგანიზებულ ინტერესებს. კონგრესის მოსმენა არის ინფორმაციული, იმ შემთხვევაშიც კი როცა არ ხდება ახალი არგუმენტების წარდგენა ანდა სამწუხარო აღმოჩენების გაკეთება. ე. ი. მოულოდნელი არგუმენტების ანდა

⁷⁹ იხ. Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. А, დასახ. ნაშრ. გვ. 143.

⁸⁰ იხ. Wright John R. Interest groups and Congress: lobbying, contributions and influence, Allyn and Bacon, Boston, 1996, გვ. 40.

გართულებების. რაც თავის მხრივ მნიშვნელოვანია, რომ კონგრესის წევრებმა დაიმშვიდონ თავიანთი თავი, რომ პოლიტიკური მექანიზმი არ შეცვლილა, რომ ახალი პრობლემები არ წარმოიშვა, ანდა ჯგუფებმა არ შეცვალეს თავიანთი პოზიცია“⁸¹.

ჟ. ვრაითის შეფასებით საკომიტეტო მოსმენების მეორე მნიშვნელოვანი ფუნქცია არის „ორგანიზებული ინტერესებიდან გამომდინარე უპირატესი ინტერესები და საჯარო გახადოს იგი. ეს ხდის შესაბამის ინტერესს ძვირადღირებულს ჯგუფისათვის, ვინაიდან რთულია შეიცვალოს პოზიცია მოგვიანებით. კანონმდებლები დარწმუნებულნი უნდა იყვნენ, რომ ინტერესთა ჯგუფები თანმიმდევრულია და უპირატესი ინტერესი ზუსტად არის წარმოდგენილი, შესაბამისად არის სტაბილური, თუკი მათ სურთ დაიწყოთ ეფექტური მოლაპარაკებების წარმოება, კომპრომისებზე წასვლა. სტაბილურობის გარეშე შეთანხმება შესაძლოა სწრაფად დაირღვეს. მოსმენების საჯაროობა, ამასთან მოსმენების სტენოგრაფიული ჩანაწერები, ართულებს ჯგუფებისათვის პოზიციის შეცვლას მოგვიანებით. ამიტომაც, კომიტეტებზე წარმოდგენილი არგუმენტები ბევრად განსაზღვრავენ საკითხზე შემდგომ საკანონმდებლო დებატებს“⁸².

ნიშანდობლივია აღინიშნოს, რომ ამერიკელი პოლიტოლოგები გ. ალმონდი და ჯ. პაუელი გარკვეულ მნიშვნელობას ანიჭებენ ლობირების განხორციელების შესაძლებლობას აღმასრულებელ ორგანოებში. მათი აზრით „ბევრ პოლიტიკურ სისტემაში დაშვების ძირითად არსებს წარმოადგენს სამთავრობო ბიუროკრატია. ბიუროკრატიულ დაწესებულებებთან კონტაქტი შეიძლება აღმოჩნდეს განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი იმ შემთხვევაში, როდესაც ბიუროკრაციას დელეგირებული აქვს პოლიტიკური კურსის შემუშავების უფლებამოსილება ანდა როცა საუბარია ვიწრო ინტერესებზე, რომელიც შეეხება მოქალაქეთა მცირე რაოდენობას“⁸³.

1.5. ლობიზმი და სასამართლო ხელისუფლება

ტრადიციულად ლობიზმზე საუბრისას, ლობირების განხორციელების ობიექტად, როგორც წესი განიხილავენ საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას. ლობიზმის მარეგულირებელ საკანონმდებლო აქტებში ლობირების განხორციელების შესაძლებლობაც სწორედ ხელისუფლების ამ ორ შტოში არის დაშვებული. ხელისუფლების მესამე შტო, მისი საქმიანობის პრინციპების

⁸¹ იხ. Wright John R. Interest groups and Congress: lobbying, contributions and influence, Allyn and Bacon, Boston, 1996, გვ. 41-42.

⁸² იქვე გვ. 42.

⁸³ Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. А. დასახ. ნაშრ., გვ. 144.

გათვალისწინებით ლობისტური საქმიანობისაგან ნეიტრალურ ზონად განიხილება, სადაც ლობისტური საქმიანობისათვის დამახასიათებელი ზეგავლენისა და ზემოქმედების მექანიზმები, სასამართლოს ფორმირების, დამოუკიდებლობის, მის საქმიანობაში ჩაურევლობისა და მიუკერძოებლობის პრინციპების გათვალისწინებით, როგორც წესი, არ დაიშვება. თუმცა სასამართლო ორგანოების საქმიანობის დაკვირვების საფუძველზე შესაძლებელია ვისაუბროთ ლობიზმის სასამართლოს სისტემაში დაშვების ნიშნების თაობაზე.

როგორც ცნობილია, ცალკეულ ქვეყნებში სასამართლოები არამხოლოდ იხილავენ ან წყვეტენ სამართლებრივ საკითხებს, არამედ ისინი გარკვეული ფორმით ჩართულნი აღმოჩნდებიან მნიშვნელოვან პოლიტიკურ პროცესებში, როდესაც მათ უწევთ განიხილონ ცალკეული სადაო სამართლებრივი აქტის განმარტებისა თუ გამოყენების საკითხები. შესაბამისად, სასამართლო ხელისუფლებაზე ლობირების დაშვების შესაძლებლობა იზრდება როდესაც სასამართლოს მიერ განიხილება ცალკეული საკანონმდებლო აქტის გამოყენების დეტალური პირობების განსაზღვრის, თუ მისი განმარტების საკითხი, ასევე იმ შემთხვევისას, როდესაც სასამართლოს გადაწყვეტილებას პრეცედენტული მნიშვნელობა გააჩნია. ლობირების უმთავრეს სამიზნედ კი უმეტეს შემთხვევაში სასამართლო ხელისუფლების უმაღლესი ინსტანციები (უმაღლესი სასამართლო, უზენაესი სასამართლო და ა.შ.) ან საკონსტიტუციო კონტროლის განმახორციელებელი სასამართლოები (საკონსტიტუციო სასამართლო) წარმოადგენენ. როგორც თავიანთ ნაშრომში ალან ჯ. ციგლერი და ბურდეთ ა. ლომისი აღნიშნავენ „ინტერესთა ჯგუფების შესწავლაზე ორიენტირებული მკვლევარები შეუდგნენ წარსული ვარაუდების გადასინჯვას სასამართლოსა და ლობირების ურთიერთქმედების შესახებ, სასამართლო პროცესის საშუალებით. უმეტესობა იმ დასკვნამდე მივიდა, რომ სასამართლოები ისევე ღია იყო პოლიტიკური პროცესების მიმართ, როგორც ხელისუფლების სხვა განშტოებები“.⁸⁴

სასამართლოსა და ლობირების ურთიერთქმედების თაობაზე მოსაზრებები ასახული იქნა ინტერესთა ჯგუფების ისეთი მკვლევარების შრომებში როგორცაა ა. ბენტლი და დ. ტრუმენი. ინტერესთა ჯგუფების ხელისუფლების სასამართლო შტოზე ზემოქმედების საკითხები ცალკე თავად⁸⁵ აქვს გამოყოფილი ა. ბენტლის თავის ფუნდამენტურ ნაშრომში „მმართველობის პროცესი“. ა. ბენტლი აანალიზებდა რა ინტერესთა ჯგუფების საქმიანობას ამერიკის შეერთებულ შტატებში აღნიშნავდა, რომ „ჩვენთან არის რამდენიმე ნათელი მაგალითი იმისა, რომ ერთი და იგივე ინტერესთა ჯგუფები, რომლებიც მუშაობენ აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ორგანოში, ზემოქმედებენ ასევე უმაღლეს სასამართლოზე. . . . იწვევენ ისეთივე ცვლილებებს სამართლებრივ

⁸⁴ იხ. Allan J. Cigler, Burdett A. Loomis „Interest Group Politics“, Second Edition, SQ Press, Washington, D.C. 1986, გვ. 279.

⁸⁵ იხ. Chapter XVI. The Pressure of interests in The Judiciary, Bentley A. F., The process of government; a study of social pressures, The University of Chicago press, 1908.

სფეროში, რომლის ინტერპრეტირება უნდა განხორციელდეს ინტერესთა ჯგუფების გავლენის შესაბამისად⁸⁶.

დევიდ ტრუმენი თავის 1951 წელს გამოცემულ წიგნში „მმართველობითი პროცესი, პოლიტიკური ინტერესი და საზოგადოებრივი შეხედულებები“ ასევე აანალიზებდა ინტერესთა ჯგუფების სასამართლო ხელისუფლებასთან ურთიერთობის საკითხებს. მისი აზრით „ამერიკის შეერთებული შტატების სასამართლო ხელისუფლების თანამდებობის პირების საქმიანობა არ გამორიცხავს მათ ჯგუფური პოლიტიკური პროცესებისაგან. დაინტერესებული ჯგუფებისა და მოსამართლების ურთიერთობა არ არის იდენტური მსგავსი ჯგუფებისა და საკანონმდებლო ან აღმასრულებელი ხელისუფლების თანამდებობის პირებთან ურთიერთობისა, მაგრამ ეს განსხვავება უფრო თვისობრივია, ვიდრე ხარისხობრივი. სხვადასხვა მიზეზებით დაინტერესებული ჯგუფები არც ისე მუდმივად ინტერესდებიან სასამართლოთი და სასამართლოს გადაწყვეტილებებით, როგორც ეს იმ შემთხვევაშია, როდესაც საუბარია ხელისუფლების სხვა შტოებზე, მაგრამ სხვადასხვა ინტერესების გავლენა სასამართლოს საქმიანობაზე არც თუ შეუმჩნეველია. თუმცა მითებსა და ლეგენდებში შეიძლება ამტკიცებდნენ საპირისპიროს, განსაკუთრებით მაშინ როცა ეს ეხება ჩვენს უმაღლეს სასამართლოს. სასამართლო სისტემა ასახავს ინტერესთა თამაშს და მხოლოდ მცირე რაოდენობის გავლენის ჯგუფებმა შეიძლება მისცენ თავიანთ თავს უფლება იყვნენ ინდეფერენტული მათი საქმიანობის მიმართ“⁸⁷.

სასამართლო ხელისუფლებაზე ლობირების განხორციელების ეფექტურ საშუალებად განიხილება ცალკეულ ქვეყნებში (მაგალითად, აშშ-ში) არსებული „სასამართლო მეგობრის“ (Amicus Curiae) ინსტიტუტი⁸⁸. რომლის მიხედვით პირს, რომელიც არ არის სასამართლო პროცესის მხარე განსახილველ საქმეში, მაგრამ სურვილი აქვს მონაწილეობა მიიღოს განსახილველ საქმეში, უფლება აქვს, საქმის არსებით განხილვამდე სასამართლოს წერილობით წარუდგინოს საკუთარი მოსაზრებები და სხვა დამატებითი ინფორმაცია განსახილველ საქმესთან დაკავშირებით.

თავდაპირველად მკვლევართა ნაწილი ნეგატიურად იყო განწყობილი სასამართლო ორგანოებზე „სასამართლო მეგობრის“ სახით დაინტერესებული ჯგუფების ზემოქმედების კვლევაზე. ამ მხრივ

⁸⁶ იხ. Bentley A. F., The process of government; a study of social pressures, The University of Chicago press, 1908. გვ. 388.

⁸⁷ იხ. Truman D. B., The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion. Second Edition. N.Y., 1971, გვ. 479.

⁸⁸ აღსანიშნავია, რომ „სასამართლო მეგობრის“ (Amicus Curiae) ინსტიტუტი ასევე გვხვდება 2009 წლის 9 ოქტომბერს მიღებულ საქართველო სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსში (მუხლი 55.), რომლის მიხედვით, „დაინტერესებულ პირს, რომელიც არ არის მხარე განსახილველ სისხლის სამართლის საქმეში, უფლება აქვს, საქმის არსებით განხილვამდე არანაკლებ 5 დღით ადრე სასამართლოს წარუდგინოს საკუთარი წერილობითი მოსაზრება ამ საქმესთან დაკავშირებით. წერილობითი მოსაზრების წარდგენის მიზანი უნდა იყოს არა პროცესის რომელიმე მონაწილის მხარდაჭერა, არამედ იგი უნდა დაეხმაროს სასამართლოს, სათანადოდ შეაფასოს განსახილველი საკითხი“.

აღსანიშნავი იყო ამერიკის შეერთებულ შტატებში 1960-იან წლებში ნათან ჰაკმანის⁸⁹ მიერ ჩატარებული კვლევა. როგორც აღან ჯ. ციგლერი და ბურდეთ ა. ლომისი თავიანთ ნაშრომში აღნიშნავენ „ჰაკმანმა დაასკვნა, რომ ინტერესთა ჯგუფები „სასამართლო მეგობრის“ სახით მონაწილეობენ 1928 წლიდან 1966 წლამდე უზენაესი სასამართლოს მიერ განხილულ არაკომერციულ საქმეთა მხოლოდ 18,6 პროცენტში. აღნიშნული მტკიცებულების საფუძველზე, ჰაკმანმა დაასკვნა, რომ ვინაიდან ინტერესთა ჯგუფის მონაწილეობა სასამართლო განხილვებში მცირეა, მკვლევარებმა არ უნდა დახარჯონ დრო იმის შესწავლაში, რაც საიდუმლო ფენომენად განიხილება“⁹⁰.

ზემოაღნიშნულის მიუხედავად ინტერესთა ჯგუფებისა და სასამართლოების ურთიერთობის საკითხი მომდევნო პერიოდის განმავლობაში კვლავ არაერთი შესწავლის საგანი გახდა. როგორც აღან ჯ. ციგლერი და ბურდეთ ა. ლომისი აღნიშნავენ „აღნიშნულს საფუძველი დაუდო 1981 წელს ჩატარებულმა კვლევამ, რომელმაც გაიმეორა და განაახლა ჰაკმანის აღმოჩენები. ავტორები მივიდნენ იმ დასკვნამდე, რომ იმის მიუხედავად, რომ ინტერესთა ჯგუფების მონაწილეობა სასამართლო პროცესებში სასამართლო მეგობრის სახით ჰაკმანის კვლევის გამოქვეყნების დროისთვის შესაძლებელია ყოფილიყო შემთხვევითი ხასიათის, არსებული სიტუაცია მაინც დრამატულად შეიცვალა. 1970-იან და 1980-იან წლებს შორის პერიოდში, ინტერესთა ჯგუფები სასამართლოს მეგობრის სახით მონაწილეობდნენ უზენაესი სასამართლოს მიერ განხილული არაკომერციული დავების ნახევარზე მეტში“⁹¹.

აღსანიშნავია, რომ მკვლევართა ნაწილი სასამართლო ხელისუფლებაზე ინტერესთა ჯგუფების ლობირების პროცესს განიხილავენ ლობირების სტრატეგიის ნაწილად და ცდილობენ აღნიშნული თვალსაზრისით შეაფასონ მითითებული პროცესი. ამერიკელი მკვლევარების ლ. ეპსტეინის, ჯ. ფ. კობილკასა და ჯ. სტევარტის შეფასებით „ჯგუფის პროცესების მკვლევარები სულ უფრო მეტ ინტერესს გამოხატავენ სასამართლო პროცესის, როგორც გავლენიანი ჯგუფის სტრატეგიის მიმართ. აღნიშნულ სფეროში მოღვაწე ორი ლიდერი, ბერი (1977 წ.) და სალისბერი (1983 წ.) მოითხოვდნენ ამ ფენომენის კიდევ უფრო ახლოდან შესწავლას, რომელთაგან უკანასკნელმა ჩამოთვალა “სასამართლო პროცესების სტრატეგიები”, როგორც “ჯგუფის ტაქტიკებსა და სტრატეგიის სამ მოვლენაში ერთ-ერთი, [რომელიც] უზრუნველყოფს ინტერესის ჯგუფის საქმიანობაში

⁸⁹ იხ. მაგ. Nathan Hakman, “The Supreme Courts Political Environment: The Processing of Noncommercial Litigation”, in *Frontiers of Judicial Research*, ed. Joel B. Grossman and Joseph Tanenhaus, New York, 1969.

⁹⁰ იხ. Allan J. Cigler, Burdett A. Loomis “Interest Group Politics”, Second Edition, SQ Press, Washington, D.C. 1986, გვ. 279.

⁹¹ იხ. Allan J. Cigler, Burdett A. Loomis, დასახ. ნაშრ., გვ. 279.

ნაგულისხმევი დინამიკის საინტერესო მიმოხილვას, რაც ხელს უწყობს იმ „ახალ შემეცნებას“, რომლის ჩამოყალიბებასაც ჩვენ ვცდილობთ”.⁹²

ინტერესთა ჯგუფები, რომლებიც ვერ ახერხებენ მათთვის სასურველი გადაწყვეტილებების მიღებას ან მოქმედის შეცვლას საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ორგანოებში, სასამართლო დაავების მეშვეობით ცდილობენ გადასინჯონ ან შეცვალონ არსებული ნორმები. მაგალითად, ალან ჯ. ციგლერი და ბურდეთ ა. ლომისი თავიანთ ნაშრომში, რომელშიც იკვლევდნენ სასამართლო პროცესის გამოყენებას, ინტერესთა ჯგუფების ლობირების სტრატეგიის ნაწილად, აღნიშნავენ „მიმოხილვის საფუძველზე, ჩვენ ვასკვნით, რომ საერთო ინტერესის მქონე ჯგუფები განიხილავენ სასამართლო პროცესს, როგორც სასიცოცხლო პოლიტიკურ სტრატეგიას“⁹³. ინტერესთა ჯგუფები საზოგადოების ყურადღების მიქცევისა და ცალკეული მნიშვნელოვანი პრობლემების აქტივიზაციის მიზნით აწარმოებენ სასამართლო დაავებს ან თავიანთი წარმომადგენლების მეშვეობით მხარს უჭერენ სასამართლოებში მიმდინარე ცალკეულ აქტუალურ პროცესებს. ამ მხრივ განსაკუთრებით საყურადღებოა დარგობრივი ნიშნით მოქმედი ინტერესთა ჯგუფების საქმიანობა, რომლებიც ხშირად მონაწილეობენ ისეთ სასამართლო დაავებში, რომელიც დაკავშირებულია გარემოს დაცვის, ადამიანის უფლებების, რელიგიური თავისუფლების, რასობრივი დიკრიმინაციის, საარჩევნო უფლებების რეალიზაციის, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების დაცვისა და სხვა მსგავს საკითხებთან. ალან ჯ. ციგლერისა და ბურდეთ ა. ლომისის შეფასებით „ . . . სასამართლო პროცესებში კიდევ უფრო ჩართულობითა და სასამართლოებზე წვდომის გაფართოვებით ჯგუფებს ეძლევათ სტიმული ეცადონ მიაღწიონ მიზნებს სასამართლო პროცესის საშუალებით. . . . სასამართლო პროცესი ხდება კიდევ უფრო მიმზიდველი პერსპექტივა ჯგუფის მიზნების კანონებად გარდასაქმნელად, ვინაიდან ფედერალური სასამართლოები გახდნენ კიდევ უფრო პოლიტიზირებულნი და მგრძობიარენი ჯგუფის გავლენის მიმართ“⁹⁴. აღნიშნულის ავტორებისვე შეფასებით „ჯგუფები ხშირად აღწევენ წარმატებას, როდესაც მიმართავენ სამართალწარმეობას, რათა დააკავშირონ ჯგუფის მიზნები საზოგადოებრივ პოლიტიკასთან“⁹⁵. ამასთან, ნიშანდობლივია მოსაზრება იმის თაობაზე, რომ ლობირების განხორციელება სასამართლოს მეშვეობით ეს არის საკმაოდ შრომატევადი, ხანგრძლივი და ფინანსურად ძვირადღირებული პროცესი. უფრო მეტიც, როგორც ამერიკელი მეცნიერი რ. ხრებნერი შენიშნავს „ფული - ეს არის ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი რესურსი

⁹² იხ. Lee Epstein, Joseph F. Kobylka, Joseph Stewart Jr ``A Theory of Interest Groups and Litigation`` უკრ. „Law and Policy Studies``, 1995, Vol.4, გვ. 108.

⁹³ იხ. Allan J. Cigler, Burdett A. Loomis ``Interest Group Politics``, Second Edition, SQ Press, Washington, D.C. 1986, გვ. 276

⁹⁴ იქვე გვ. 282

⁹⁵ იქვე გვ. 286

სასამართლო ლობიზმში, ვინაიდან მოსამართლეთა ლობირება ეს არის
საკმაოდ ძვირი საქმიანობა.⁹⁶

⁹⁶ იხ. Hrebener R. Interest Group Politics in America, 3rd ed. (N.Y.), 1997, გვ. 226.

თავი II.
სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების
ფუნქციონირებისა და გადაწყვეტილების⁹⁷ მიღების პროცესში
საჯარო ინტერესების დაცვის მექანიზმები

2.1. ლობიზმის სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების საქმიანობასთან ურთიერთმიმართება

ლობიზმი, როგორც უკვე აღინიშნა, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებთან ურთიერთობის გარკვეული სპეციფიკური ფორმაა, რომელიც სახელმწიფო ორგანოების წინაშე გარკვეული პირებისა თუ ჯგუფების ინტერესების წარდგენას უკავშირდება. ამასთან, ლობიზმის ნეგატიური ასპექტების მიმოხილვისას ყურადღება მახვილდება, რომ იგი შეიძლება შეიცავდეს საფრთხეს სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებზე უკანონო ზემოქმედებისა და საჯარო ინტერესების „დაზიანებისა“ დაინტერესებული პირებისა თუ ჯგუფების ინტერესების შესაბამისად. ამდენად, ლობიზმის რეგულირების მნიშვნელოვან ასპექტად განიხილება სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებისა და თანამდებობის პირების საქმიანობასა და მათ მიერ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საჯარო ინტერესების დაცვა, მათზე უკანონო ზემოქმედების განხორციელების შესაძლებლობების გამორიცხვა.

სახელმწიფო ხელისუფლება, მისი ორგანიზაცია და ფუნქციონირება მჭიდროდ უკავშირდება საჯარო ინტერესების აღიარებასა და დაცვას. საჯარო ინტერესების შესაბამისად ხდება სახელმწიფო ხელისუფლების მიერ მმართველობის პროცესის განხორციელება და გადაწყვეტილებების მიღება. მეორეს მხრივ, სახელმწიფო ხელისუფლება, მისი ფუნქციონირების პროცესში, უზრუნველყოფს საჯარო ინტერესების ფორმირებას. შეიძლება ითქვას, რომ საჯარო ინტერესების განსაზღვრა და დაცვა სახელმწიფო ხელისუფლების საქმიანობის საფუძველია. ამასთან, საჯარო ინტერესების რეალიზებას სახელმწიფო ორგანოები უზრუნველყოფენ, რომლებიც უმნიშვნელოვანეს როლს ასრულებენ სახელმწიფოს ფუნქციონირებისა და სახელმწიფოს მიერ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. აღნიშნული ორგანოები მკაცრად განსაზღვრული რეგლამენტაციის პირობებში საქმიანობენ და საჯარო მიზნის მიღწევის საშუალებას წარმოადგენენ.

თავის მხრივ საჯარო ინტერესის ფორმირება მრავალმხრივი და რთული პროცესია, მისი მიღწევისათვის მნიშვნელოვან გარემოებათა გათვალისწინება და შეხედულებათა ფართო სპექტრის ურთიერთდაკავშირება და კონსოლიდირებაა საჭირო. გავრცელებული შეხედულების მიხედვით საჯარო ინტერესის ფორმირება სახელმწიფოს კანონშემოქმედებითი პროცესის შედეგად მიიღწევა, როდესაც სახელმწიფოს

⁹⁷ გადაწყვეტილების ქვეშ მოიაზრება სახელმწიფოს მმართველობის პროცესისა და საზოგადოებრივი ურთიერთობის რეგულირების თაობაზე მიღებული ნებისმიერი გადაწყვეტილება.

სახელით ხდება სავალდებულოდ შესასრულებელი ნორმების დადგენა და მათი ნორმატიული სახით გაფორმება. თუმცა აღნიშნული პროცესი საკმაოდ წინააღმდეგობრივია და საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებისათვის მრავალი ბარიერის დაძლევა და კომპრომისული გადაწყვეტილების მიღებას საჭიროებს. ამასთან, გასათვალისწინებელია, გადაწყვეტილებათა მიღების ფორმა და მისი შედეგების შესაბამისობის საკითხი საჯარო ინტერესებისათვის წარდგენილ მოთხოვნებთან. არაფერი რომ არ ეთქვათ ავტორიტარულ რეჟიმებზე, სადაც მმართველის ერთპიროვნული ნების შესაბამისად ხდება გადაწყვეტილების მიღება, თვით დემოკრატიულ რეჟიმებში კი გვხვდება გარკვეული დისბალანსი, როდესაც გადაწყვეტილების მიღება უბრალო უმრავლესობით ხდება, ხოლო მეორე, უმცირესობად მიჩნეული დიდი ნაწილისათვის, სავალდებულო ხდება აღნიშნული ნორმები, ანდა როდესაც გადაწყვეტილების მიღება მმართველი „ელიტის“ პრეროგატივა ხდება. ამგვარი თავისებურებების მიუხედავად სახელმწიფოს ფუნქციონირება გულისხმობს იმ ძირითადი საკითხების განსაზღვრას, რომლებმაც საზოგადოების წევრთა ჰარმონიული თანაცხოვრება და საჯარო წესრიგის დაცვა უნდა უზრუნველყოს. ამასთან, სახელმწიფოს მხრიდან მსგავსი გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მნიშვნელოვანია უზრუნველყოფილი იქნეს საჯარო ინტერესების დაცვა.

2.2. საჯარო ინტერესი და გადაწყვეტილების მიღების პროცესი

საჯარო ინტერესის განსაზღვრა სახელმწიფოსა და მისი ორგანოების საქმიანობას უკავშირდება. თავის მხრივ აღნიშნული ორგანოების საქმიანობა გარკვეული კანონზომიერებითა და კომპეტენციათა განსაზღვრულობით ხასიათდება. ფართოდ დამკვიდრებული თანამედროვე შეხედულების მიხედვით სახელმწიფო ორგანოთა ფუნქციონირება ხელისუფლების მკვეთრი დანაწილების, ურთიერთკონტროლისა და გაწონასწორების პრინციპს ექვემდებარება. რაც უზრუნველყოფს, რომ სახელმწიფო ორგანოებმა გადაწყვეტილება მხოლოდ მათი კომპეტენციისა და მათთვის ლეგიტიმურად დადგენილი ზღვრის გათვალისწინებით მიიღონ. აღნიშნულის საპირწონეს კი შეკავებისა და კონსტიტუციური კონტროლის მექანიზმების არსებობა წარმოადგენს. სწორედ აღნიშნული მექანიზმების არსებობა წარმოადგენს სახელმწიფო ორგანოების მიერ თავიანთი საქმიანობის საჯარო ინტერესების შესაბამისად წარმართვის გარანტიებს.

საჯარო ინტერესის ფორმირებისათვის მნიშვნელოვანია გადაწყვეტილების მიღების სისტემის განსაზღვრა და იმ ფაქტორების გათვალისწინება, რაც გადაწყვეტილების მიღებას თან ახლავს. თანამედროვე პირობებში საჯარო ინტერესების აღიარებასა და დაცვას მნიშვნელოვნად უკავშირდება ხალხის მიერ ძალაუფლების განხორციელების დემოკრატიული და კონსტიტუციური პრინციპები. სახელმწიფოთა ჩამოყალიბების დღიდან ადამიანთა ცნობიერება მუდმივად ესწრაფვოდა უზრუნველყო მმართველობის იმგვარი სახით ფორმირება, რაც მათი ცხოვრების, საკუთრებისა და პირადი უსაფრთხოების დაცვის

გარანტი იქნებოდა და საჯარო წესრიგის დაცვას შეუწყობდა ხელს. კაცობრიობის ისტორიულმა ცნობიერებამ შემოგვინახა მმართველობის უამრავი ფორმა (დესპოტიზმით დაწყებული დემოკრატიული მმართველობით დამთავრებული) და კიდევ უფრო მეტი შეხედულება აღნიშნული მმართველობის შესაძლო განხორციელების თაობაზე. მოაზროვნეთა უმეტესობა მმართველობის ყველაზე ეფექტურ ფორმად კი აღნიშნულ მმართველობის უშუალოდ ხალხის მიერ განხორციელებას განიხილავდა (მისი სხვადასხვა ვარიანტებით), მიიჩნევდა, რომ მხოლოდ ხალხი იყო უფლებამოსილი და შეეძლო თავისთვის სასურველი მართვა-გამგებლობა თვითონ დაემყარებინა. აღნიშნული იდეის რეალიზაციამ არაერთი მძიმე ისტორიული ცვლილებები გამოიწვია და საბოლოო ჯამში კაცობრიობა ხელისუფლებითი უფლებამოსილების მხოლოდ ხალხის მიერ განხორციელებისა და განკარგვის პრინციპის პრაქტიკულ აღიარებამდე მიიყვანა, რაც დემოკრატიული მმართველობის ფორმით დახასიათდა. „დემოკრატიის თითქმის ყველანაირი გაგება „სახალხო მმართველობის პრინციპს ეყრდნობა. ეს კი იმას ნიშნავს, რომ ადამიანები რეალურად თავადვე არიან მმართველობის წყარო – უმნიშვნელოვანესი გადაწყვეტილებების მიღებაშიც მონაწილეობენ და საკუთარი საზოგადოების ავ-კარგიანობასაც განაპირობებენ.“⁹⁸

ხალხის მიერ ხელისუფლების განხორციელების დოქტრინა თავისი არსით ადამიანთა ბუნებრივი თავისუფლებისა და მისი მხოლოდ საერთო შეთანხმების-ხელშეკრულების საფუძველზე განკარგვის ისტორიულ და ლიბერალურ პრინციპებს უკავშირდება. „სოციალური კონტრაქტის არგუმენტი თავის თავში აერთიანებს ლიბერალთა რამდენიმე მნიშვნელოვან თვალსაზრისს კონკრეტულად სახელმწიფოსა და ზოგადად პოლიტიკური ძალაუფლების შესახებ. პირველ რიგში, ის გულისხმობს, რომ პოლიტიკური ძალაუფლება, გარკვეული გაგებით, „ქვემოდან“ მოდის. სახელმწიფოს ინდივიდები ქმნიან ასევე ინდივიდებისათვის, მისი არსებობის მიზანია, მათ ინტერესებსა და მოთხოვნებს ემსახუროს. მმართველობა მართულთა შეთანხმებიდან ან თანხმობიდან აღმოცენდება.“⁹⁹ ნიშანდობლივ საფუძველს აღნიშნული შეხედულებისა ხაზს უსვამდა ჯონ ლოკი თავის ნაშრომში „ორი ტრაქტატი სამოქალაქო მმართველობისა,“ რომლის მიხედვით „რამდენადაც ადამიანები წარმოადგენენ ბუნებით თავისუფალ, თანასწორ და დამოუკიდებელს, არავის არ შეუძლია გამოიყვანოს ამგვარი მდგომარეობიდან და დაუმორჩილოს სხვის პოლიტიკურ ძალაუფლებას მისი საკუთარი თანხმობის გარეშე. ერთადერთი გზა, რომლის შედეგადაც რომელიმე უარს იტყვის თავის ბუნებრივ თავისუფლებაზე და შეიმოსება სამოქალაქო საზოგადოების ბორკილით – ეს არის შეთანხმება სხვა ადამიანებთან გაერთიანებისა საზოგადოებაში იმისათვის, რომ მოხერხებულად, კეთილდღეობით და მშვიდობით ერთად იცხოვრონ, მშვიდად ისარგებლონ თავისი საკუთრებით და იმყოფებოდნენ უფრო

⁹⁸ იხ. ჰეივუდი ე., პოლიტიკა, ქართული გამოცემა, მთარგმნელები ჭუმბურიძე გ., ჭელიძე ზ., თბ., 2007, გვ. 106.

⁹⁹ იხ. ჰეივუდი ე., პოლიტიკური იდეოლოგიები (შესავალი კურსი), მე-3 გამოცემა, ქართული გამოცემის რედაქტორები ბერაია ლ., სარაძე ზ., თბ., 2005, გვ. 45.

უსაფრთხოდ, ვიდრე ისინი ვინც არ არიან საზოგადოების წევრები. როცა ადამიანთა გარკვეული რაოდენობა აღნიშნული თვალსაზრისით შეთანხმდებიან შექმნან საზოგადოება ანდა სახელმწიფო, ისინი უკვე გაერთიანებულები ქმნიან ერთიან პოლიტიკურ ორგანიზმს, რომელშიც უმრავლესობას აქვს უფლება იმოქმედოს და გადაწყვიტოს სხვების ნაცვლად.“¹⁰⁰

პირდაპირი დემოკრატიის ინსტიტუტებთან ერთად (არჩევნები, პლემბისციტი და ა.შ.) დემოკრატიული მმართველობის მოდელის უმნიშვნელოვანესი მახასიათებელი ასევე წარმომადგენლობითი ინსტიტუტების არსებობაცაა, რომლის პირობებში ხალხი გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობას გადასცემს საამისოდ უფლებამოსილ პირებს (დელეგირებულ პირებს). „რადგან უშუალო დემოკრატია ვერ პასუხობს თანამედროვე სახელმწიფოს მოთხოვნებს, წარმომადგენლობა აუცილებელი პირობაა.“ აღნიშნავს ფილიპ ლოვო თავის წიგნში „თანამედროვე დიდი დემოკრატიები.“¹⁰¹

წარმომადგენლობითი სისტემა ყველაზე თვალსაჩინოდ აისახა საკანონმდებლო ხელისუფლების განშტოებაში. საკანონმდებლო ორგანოთა უმეტესობა, რომლებიც პარლამენტარიზმის ინსტიტუტის სახით დამკვიდრდა, როგორც წესი, სწორედ ხალხის წარმომადგენლების – დეპუტატების მეშვეობით კომპლექტდება. მითითებული ხალხის მიერ არჩეული წარმომადგენლები თავის მხრივ ქმნიან გარკვეულ წარმომადგენლობით კრებულს, რომელიც უზრუნველყოფს ხალხის ნების ფორმირებასა და მათ სავალდებულოდ ქცევას. ამდენად, იქცევა ასეთი ორგანოები საკანონმდებლო ორგანოდ. როგორც იტალიელი მეცნიერი ბ. ლეონი შენიშნავს „დემოკრატიული პროცესები საშუალებას აძლევს ადამიანებს დამოუკიდებლად მიიღონ გადაწყვეტილებები პარლამენტში არჩეული თავის წარმომადგენლების მეშვეობით. მიიჩნევა რომ ეს წარმოადგენს ხალხის მიერ საერთო საკითხებზე გადაწყვეტილების პირდაპირი მიღების ეფექტურ შემცველს. . . წარმომადგენლებმა ხალხის ნაცვლად უნდა გადაწყვიტონ ყველა ის საკითხი, რომელთა გადაწყვეტა ხალხს თვითონ არ შეუძლიათ რაიმე ტექნიკური მიზეზით. წარმომადგენლები მიიჩნევიან, როგორც ხალხის წარგზავნილები, რომელთა ამოცანაა ხალხის ნების ფორმულირება და აღსრულება“¹⁰².

ხალხის მიერ არჩეული წარმომადგენლები ასევე უზრუნველყოფენ ხელისუფლების სხვა ორგანოების ფორმირებას და მათთვის ძალაუფლების ნაწილის დელეგირებას, განსაკუთრებით მათ მიერ მიღებული გადაწყვეტილების აღსრულების ნაწილში. ძნელია დემოკრატიულად მიჩნეულ რომელიმე სახელმწიფოში მოიძებნოს ისეთი სახელისუფლებო

¹⁰⁰ იხ. Локк Д., Два трактата о правлении, Источник: Локк Дж., Сочинения: В 3 т., Т. 3., М., 1988, გვ. 317.

¹⁰¹ იხ. ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, 1990. ფრანგულიდან თარგმნეს: ბალავაძე მ., ცკიტიშვილი ნ., სამეცნიერო რედაქტორი – კეშელავა ვ., სპეციალური რედაქტორი – ხუბუა გ., საქართველოს მეცნიერებათა აკადემიის პოლიტოლოგიის ინსტიტუტი, თბ., 2005, გვ. 77.

¹⁰² იხ. Бруно Л. Свобода и закон, пер. с англ. М., 2008, გვ. 133.

ინსტიტუცია, რომლის ფორმირებაში ამა თუ იმ ფორმით არ მონაწილეობდეს ხალხის მიერ არჩეული საკანონმდებლო ორგანო. როგორც თავის წიგნში „თანამედროვე დიდი დემოკრატიები“ ფილიპ ლოვო აღნიშნავს „წარმომადგენლობითი ორგანოები, გერმანელი იურისტის ელინეკის შემოთავაზებული ტერმინოლოგიის მიხედვით, მეორადი ორგანოებია, სახელმწიფო პირველადი ორგანოს ორგანოები. პირველად ორგანოს წარმომადგენს ხალხი იურიდიული მნიშვნელობით, ანუ რეალური ხალხის ის ნაწილი, რომელსაც კონსტიტუციის მიხედვით ხმის მიცემის უფლება აქვს, ე.ი. ზრდასრული მოქალაქეების ერთობლიობა.“¹⁰³ აღსანიშნავია ანდრას შაიოს მოსაზრება, რომლის მიხედვით „მთელი ის ძალაუფლება, რომელიც კონსტიტუციურ ინსტიტუტებს აქვთ, ხალხმა მიანიჭა მათ. მეორეს მხრივ, ხალხის სუვერენიტეტი სულაც არ ნიშნავს, რომ მათ ვინც ამ სუვერენიტეტს ასორციელებს, შეუძლია სუვერენულად განაგონ ყოველი ადამიანის ბედი და მოქმედება.“¹⁰⁴ ა. ბენუას შეფასებით კი „ხალხი არა მხოლოდ თავისი არსით, არამედ მოწოდებით არის სუვერენული, რაც გულისხმობს, რომ მთელი საჯარო ხელისუფლება და კანონები გამომდინარეობს მხოლოდ მათგან. მმართველები მხოლოდ წარმომადგენელ აღმასრულებელ სუბიექტებს, რომლებიც ვალდებული არიან თავიანთი მოქმედებები შეუსაბამონ იმ მიზანს, რომელიც განსაზღვრავს საერთო ნებას.“¹⁰⁵

ხალხის მიერ ძალაუფლების განხორციელება ბუნებრივია გულისხმობს მათ მიერ საჯარო ინტერესის განსაზღვრის უფლებამოსილების ქონას. ამასთან, ძალაუფლების წარმომადგენლებზე დელეგირების კვალდაკვალ ასევე ხდება მათთვის საჯარო ინტერესის განსაზღვრის ფუნქციის გადაცემაც. შეიძლება ითქვას, რომ წარმომადგენლობის გაჩენა და მისი საკანონმდებლო ორგანოსთან დაკავშირება ხალხის უმრავლესობის ნების გარკვევას ემსახურება. თუმცა მხოლოდ წარმომადგენლობა და ნების გარკვევა არ არის საკმარისი რესურსი აღნიშნული ნების ფორმირებისათვის, სწორედ ამიტომ ჩნდება წარმომადგენლობითი ორგანოსათვის საკანონმდებლო ფუნქციის მინიჭების აუცილებლობა, რომელიც უზრუნველყოფს გამოვლენილი უმრავლესობის ნების საერთო-სავალდებულოდ ქცევას. კერძოდ, ხალხის საერთო ნების ფორმირების საფუძველზე სავალდებულოდ შესასრულებელი აქტის – კანონის მიღებას, რომელიც არეგულირებს საზოგადოებრივი ურთიერთობის მრავალფეროვან სპექტრს. პარლამენტი თავისი ბუნებით სხვადასხვა პოლიტიკური ძალებისა თუ ქვეყნის სხვადასხვა რეგიონების წარმომადგენელთა კრებულს (ერთობას) წარმომადგენს, რომელიც ასახავს და გამოხატავს ქვეყანაში არსებულ ძირითად ტენდენციებს, სწორედ აღნიშნული ტენდენციებისა და შეხედულებების გაფორმება ხდება მათ მიერ კანონის მიღებით. შესაბამისად, წარმომადგენლობასა და საკანონმდებლო

¹⁰³ იხ. ლოვო ფ., დასახ. ნაშრ., გვ. 80-81.

¹⁰⁴ იხ. შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, თარგმანი ინგლისურიდან, მეცნიერული რედაქტორი – ნინიძე თ., თბ., 2003, გვ. 68.

¹⁰⁵ იხ. Бенуа А. де, Против либерализма: (к Четвертой политической теории), пер. с фр., Санкт-Петербург, 2009, гв. 329-330.

ორგანოს ფუნქციონირებას შორის ურთიერთკავშირი ბუნებრივია, ისინი ურთიერთსაზრდოობენ და საერთო ინტერესების გამოხატვის საფუძველზე, კანონის სახით, მათ ნორმატიულ (სავალდებულოდ შესასრულებელ წესად) გაფორმებას უზრუნველყოფს. როგორც რუსი მეცნიერი ბ. ჩიჩერინი აღნიშნავს „თუმცა სარგებელი, რომელიც სახელმწიფოსათვის სახალხო წარმომადგენლობას მოაქვს, არ შემოიფარგლება საზოგადოებრივი აზრის თავისუფალი გამოხატვით. ამისათვის საკმარისი იქნებოდა სხვა საშუალებები. უფრო მნიშვნელოვანია რომ, აქ აზრი პირდაპირ გადადის საქმეში, რომ საზოგადოებრივი აზრი დგინდება ხალხის ნების გამომხატველად, მოქალაქის მონაწილეობად სახელმწიფოს საერთო საქმეში.“¹⁰⁶ ქართველი მკვლევარების შეფასებით „კანონი აქტიურ როლს ასრულებს სახელმწიფოს პოლიტიკის განხორციელებაში, აწესრიგებს ურთიერთობას პოლიტიკური სისტემის სუბიექტებს შორის, ასრულებს პოლიტიკურ ფუნქციას. . . . პოლიტიკისა და სამართლის ერთგვარი სინთეზი ხორციელდება კანონში. აქ ერთმანეთს ერწყმის და ამავე დროს უპირისპირდება სამართლისა და რეალური პოლიტიკური ძალაუფლების მომენტი. პოლიტიკური ფაქტორების გავლენა აშკარად იგრძნობა როგორც უშუალოდ კანონშემოქმედების, ისე კანონის რეალიზაციის პროცესშიც. კანონმდებლობის მიერ სამართლებრივი პრინციპების გათვალისწინება ბევრადაა დამოკიდებული საზოგადოებაში რეალურად ჩამოყალიბებულ პოლიტიკურ ძალთა განაწილებაზე.“¹⁰⁷

საკანონმდებლო ორგანოს მიერ გადაწყვეტილების მიღება, როგორც წესი, უმრავლესობის ნების შესაბამისად ხორციელდება. უმრავლესობის ნებას კი ბევრად განსაზღვრავს საზოგადოების საერთო დამოკიდებულება პრობლემისა და განსახილველი საკითხის მიმართ. საზოგადოების განწყობის გათვალისწინებით მიღებული გადაწყვეტილება კი საერთო კეთილდღეობის პრინციპს უნდა ეფუძნებოდეს, რომლის არსს საზოგადოების უმრავლესობის ურთიერთობისა და ერთმანეთთან პარმონიული თანაცხოვრების მოწესრიგებისათვის მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილების მიღება წარმოადგენს. სწორედ საერთო კეთილდღეობის პრინციპის გათვალისწინებით ხდება საჯარო მიზნის განსაზღვრა, რომელიც უკავშირდება საზოგადოების არა ერთი ინდივიდის, არამედ ინდივიდთა ერთობისათვის მისაღები მიზნის ფორმირებას და რომელიც შესაძლებელია განვიხილოთ, როგორც საყოველთაო ნება. როგორც ცნობილი ფრანგი განმანათლებელი ჟან ჟაკ რუსო თავის „საზოგადოებრივი ხელშეკრულებაში“ აღნიშნავდა „ყველას ნებასა და საყოველთაო ნებას შორის ხშირად დიდი სხვაობა. საყოველთაო ნება მხოლოდ საერთო ინტერესებს ითვალისწინებს, ყველას ნება კი, როგორც ცალკეულ ადამიანთა ნებათა ერთობლიობა, - კერძო ინტერესებს. თუ ამ ნებათა ერთობლიობას ყველა არსებულ წინააღმდეგობას ჩამოვაცილებთ, დარჩება

¹⁰⁶ იხ. Чичерин Б., О народном представительстве, сб. Теория государства и права. хрестоматия, Автор-составитель Мухаев Р.Т., М., 2000, გვ. 195.

¹⁰⁷ იხ. „როგორ იქმნება კანონი“, ავტ. კოლექტივი (პ. ცნობილაძე, გ. ხუბუა, ვ. ხმალაძე, ნ. მეტრეველი, თ. კაპანაძე), თბილისი, 2000, გვ. 42-43.

სხვაობათა შენაჯამები. იგი იქნება საყოველთაო ნება“¹⁰⁸. იტალიელი მეცნიერის ბ. ლეონის აზრით კი საერთო ნება „ესაა ნება, რომელიც გამოვლინდება თანამშრომლობის პროცესში, აღნიშნულ პროცესში ჩართული ყველა ადამიანის მიერ, ჯგუფური გადაწყვეტილებისა და გადაწყვეტილების მიმღები ჯგუფის გამოყენების გარეშე.“¹⁰⁹

ამასთან, საყურადღებოა, რომ საჯარო მიზნის ფორმირება კერძო ინტერესების განმსაზღვრელი ნორმების მოწესრიგებასაც გულისხმობს, იმის გათვალისწინებით, რომ თითოეული აღნიშნული კერძო მიზანი არ შეიძლება წინააღმდეგობაში ანდა კონფლიქტში მოდიოდეს საჯარო მიზანთან. თუმცა ბუნებრივია, მითითებული საჯარო ინტერესის ფორმირების პროცესში გათვალისწინებული უნდა იქნეს ინდივიდების ინტერესები და შეხედულებები.

საჯარო ინტერესების ფორმირების პროცესში ინდივიდუალური შეხედულებების აგრეგაცია გარკვეული პირობების არსებობას საჭიროებს. როგორც ცნობილი მეცნიერი ბერნარ მანეინი მიუთითებს „საზოგადოებრივი აზრის თავისუფლება წარმოადგენს წარმომადგენლობითი სისტემის დემოკრატიულ მახასიათებელს, ვინაიდან მისი მეშვეობით ხალხის ხმა დადის იმათთან ვინც მართავს, ...საზოგადოებრივი აზრის თავისუფლება უზრუნველყოფს შესაძლებლობას წარმომადგენელს ეს შეხედულებები და მიტანილი იქნეს ეს მოსაზრებები მათთან, ვინც მართავს. გადაწყვეტილების მიღება ბუნებრივია ეკუთვნით წარმომადგენლებს, მაგრამ ადამიანთა ნების სისტემის შექმნა – ერთ-ერთი ის ფაქტორია, რომელიც აუცილებელია მათ გაითვალისწინონ“¹¹⁰.

ამასთან, აღნიშნული მეცნიერი საზოგადოებრივი აზრის თავისუფლების ორ პირობას გამოყოფს. კერძოდ, მისი მოსაზრებით „საზოგადოებრივი პოლიტიკური აზრის თავისუფლება საჭიროებს ორი პირობის დაცვას. იმისათვის, რომ მართულებს ჰქონდეთ შესაძლებლობა ჩამოაყალიბონ თავისი აზრი პოლიტიკურ საკითხებზე, მათთვის აუცილებელია ჰქონდეთ დაშვება პოლიტიკურ ინფორმაციასთან, ეს კი საჭიროებს სამთავრობო გადაწყვეტილებების საჯაროობას. მეორე პირობა საზოგადოებრივი აზრის თავისუფლებისა – ეს არის თავისუფალი გამოსატვა პოლიტიკური აზრისა ნებისმიერ დროს და არა მხოლოდ არჩევნებზე ხმის მიცემისას.“¹¹¹ ამასთან, ბერნარ მანეინი მიუთითებს გამოსატვის კოლექტიური ხასიათის უპირატესობაზე, მისი შეხედულებით „გამოსატვის კოლექტიური ხასიათი განსაზღვრავს მის პოლიტიკურ წონას. ხელისუფლებას ყოველგვარი რისკის გარეშე შეუძლია იგნორირება გაუკეთოს ინდივიდუალური აზრის გამოსატვას, მაგრამ მას არ შეუძლია ასეთივე მარტივად უგულებელყოს ქუჩაში გამოსული ხალხის მასა, რაც არ

¹⁰⁸ იხ. Руссо Ж. Ж., Об общественном договоре, Трактаты (О политической экономии), Пер. с фр. М. „Канон-пресс“, 1998, გვ. 220.

¹⁰⁹ იხ. Бруно Л. Свобода и закон, пер. с англ. М., 2008, გვ. 157

¹¹⁰ იხ. Манен Б., Принципы представительного правления, Пер. с англ. Рошун Е.Н., науч. ред. Хархордин О.В., М., 2008, გვ. 213.

¹¹¹ იხ. Манен Б., დასახ. ნაშრ. გვ. 209-210.

უნდა მშვიდობიანი იყვნენ ისინი, ანდა პეტიციები ათასობით ხელმოწერით.“¹¹²

ზემოაღნიშნული პირობების დაცვა, როგორც წესი, დემოკრატიული მმართველობის პირობებშია შესაძლებელი, რომლის დროსაც უზრუნველყოფილია ხალხის მონაწილეობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. ამასთან, როგორც ი. ე. ლეინი თავის სტატიაში „დემოკრატია და კონსტიტუციონალიზმი“ აღნიშნავს „დემოკრატია წარმოადგენს ინსტიტუტების ერთობლიობას „სოციალური გადაწყვეტილებების“ მისაღწევად, რომლის ქვეშაც მოიაზრება მექანიზმები, გარკვეული საშუალებით მოახდინოს ინდივიდის შეხედულებების აგრეგაცია ჯგუფურ გადაწყვეტილებებში.“¹¹³

დემოკრატიული მმართველობა, როგორც წესი, უზრუნველყოფს გადაწყვეტილების კოლექტიური ფორმით, უმრავლესობის ნების შესაბამისად მიღებას. დემოკრატიის მრავალგვარი ფორმის (პირდაპირი, არაპირდაპირი და ა.შ.) მიუხედავად აღნიშნული პრინციპი შენარჩუნებულია მსგავს მმართველობის ყველა ფორმაში. ი.ე. ლეინის შეფასებით „დემოკრატიული ინსტიტუტების მინიმალური წყობა თავის თავში მოიცავს, რომ უზრუნველყოს ორი ძირითადი პრინციპის რეალიზება: ა) „ერთი ადამიანი – ერთი ხმა“, ბ) გადაწყვეტილების მიღება უბრალო უმრავლესობით.“¹¹⁴ ა. შაიოს შეხედულებით კი „კონსტიტუციურ დემოკრატიებში წარმომადგენლები (და ამომრჩეველები) თანასწორი არიან, მათ თანასწორი საარჩევნო უფლება აქვთ და შეთანხმებული არიან თანასწორობაზე დამყარებული რეგლამენტის მიხედვით იმოქმედონ და აღიარონ საბოლოო შედეგი. იმის მიზეზი, რომ არჩევნებში უპირატესობა უმრავლესობის პრინციპს ენიჭება ისაა, რომ უმრავლესობის წესი ყოველთვის უზრუნველყოფს გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესის არაორაზროვან შედეგს.“¹¹⁵

როგორც აღინიშნა, დემოკრატიული მმართველობისას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ წარმომადგენლობითი ორგანოები და წარმომადგენლები (ამომრჩეველები), რომლებიც უზრუნველყოფენ გადაწყვეტილებების ხალხის ნებასთან დაკავშირებას. რუსი მეცნიერი ბ. ჩიჩერინის აზრით „თვით წარმომადგენლობითი დაწესებულებები მნიშვნელოვანი ხარისხით იძლევიან კარგი მმართველობის ელემენტებს. ეს კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი სამსახურია, რასაც ისინი უწევენ სახელმწიფოს.“¹¹⁶

ამასთან, უნდა აღინიშნოს, რომ არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანოების ქმედუნარიანობა ბევრად არის დამოკიდებული მათ მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების საჯარო ინტერესებთან შესაბამისობაზე.

¹¹² იქვე, გვ. 211.

¹¹³ იხ. Лэйн Я.Э., Демократия и конституционализм. Журн. «Полис (Политические исследования)», №6, 1998, გვ. 33.

¹¹⁴ იქვე, გვ. 33.

¹¹⁵ იხ. შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, თარგმანი ინგლისურიდან, მეცნიერული რედაქტორი – ნინიძე თ., თბ., 2003, გვ. 72.

¹¹⁶ იხ. Чичерин Б., О народном представительстве, იხ. Теория государства и права. хрестоматия, Автор-составитель Мухаев Р.Т., М., 2000, გვ. 196.

როგორც თავის წიგნში „ამერიკული დემოკრატია“ ალექსი ტოკვილი აღნიშნავს „ამერიკელები ფიქრობდნენ, რომ თითოეულ შტატში უმაღლესი ხელისუფლება უნდა დაამყაროს თვითონ ხალხმა, მაგრამ როგორც კი ხელისუფლების ორგანოები ჩამოყალიბდნენ, ამერიკელები არ განიხილავდნენ ისინი რამეთი შეეზღუდათ, ისინი ხალხით ეთანხმებოდნენ აზრს, რომ ხელისუფლებას უფლება აქვს გააკეთოს ყველაფერი.“¹¹⁷ აღნიშნული მოსაზრება გადაისინჯა რა ლიბერალთა შეხედულებაში ჩამოყალიბდა თვალსაზრისი, რომ „ლიბერალთა აზრით, ყველა მმართველობა ინდივიდის წინააღმდეგ მიმართული პოტენციური ტირანიაა. ერთი მხრივ, ასეთი დასკვნის საფუძველი ის ფაქტია, რომ მთავრობა სუვერენული ძალაუფლებითაა აღჭურვილი და ამიტომ ინდივიდის თავისუფლებას მუდმივ საფრთხეს უქადის... ამიტომაც, რომ ლიბერალები თავისუფალი მმართველობის იდეას უფრო ხიან და შეზღუდული მმართველობის პრინციპს ემხრობიან. მთავრობა შეუძლია შეზღუდოს ან „მორჩილი გახადოს“ კონსტიტუციურმა შეზღუდვებმა ან დემოკრატია.“¹¹⁸ ანალოგიურ მოსაზრებას უსვამს ხაზს ანდრამ შაიო თავის წიგნში „ხელისუფლების თვითშეზღუდვა კონსტიტუციონალიზმის შესავალი“, რომლის მიხედვით „მთელი ის ძალაუფლება, რომელიც კონსტიტუციურ ინსტიტუტებს აქვთ, ხალხმა მიანიჭა მათ. მეორეს მხრივ, ხალხის სუვერენიტეტი სულაც არ ნიშნავს, რომ მათ ვინც ამ სუვერენიტეტს ახორციელებს, შეუძლია სუვერენულად განაგონ ყოველი ადამიანის ბედი და მოქმედება.“¹¹⁹

დემოკრატიული მმართველობის ეფექტურობის მიუხედავად, აღნიშნულ რეჟიმში გადაწყვეტილების მიღების პროცესი ინტერესთა დაბალანსებისა და საზოგადოების წევრთა მრავალგვარი მოთხოვნის დაკმაყოფილების სპეციფიკურ თავისებურებებს ექვემდებარება. როგორც თავის წიგნში „კაპიტალიზმი, სოციალიზმი და დემოკრატია“ ი. შუმპეტერი მიუთითებს „დემოკრატიული მეთოდი - ეს ისეთი ინსტიტუციური მოწყობაა პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღებისა, რომელშიც ინდივიდები იძენენ გადაწყვეტილების მიღების ძალაუფლებას ამომრჩეველთა ხმებისათვის კონკურენტული ბრძოლის გზით.“¹²⁰ შესაბამისად, წარმომადგენელთა საქმიანობა და მათ მიერ გადაწყვეტილების მიღების პროცესი მნიშვნელოვნად უკავშირდება ხალხის აზრის გაგებას. პ. შერიოლის მოსაზრებით „მოქალაქეთა აზრი - სამიზნეა სახელმწიფო პოსტის კანდიდატებისათვის. . . . მოქალაქეთა შეხედულებებზე ზემოქმედება წარმოადგენს ჯგუფის მიზანს, რომლებიც ეპაექრებიან ერთმანეთს სახელმწიფო პოსტებისათვის. ასეთ ჯგუფებს, ბუნებრივია, ესაჭიროებათ

¹¹⁷ იხ. Токвиль А., Демократия в Америке. Пер. с франц. Перевод Олейника В.Т., Предисл. Ласки Г. Дж., М., 1992, გვ. 483.
¹¹⁸ იხ. ჰეიუელი ე., „პოლიტიკური იდეოლოგიები“ (შესავალი კურსი), მე-3 გამოცემა, (ქართული გამოცემის რედაქტორები ბერაია ლ., სარაძე ზ.), თბ., 2005, გვ. 46.
¹¹⁹ იხ. შაიო დასახ. ნაშრ. გვ. 68.
¹²⁰ იხ. Шумпетер Й.А., Капитализм, Социализм и Демократия: Пер. с англ. (Предисл. и общ. ред. Автономова В.С.), М., 1995, გვ. 412.

ნებისმიერი საშუალებით დაამუშაონ მოქალაქეთა აზრი, რათა თავისთვის მიიღონ ანდა სულაც გამოგლიჯონ მხარდაჭერა მათ უმრავლესობას.“¹²¹

დემოკრატიულ რეჟიმში გადაწყვეტილების მიღების კოლექტიური ფორმის არსებობა თავის შინაარსში გულისხმობს საზოგადოების შესაბამის წევრთა ინტერესების დაბალანსებისა და კომპრომისის მიღწევის აუცილებლობას. ამ თვალსაზრისით ნიშანდობლივია ფ. შმიტტერის მოსაზრება, რომლის მიხედვით „თანამედროვე დემოკრატია შესაძლებელია განვიხილოთ არა როგორც „რეჟიმი“, არამედ როგორც ერთობლიობა „კერძო რეჟიმებისა“, რომელთაგან თითოეული ინსტიტუციონალიზებულია საზოგადოების გარკვეულ ნაწილთან ამა თუ იმ სოციალური ჯგუფის წარმოდგენისა და მისთვის დამახასიათებელი კონფლიქტის გადაწყვეტისათვის. მსგავსი კერძო რეჟიმების ფარგლებში მიმდინარეობს კონკურენცია და გაერთიანება პარტიების, ასოციაციების, მოძრაობების... და მათი ბრძოლა სახელმწიფოს პოსტებზე და გავლენა ქვეყნის პოლიტიკურ კურსზე.“¹²²

დემოკრატიის პირობებში გადაწყვეტილების მიღების სპეციფიკურ თავისებურებაზე მიუთითებს ფრანგი მეცნიერი პ. შერიოლი, რომლის მიხედვით „დემოკრატიული წესრიგი შემოვიდა პრაქტიკაში მხოლოდ იმიტომ, რომ მიხნეული იქნა როგორც ყველაზე უფრო ეკონომიური ყველა იმ კონფლიქტების გადასაწყვეტად, რომლებსაც სტრუქტურულად უპირისპირებენ ერთმანეთს საზოგადოების სხვადასხვა ჯგუფები ძალაუფლებისათვის ბრძოლაში. მოწინააღმდეგის ფიზიკური განადგურება ანდა მისი დამორჩილება ხშირად ძვირ ფასად მიიღწევა, რომელიც თვით გამარჯვებული ჯგუფის არსებობასაც ემუქრება. დემოკრატიული სტრატეგიის წარმატებულ შედეგს წარმოადგენს ადამიანური საზოგადოების გაძლიერება მის ნაწილებს შორის მინიმალური თანხმობის მიღწევის გზით.“¹²³

დემოკრატიულ მმართველობაში კონსტიტუცია წარმოადგენს იმ უმნიშვნელოვანეს დოკუმენტს, რომელიც უზრუნველყოფს საჯარო ინტერესის განსაზღვრისათვის შესაბამისი პირობების შექმნას და ინსტიტუციურად განამტკიცებს აღნიშნულ პროცესს. კონსტიტუცია აყალიბებს სახელმწიფო ხელისუფლების მოწყობისა და ფუნქციონირების საბაზისო პრინციპებს და ხელს უწყობს გადაწყვეტილების მიღების სისტემის ფორმირებას. როგორც გ. ალმონდი მიუთითებს „კონსტიტუციები შეიცავენ გადაწყვეტილების მიღების თაობაზე ნორმათა ერთობლიობას – ფუნდამენტალურ პრინციპებს, რომლებიც განსაზღვრავენ, რა საშუალებით უნდა იქნეს მიღებული გადაწყვეტილება, დაფუძნებული ინსტიტუტები და უწყებები, დაკისრებული იქნეს კონკრეტული ხელისუფლებითი

¹²¹ იხ. Шерель П.И., Строить демократию: свобода формирования и выражения мнений. Журн... «Полис (Политические исследования)», №6, 1993, გვ. 95.

¹²² იხ. Шмиттер Ф., Размышления о гражданском обществе и консолидации демократии. Журн... «Полис (Политические исследования)», № 5, 1996, გვ. 20.

¹²³ იხ. Шерель П.И., დასახ. ნაშრ., გვ. 94.

უფლებამოსილებები, ადგენენ კომპეტენციის ტერიტორიულ და ფუნქციონალურ სფეროს ამგვარი ინსტიტუტებისა და უწყებებისა.¹²⁴

ამასთან, ი.ე. ლეინის შეხედულების მიხედვით „კონსტიტუციური სახელმწიფო ფლობს ორ ძირითად მექანიზმს სოციალური გადაწყვეტილებების სტაბილურობის ამაღლებისათვის: პირველი მათგანი მდგომარეობს ე.წ. იმუნიტეტის სისტემის შექმნაში, ე.ი. სამართლისა, რომელიც არ ექვემდებარება გადასინჯვას; მეორე – ინერციის შეტანით გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში. იმუნიტეტი და ინერცია ამცირებს მოწადობეული წრის ალბათობას ხმის მიცემისას, ამცირებს ნეგატიურ შედეგებს სტრატეგიული ხმის მიცემისას და ხმის მიცემას პრინციპით „შენ – მე, მე – შენ.“ კონსტიტუციური სახელმწიფოს პრობლემის განხილვის დროს საკითხი მდგომარეობს არა იმაში, მისაღებია თუ არა იმუნიტეტისა და ინერციის ინსტიტუტი, არამედ როგორი მოცულობით შესაძლებელია ისინი გამოყენებული იქნეს.“¹²⁵

გ. ალმონდი თანამედროვე სახელმწიფოთა ორგანოების მიერ გადაწყვეტილებების მიღების მრავალგვარი წესებიდან მიუთითებს გადაწყვეტილების მიღების ორ მთავარ პრინციპს. მისი აზრით „თანამედროვე საკანონმდებლო ორგანოების უმეტესობაში, ისევე როგორც მრავალ სასამართლოში, გამოიყენება ხმის მიცემის ეგალიტარული წესი, სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ ხმა თითოეული კანონმდებლისა ანდა სასამართლო ორგანოს წევრისა თანაბარია (თუმცა ცალკეულ შემთხვევაში ხმების თანასწორობისას, ხელმძღვანელი თანამდებობის პირების ხმას, მაგალითად, ბრიტანეთის თემთა პალატის სპიკერისას, შესაძლებელია დაკისრებული ჰქონდეს გადამწყვეტი ხმის უფლება). სხვაგვარად რომ ვთქვათ: ერთი ადამიანი – ერთი ხმა. ამასთან, სამთავრობო დაწესებულებებში (სამინისტროებში) ასეთი პრაქტიკა იშვიათად თუ შეგვხვდება. გადაწყვეტილების მიღების პროცესი იქ ატარებს იერარქიულ ხასიათს. მიიჩნევა, რომ ყველა იქცევა მისი ზემდგომი ხელმძღვანელის მითითებით. იერარქიულ სისტემაში სათვალავში მიიღება მხოლოდ იმ ადამიანის ხმა, რომელიც იმყოფება იერარქიის სათავეში (ვთქვათ, მინისტრი).“¹²⁶

ამასთან, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საჯარო ინტერესის დაცვა ერთმანეთთან მჭიდროდ დაკავშირებული მრავალი ფაქტორის გათვალისწინებას გულისხმობს, იურიდიულ ფორმალობასთან ერთად იგი ფსიქოლოგიურ, პოლიტიკურ თუ სოციოლოგიურ ასპექტებს მოიცავს. ე.პეიუდის მიხედვით „პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღების რამდენიმე თეორია არსებობს, რომელთა შესაბამისად, ამ პროცესში შემდეგ ფაქტორებს გამოყოფენ: რაციონალური საწყისი, გარემოებათა

¹²⁴ იხ. Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р., Сравнительная политология сегодня: Мировой обзор (пер. с англ. Богдановского А.С., Галкиной Л. А.; Под. ред. Ильина М. В., Мельвиля А. Ю.), М., 2002, გვ. 188.

¹²⁵ იხ. Лэйн Я.Э., Демократия и конституционализм, ჟურნ. «Полис (Политические исследования)», №6, 1998, გვ. 45.

¹²⁶ იხ. Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р., გვ. 189-190.

გათვალისწინება, ბიუროკრატიული მექანიზმების როლი, იდეოლოგიური ფაქტორების მნიშვნელობა.“¹²⁷

გადაწყვეტილებათა მიღების რთული სტრუქტურების მიუხედავად, როგორც თომას მ. მაგშტადტი, აღნიშნავს „პოლიტიკაში მიზნები და საშუალებები ერთმანეთისაგან განუყოფელია. ხშირად როცა კამათობენ იმის შესახებ, რა სახის პოლიტიკური კურსია სასურველი, თითქმის ყოველთვის გამოდიან დაშვებიდან, რომ მისი შედეგი უნდა ეთანხმებოდეს საჯარო კეთილდღეობას ან უნდა შედიოდეს საჯარო ინტერესებში და გარკვეული საერთო სარგებელი მოუტანოს მოგებას პოლიტიკური ერთობას, როგორც ერთ მთელს. როგორც წესი, დემოკრატიულ პოლიტიკურ მექანიზმებში დებატები იმართება საშუალებებთან და არა მიზნებთან დაკავშირებით.“¹²⁸

როგორც აღინიშნა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საჯარო ინტერესის ფორმირება რთული პროცესია და მრავალგვარი სპეციფიკური თავისებურებების გათვალისწინებას გულისხმობს. წარმომადგენლობითი დემოკრატიის პირობებში იგი ხალხის მიერ დელეგირებული წარმომადგენლების მიერ ხორციელდება, თუმცა თვით გადაწყვეტილების მიღებისა და საჯარო ინტერესის ფორმირებისას მნიშვნელოვანია ხალხის მოსაზრების გაგება და მათი კერძო ინტერესების ჰარმონიული დაბალანსება, რაც ინტერესთა სტრუქტურებისა და კომპრომისების საფუძველზე მიიღწევა. როგორც რუსი მეცნიერი ი.ა. ტიხომიროვი თავის წიგნში „საჯარო სამართალი“ საჯარო ინტერესის განმარტებისას მიუთითებს „ეს სიტყვა ზუსტი მნიშვნელობით არის საერთო ინტერესი, თავისებურად გასაშუალოებული პირადი, ჯგუფური ინტერესები. ეს არის საზოგადოებრივი ინტერესები, რომლის დაკმაყოფილების გარეშე შეუძლებელია ერთის მხრივ განახორციელო კერძო ინტერესები, ხოლო მეორეს მხრივ უზრუნველყო მთლიანობა, სიმყარე და ნორმალური განვითარება ორგანიზაციის, სახელმწიფოს, ერის და საზოგადოების მთლიანად“¹²⁹. აქვე აღნიშნული მეცნიერი ხაზს უსვამს საჯარო ინტერესის მახასიათებელ მნიშვნელოვან ფაქტორს, კერძოდ, მისი შეხედულებით „საჯარო ინტერესი სახელმწიფოს მიერ აღიარებული და სამართლით უზრუნველყოფილი ინტერესია სოციალური ურთიერთობისა, რომლის დაკმაყოფილება წარმოადგენს წინაპირობას და გარანტიას მისი არსებობისა და განვითარებისათვის.“¹³⁰

საჯარო ინტერესის ფორმირების რთული და სპეციფიკური შინაარსის გათვალისწინებით პრობლემურია, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საჯარო ინტერესის დაცვა, საჯარო და კერძო ინტერესს შორის ზღვრის გაკლება და მისი, როგორც მუდმივი და უცვლელი სუბსტანციის განსაზღვრა, ვინაიდან ბევრ შემთხვევაში საჯარო ინტერესად სწორედ უმრავლესობის გასაშუალოებული კერძო ინტერესების ერთობლიობა

¹²⁷ იხ. ჰეივუდი ე., პოლიტიკა, ქართული გამოცემა, მთარგმნელები ჭუმბურიძე გ., ჭელიძე ზ., თბ., 2007, გვ. 518.

¹²⁸ იხ. მაგშტადტი თ.მ., გავიგოთ პოლიტიკა, იდეები, ინსტიტუტები და პრობლემები, ქართული გამოცემა, თბ., 2010, გვ. 422.

¹²⁹ იხ. Тихомиров Ю.А., Публичное право, Издательство БЕК, М., 1995, გვ. 55.

¹³⁰ იქვე გვ. 55.

წარმოგვიდგება. „საზღვარი სახელმწიფოსა და საზოგადოების სიცოცხლისუნარიანობის სფეროს, საჯარო და კერძო ინტერესებს შორის მეტად მოკრძალებული და მოძრავია, მისი განსაზღვრა არც ისე იოლია. ერთის მხრივ, რთულია შემოსაზღვრო ცხოვრების ყველა მხარე, რომელსაც „საჯარო“ მნიშვნელობა აქვს, ხოლო მეორეს მხრივ საზოგადოების განვითარების დინამიკა, ცხოვრების მატერიალური პირობების ცვლილება გვაიძულებს ვისაუბროთ „საჯაროზე“ როგორც მუდმივად ევოლუციურ კატეგორიაზე.“¹³¹ ამგვარი ცვალებადობა კი ბევრ შემთხვევაში ქვეყნის პოლიტიკურ კონიუქტურასა და გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესის თავისებურებებთან არის დაკავშირებული. თუმცა მუდმივი ცვალებადობის პირობებშიც კი არსებობს საკითხები, რომელთა დაცვას სასიცოცხლო მნიშვნელობა აქვს საჯარო ინტერესების რეალიზაციისათვის და მისი გათვალისწინება აუცილებელია გადაწყვეტილების მიღების პროცესში.

2.3. თანამდებობის პირთა საქმიანობასა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საჯარო ინტერესების დაცვის მექანიზმები

სახელმწიფოები ცდილობენ გადაწყვეტილების მიღების პროცესი იმგვარად არეგულირონ, რომ მინიმუმამდე შემცირდეს მასში გადაწყვეტილების მიღებაზე უფლებამოსილი პირების პირადი, მატერიალური თუ სხვა კერძო ინტერესების გათვალისწინება. რის უზრუნველსაყოფად სპეციალური ანტიკორუფციული ხასიათის საკანონმდებლო აქტები მიიღება. ასევე გაგრძელებულ პრაქტიკას წარმოადგენს ეთიკის კოდექსების მიღება, რომელიც განსაზღვრავს ხელისუფლების ცალკეული შტოს თანამდებობის პირების ქცევის ნორმებსა და მათთვის დადგენილ შეზღუდვებსა და აკრძალვებს. როგორც თავის წიგნში „კორუფცია და ხელისუფლება, მიზეზები, შედეგები და რეფორმა“ სიუზან როუზ-აკერმანი აღნიშნავს „განვითარებული ქვეყნების უმრავლესობა უკრძალავს სამოქალაქო მოსამსახურეებს იმ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მონაწილეობას, რომლებიც მათ ფინანსურ ინტერესებს ეხება. ბევრ შემთხვევაში სამოქალაქო მოხელეები და მაღალი რანგის პოლიტიკური თანამდებობის პირები ვალდებულნი არიან წარადგინონ მათი ფინანსური აქტივების ნუსხა საჯარო სააგენტოში მაინც, ხოლო უმაღლესი დონის მოხელეებს მოეთხოვებათ მათი აქტივების განთავსება „blind trust“-ში. რეგულირდება საჩუქრებისა და ჰონორარების მიღებაც.“¹³²

¹³¹ იხ. Кряжков А. В., Публичный интерес: понятие, виды и защита, ურბ. «Государство и право», 1999, №10, გვ. 93.

¹³² იხ. როუზ-აკერმანი ს., კორუფცია და ხელისუფლება, მიზეზები, შედეგები და რეფორმა, თარგმანი ქართულ ენაზე, თბ., 2002, გვ. 109.

ამ თვალსაზრისით ყველაზე მდიდარი გამოცდილება ამერიკის შეერთებულ შტატებს გააჩნია. ამერიკის შეერთებულ შტატებში 1962 წლიდან მოქმედებს საკანონმდებლო ორგანოს წევრთა ქცევის წესები, ხოლო 1978 წელს მიღებული იქნა სპეციალური კანონი მთავრობის წევრთა ეთიკური ქცევის წესების თაობაზე. აღნიშნული სამართლებრივი აქტების საფუძველზე განისაზღვრება თანამდებობის პირთათვის დადგენილი აკრძალვები, მოქმედების შეზღუდვები, საქმიანობის საჯაროობისა და ფინანსური ინტერესების გაცხადების მოთხოვნები, საჩუქრების მიღების წესი და ა.შ. მაგალითად, აშშ-ს სენატში არსებული ქცევის წესების მიხედვით სენატორს ეკრძალება: ა) შევიდეს რომელიმე ფირმის, ასოციაციის ანდა კორპორაციის სამსახურში იმ მიზნით, რომ გაწეული მომსახურების სანაცვლოდ მიიღოს ანაზღაურება ჯილდოს სახით; ბ) ნება დართოს რომელიმე ფირმას, ასოციაციას ანდა კორპორაციას გამოიყენოს მისი სახელი; გ) ეწეოდეს რაიმე ანაზღაურებად საქმიანობას სენატში განსაზღვრული სამუშაო დროის პერიოდში¹³³.

ზემოაღნიშნულის ანალოგიურად ამერიკის შეერთებული შტატების აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოს მოსამსახურეთა ქცევის ეთიკური ნორმების მიხედვით, „სახელმწიფო მოსამსახურეს არ აქვს უფლება ჰქონდეს ისეთი ფინანსური ინტერესი, რომელიც დააბრკოლებს მის მიერ სამსახურებრივი მოვალეობის კეთილსინდისიერად შესრულებას“¹³⁴. ამასთან, ქცევის ნორმების მიხედვით „სახელმწიფო მოსამსახურეებს ეკრძალებათ გამოიყენონ სახელმწიფო სამსახურში ყოფნა პირადი სარგებლის მიღების მიზნით“ (§ 2635.101.(7))¹³⁵.

საჯარო მოსამსახურეთა ქცევის წესებისა და მათი ინტერესთა კონფლიქტის რეგულირების თვალსაზრისით საინტერესოა ასევე კანადაში მოქმედი აქტები „ღირებულებებისა და ეთიკის კოდექსი სახელმწიფო მოსამსახურეებისათვის“ და „ინტერესთა კონფლიქტი და კოდექსი სახელმწიფო მოხელის დასაქმების შემდგომი პერიოდისათვის“, აღნიშნული აქტის მიხედვით „სახელმწიფო მოხელეებს არ უნდა გააჩნდეთ ისეთი კერძო ინტერესები, გარდა ამ კოდექსით ნებადართული ინტერესებისა, რომელმაც შესაძლოა რაიმე განსაკუთრებული ან მნიშვნელოვანი ზეგავლენა იქონიოს იმ სამთავრობო ქმედებებზე, რომლებშიც ისინი მონაწილეობენ.“¹³⁶ ამასთან, ამავე აქტის მიხედვით განსაზღვრულია, რომ „თანამდებობაზე დანიშნისას და შემდგომში, სახელმწიფო მოხელემ ისე უნდა არეგულიროს თავისი კერძო საქმეები, რომ თავიდან იქნეს აცილებული ინტერესთა ფაქტობრივი,

¹³³ იხ. Rules of the Senate , Art. XXXVII. Conflict of Interest, [<http://www.rules.senate.gov/public/index.cfm?p=RuleXXXVII>].

¹³⁴ იხ. Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch, § 2635.101 (2) Basic obligation of public service; U.S. Office of Government Ethics; [<http://www.cdc.gov/maso/facm/pdfs/LAWS/ethicsstandards.pdf>]

¹³⁵ იხ. დასახელებული წყარო, § 2635.101 (7).

¹³⁶ ციტირებული, Оболонский А.В. Кризис бюрократического государства: Реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии М., 2011, წიგნის დანართიდან – Канада, Кодекс конфликта интересов и регулирования обязательств после ухода с госслужбы для руководителей госорганов (Canada, An Act to establish conflict of interest and post-employment rules for public office holders), გვ. 419.

პოტენციური და აშკარა კონფლიქტის წარმოშობა, მაგრამ თუ ასეთ კონფლიქტს სახელმწიფო მოხელის კერძო ინტერესებსა და თანამდებობრივ მოვალეობასა და პასუხისმგებლობას შორის მაინც ექნება ადგილი, კონფლიქტი უნდა გადაწყდეს საზოგადოებრივი ინტერესების შესაბამისად.¹³⁷

თანამდებობის პირთა ქცევის წესების მარეგულირებელი სამართლებრივი აქტები განსაზღვრავენ თანამდებობის პირთა მიერ საჩუქრების მიღების წესს და ადგენენ შეზღუდვებს მსგავსი საჩუქრების მიღებასთან დაკავშირებით. მაგალითად, „ინტერესთა კონფლიქტისა და კოდექსი სახელმწიფო მოხელის დასაქმების შემდგომი პერიოდისათვის“ კანადის აქტის მიხედვით „სახელმწიფო მოხელემ არ უნდა მიიღოს საჩუქარი და სხვა ეკონომიკური სარგებელი, გარდა არა-არსებითი, სტუმართ-მასპინძლობის ტრადიციასთან დაკავშირებული და ნომინალური ღირებულების მქონე სხვა საჩუქრისა, თუ კი ისინი გადაცემული არაა სახელმწიფო მოხელის მჭიდრო მეგობრული კონტაქტების ან ქონებრივი უფლებების შესაბამისად.“¹³⁸ აღნიშნულის ანალოგიურად დიდი ბრიტანეთს „საქმიანობის და ქცევის ნორმებისა და პროცედურული რეკომენდაციების კოდექსი მინისტრებისათვის“ ადგენს, რომ მინისტრმა ან სახელმწიფო მოსამსახურემ უარი უნდა განაცხადოს „ისეთი საჩუქრის, მომსახურების თუ სტუმართმოყვარეობის მიღებაზე, რომელიც აკისრებს ან შეიძლება დააკისროს მას გარკვეული ვალდებულება. ანალოგიური წესი გამოიყენება აგრეთვე მინისტრის მეუღლისა და ოჯახის სხვა წევრის მიმართ.“¹³⁹

ამასთან, ამერიკის შეერთებული შტატების აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოს მოსამსახურეთა ქცევის ეთიკური ნორმების მიხედვით, სახელმწიფო მოსამსახურეს უფლება აქვს მიიღოს ერთი წყაროსაგან ერთჯერადი საჩუქარი, რომლის ღირებულება არ აღემატება 20 აშშ დოლარს, ხოლო ერთი და იგივე წყაროდან წლის განმავლობაში მიღებული საჩუქრების ჯამი არ უნდა აღემატებოდეს 50 აშშ დოლარს. „ინტერესთა კონფლიქტისა და კოდექსი სახელმწიფო მოხელის დასაქმების შემდგომი პერიოდისათვის“ კანადის აქტის მიხედვით კი ნებადართულია 200 კანადური დოლარის ღირებულების საჩუქრის მიღება, ასევე აკრძალული არ არის აღნიშნულზე მეტი ღირებულების საჩუქრის მიღება, თუ იგი დაკავშირებულია სტუმართ-მასპინძლობის ტრადიციასთან.

თანამდებობის პირთა საქმიანობის საჯაროობისა და მათ ქმედებაში ინტერესთა კონფლიქტის შესაძლო გამოვლენის მნიშვნელოვან მექანიზმად განიხილება თანამდებობის პირთა მიერ ქონებისა და შემოსავლების თაობაზე დეკლარაციების პერიოდული წარდგენა და მათი ფინანსური და სხვა სახის ინტერესების საჯარო გაცხადება. მაგალითად, ამერიკის შეერთებული შტატების კონგრესის სენატორებსა და წარმომადგენელთა პალატის წევრებს ეკისრებათ ვალდებულება საქმიანობის დაწყებამდე და შემდეგ ყოველწლიურად წარადგინონ ქონებისა და შემოსავლების თაობაზე

¹³⁷ იქვე, გვ. 419.

¹³⁸ იქვე, გვ. 419

¹³⁹ Ministerial Code (A Code of Ethics and Procedural Guidance for Ministers’), Cabinet Office, May, 2010, Art. 7.20. [<http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/ministerial-code-may-2010.pdf>].

დეკლარაციები. ასევე დეკლარაციების წარდგენის ვალდებულება ეკისრებათ კონგრესის იმ თანამშრომლებს რომელთა კატეგორიის დონე შეესაბამება „GS-16“ კატეგორიას ან უფრო მაღალ კატეგორიას.

აღსანიშნავია, რომ თანამდებობის პირთა ქცევის წესების მარეგულირებელი სამართლებრივი აქტები ასევე განსაზღვრავენ იმ მოთხოვნებს, რაც თანამდებობის პირებმა უნდა დაიცვან თანამდებობის დატოვების შემდეგ. მაგალითად, „ინტერესთა კონფლიქტისა და კოდექსი სახელმწიფო მოხელის დასაქმების შემდგომი პერიოდისათვის“ კანადის აქტის მიხედვით ყოფილ სახელმწიფო მოხელეებს, არა აქვთ უფლება, „საჯარო სამსახურის დატოვებიდან ერთი წლის განმავლობაში დაიკავოს ღირეპტორის ან სხვა თანამდებობის პოსტი იმ ორგანიზაციაში, რომელთანაც იგი უშუალო და მჭიდრო სამსახურებრივ კავშირში იმყოფებოდა საჯარო სამსახურის დატოვებამდე ერთი წლის განმავლობაში; წარმოადგინოს ნებისმიერი კერძო ან იურიდიული პირი იმ ორგანიზაციაში, რომელთანაც იგი უშუალო და მჭიდრო სამსახურებრივ კავშირში იმყოფებოდა საჯარო სამსახურის დატოვებამდე ერთი წლის განმავლობაში.“¹⁴⁰ „საქმიანობის და ქცევის ნორმებისა და პროცედურული რეკომენდაციების კოდექსი მინისტრებისათვის“ დიდ ბრიტანეთის აქტის მიხედვით კი „თანამდებობიდან წასვლის შემთხვევაში მინისტრმა შესაბამისი კონსულტაციები უნდა მიიღოს დანიშვნის საკითხთა დამოუკიდებელი საკონსულტაციო კომიტეტისაგან იმ თანამდებობაზე დანიშვნასთან დაკავშირებით, სადაც მას სურს მუშაობის გაგრძელება, მინისტრის თანამდებობის დატოვებიდან 2 წლის განმავლობაში.“¹⁴¹

აღსანიშნავია, რომ თანამდებობის პირთა ქცევის წესების მარეგულირებელი სამართლებრივი აქტების მიხედვით ყოფილ თანამდებობის პირს თანამდებობის დატოვებიდან გარკვეული პერიოდის განმავლობაში ეზღუდება ლობისტური საქმიანობის განხორციელების უფლებამოსილება, მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში ყოფილი მინისტრებისათვის ეს ვადა შეადგენს 2 წელს¹⁴², ამერიკის შეერთებული შტატებში – 5 წელს. როგორც ქ. ჯანდა, ჯ. ბერი და ჯ. გოლდმენი შენიშნავენ „ბილ ქლინთონმა კიდევ უფრო მკაცრი მოთხოვნები დააწესა თავისი ადმინისტრაციის უმაღლესი თანამდებობის პირთა მიმართ: მათ არ შეუძლიათ ხელისუფლების იმ ორგანოს ლობირება, რომლის მიმართაც გააჩნიათ „არსებითი პასუხისმგებლობა“. ეს შეზღუდვა გრძელდება თანამდებობის დატოვებიდან 5 წლის განმავლობაში. გარდა ამისა, მათ სამუდამოდ ეკრძალებათ წარმოადგინონ ნებისმიერი უცხო სახელმწიფო.“¹⁴³

თანამდებობის პირთა ქცევის წესების მარეგულირებელი სამართლებრივი აქტების დაცვასა და მათ შესრულებაზე ზედამხედველობას ამ დაწესებულებებში მოქმედი სპეციალური ორგანოები ან/და კომიტეტები

¹⁴⁰ იხ. დასახელებული წყარო, გვ. 419.

¹⁴¹ იხ. Ministerial Code (A Code of Ethics and Procedural Guidance for Ministers'), Cabinet Office, May, 2010, Art. 7.25. [<http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/ministerial-code-may-2010.pdf>].

¹⁴² იქვე, Art. 7.25.

¹⁴³ იხ. ჯანდა ქ. ბერი ჯ. მ., გოლდმენი ჯ., დასახ. ნაშრ. გვ. 244.

ახორციელებენ. მაგალითად, ამერიკის შეერთებული შტატების სენატში 1964 წლიდან მოქმედებს კომიტეტი ქცევის წესებისა და ნორმების შესახებ, აღმასრულებელ ხელისუფლებაში აშშ-ს სამთავრობო ეთიკის სააგენტო (U.S. Office of Government Ethics (OGE)), ხოლო კანადაში თანამდებობის პირთა ინტერესთა კონფლიქტის საკითხების რეგულირების მიზნით შემოღებული იქნა ეთიკის საკითხთა კანცლერის თანამდებობა.

2.4. ლობიზმისა და კორუფციის ურთიერთმიმართება

ლობიზმის საკითხის განხილვისას მნიშვნელოვანია გაანალიზებული იქნეს ლობიზმისა და კორუფციის ურთიერთმიმართების საკითხი. ვინაიდან ლობიზმის აღმოცენების თავდაპირველ ეტაპზე და ლობიზმის ინსტიტუციურ დამკვიდრებამდე ეს ორი მოვლენა ერთმანეთთან მჭიდროდ ასოცირდებოდა და ლობიზმი კორუფციის ერთ-ერთ ნაირსახეობად განიხილებოდა¹⁴⁴. თუმცა ლობიზმის ინსტიტუციური დამკვიდრებისა (რასაც შესაბამის სფეროში სპეციალური კანონების მიღებამ შეუწყო ხელი) და ლობისტის, როგორც დამოუკიდებელი პროფესიული საქმიანობის, ჩამოყალიბების პირობებში, მნიშვნელოვნად გაიმიჯნა ეს ორი მოვლენა ერთმანეთისაგან. მართალია, ცალკეულ შემთხვევებში კორუფციის ისეთი გავრცელებული სახეობები - როგორცაა ქრთამის მიცემა, საჩუქრის გადაცემა, ხმის მოსყიდვა და ა.შ. ლობისტური საქმიანობის განხორციელების სტრატეგიის ნაწილად განიხილება, მაგრამ აღნიშნულ ქმედებას ბუნებრივია იმთავითვე კრძალავს და დასჯადად აცხადებს ლობიზმის ლეგალურად განხორციელების საკანონმდებლო დებულებები და ლობისტთა პროფესიული ეთიკის ნორმები.

როგორც რუსი მკვლევარი ი.ბ. ჟუგანი აღნიშნავს „ლობიზმი, როგორც ინტერესების წარმოდგენის გარკვეული ტექნოლოგიური მექანიზმი, არის ნეიტრალური მოვლენა, მისი შემადგენლობის შეფასება შესაძლებელია მხოლოდ კონკრეტულ შემთხვევაში. ამის გამო ცივილიზებული ლობიზმი – ეს არის მოვლენა რომელიც იმყოფება სამართლებრივ საფუძველზე. ისეთ მოვლენებს როგორცაა კორუფცია, ნეპოტიზმი და ა.შ. მასთან არანაირი კავშირი არ აქვს. უფრო მეტიც ეს მოვლენები არ არის ლობიზმის გამოვლინება (თვით „ველური“ ფორმითაც კი), არამედ არის მისი უარყოფა. სხვა სიტყვებით კორუფცია და სხვა არასამართლებრივი მოვლენა

¹⁴⁴ აღსანიშნავია, რომ თანამედროვე ეტაპზეც რიგი მკვლევარები ლობიზმსა და კორუფციას ურთიერთდაკავშირებულ მოვლენებად მიიხსენებენ და განიხილავენ მათ ან როგორც ურთიერთშემცვლელ მოვლენად (იხ. მაგალითად, Bard Harstad and Jakob Svensson, *Bribe or Looby? (it's a matter of development)*, Mimeo. Northwestern University, 2005) ან ურთიერთდამატებით მოვლენად (იხ. მაგალითად, Damania, R., Fredricksson, P.G. and M. Mani “The Persistence of Corruption and Regulatory Compliance Failures: Theory and Evidence” *Public Choice*, 2004, vol. 121, გვ. 363-390).

მოქმედებს იქ, სადაც სხვადასხვა მიზეზით (დარღვეულია, შეუძლებელია და ა.შ.) არ არსებობს გამართული და ეფექტური მექანიზმი ლობირებისა“.¹⁴⁵

აღსანიშნავია, რომ ლობიზმიც და კორუფციაც ორივე მიმართულია სახელმწიფო ხელისუფლებაზე ზემოქმედებისათვის, დაინტერესებული სუბიექტისათვის სარგებლიანობის მისაღებად. თუმცა ლობიზმის ინსტიტუციური განვითარებისა და ლობიზმის შესახებ კანონების მიღებით, აღნიშნული მოვლენა ლეგალურად დაშვებული საქმიანობა გახდა, მისი კანონის მკაცრი მოთხოვნების ფარგლებში განხორციელებისა და საქმიანობის საჯაროობის პრინციპების დაცვით, მაშინ როდესაც კორუფცია, მისი გამოვლენის ყველა ფორმის მიხედვით, დასჯად ქმედებად განიხილება და ქვეყნები სულ უფრო ქმედით და მკაცრ მექანიზმებს იღებენ აღნიშნული პრობლემის წინააღმდეგ საბრძოლველად.

თეორიული და შინაარსობრივი თვალსაზრისითაც ლობიზმი, ასევე მნიშვნელოვნად განსხვავდება კორუფციისაგან. ლობირების ლეგალური სისტემის პირობებში მნიშვნელოვნად ძლიერდება ინტერესების გამოხატვისა და წარდგენის შესაძლებლობები, რაც საზოგადოების პლურალიზაციის პირობებში მრავალგვარი ინტერესების გამოხატვასა და გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მრავალი სუბიექტის ჩართვას უწყობს ხელს, რის შედეგადაც გადაწყვეტილება, უმეტეს შემთხვევაში, სწორედ მსგავსი ინტერესების შეჯერება-შეთანხმების საფუძველზე მიიღება. რაც თავის მხრივ დემოკრატიული პროცესების განვითარებას უწყობს ხელს. მაშინ როდესაც კორუფცია კვლავ რჩება ჩაკეტილ სისტემად და იგი მხოლოდ ორი დაინტერესებული მხარის („მიმღებ – გამცემის“) მონაწილეობით ხორციელდება, როდესაც ან სახელმწიფო მოხელე სძალავს ქრთამს დაინტერესებულ იურიდიულ და ფიზიკურ პირს, ანდა დაინტერესებული იურიდიული და ფიზიკურ პირები თვითონ სთავაზობენ კონკრეტულ სახელმწიფო მოხელეებს ქრთამს, რაც გამორიცხავს მსგავსი პროცესების საჯაროობასა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების სხვა დაინტერესებული სუბიექტების შესაძლო მონაწილეობას. რითაც მცირდება საზოგადოებაში კონკურენტუნარიანი პოლიტიკური გარემო.

ამასთან, აღსანიშნავია, რომ ლობისტური საქმიანობა უპირატესად მიმართულია გადაწყვეტილების მიმღებ სუბიექტებზე, განსაკუთრებით კი საკანონმდებლო ორგანოებზე, ზემოქმედებისაკენ პოლიტიკის შეცვლის ან გაუმჯობესებისაკენ. ამასთან, მსგავს ორგანოებზე ზემოქმედებისათვის, მათში არსებული გადაწყვეტილების მიღების პროცედურების გათვალისწინებით (როგორც წესი გადაწყვეტილების მიღებისას აუცილებელია შესაბამისი საკანონმდებლო ორგანოს წევრთა უმრავლესობის მხარდაჭერა) ტრადიციული კორუფციული მეთოდების გამოყენებას უმეტეს შემთხვევაში ნაკლები მნიშვნელობა ენიჭება. კორუფციის პირობებში კი ზემოქმედება უმეტესად ხორციელდება ცალკეული ჩინოვნიკის მიმართ კონკრეტულ საკითხზე დაინტერესებული

¹⁴⁵ იხ. Жуган И.Б. Лоббизм в США. Правовые основы и анализ современного законодательства, უკრ. Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии и проблемы. 2005. № 3 (63). გვ. 39

პირისათვის სასარგებლო გადაწყვეტილებების მისაღებად, რაც უმეტეს შემთხვევაში სისტემურ ცვლილებებს არ უკავშირდება.

ამ მხრივ, აღსანიშნავია ბ. ჰარსტადისა და ჯ. სვენსონის შეფასება, რომლის მიხედვით „ლობირების მეშვეობით ფირმებმა შესაძლებელია შეცვალონ არსებული წესები ფირმის სასარგებლოდ, მაშინ როდესაც კორუფციის შემთხვევაში მათ შეიძლება მხოლოდ დაარდვიონ არსებული ბიუროკრატიული წესები, ისე რომ გავლენა არ მოახდინონ მთლიანი პოლიტიკის შეცვლაზე.“¹⁴⁶

ლობიზმისა და კორუფციის მნიშვნელოვან განმასხვავებელ ნიშნად შეიძლება მივიჩნიოთ მათი განხორციელების ფორმები. ლობიზმი, როგორც ლეგალურად აღიარებული საქმიანობა ძირითადად ინფორმაციის გაცვლას, დარწმუნებასა და კანონმდებლობით დაშვებული სხვა ხერხების გამოყენებას გულისხმობს, მაშინ როცა კორუფცია ფულის ან სხვა სარგებლის გადაცემას გულისხმობს.

ლობიზმისა და კორუფციის განმასხვავებელ ნიშნად ასევე შეიძლება მივიჩნიოთ აღნიშნულ ქმედებათა შედეგად მიღწეული შედეგები. როგორც წესი, წარმატებული ლობისტური საქმიანობის შედეგად მიღებული შედეგებით შეიძლება ისარგებლონ არა მხოლოდ შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღებით დაინტერესებულმა სუბიექტებმა, არამედ მსგავსი საკითხით დაინტერესებულმა სხვა პირებმაც, მაშინ როცა კორუფციული ქმედების „სიკეთით“ უმეტეს შემთხვევაში ერთჯერადი სახით შეიძლება ისარგებლონ მხოლოდ აღნიშნული საკითხით დაინტერესებულმა პირებმა.

შესაბამისად, ამა თუ იმ ქვეყნის ეკონომიკური და პოლიტიკური განვითარების პირობებში დაინტერესებული სუბიექტები სასურველი შედეგის მისაღწევად უფრო ნაკლებ ეფექტურად მიიჩნევენ კორუფციულ მეთოდებს, ვიდრე ლობირებასთან დაკავშირებულ საშუალებებს. მუდმივ კორუფციულ გარიგებაში შესვლის სანაცვლოდ აღნიშნული სუბიექტები უფრო მნიშვნელოვნად მიიჩნევენ სხვა ჯგუფებთან კოოპერაციასა და ზრუნვას სისტემური ცვლილებების გატარებისათვის, რათა შეიქმნას მათი საქმიანობისათვის ხელსაყრელი ეკონომიკური და პოლიტიკური გარემო. შესაბამისად, ქვეყნის განვითარების პირობებში კორუფციულ ქმედებებს სულ უფრო მეტად ანაცვლებს ლობირების ცივილიზებული, ლეგალური საშუალებები.

ამ მხრივ საყურადღებოა ბონის უნივერსიტეტის შრომითი ურთიერთობების შემსწავლელი ინსტიტუტის (IZA) ექსპერტები ნაურო ფ. კამპოსი და ფრანჩესკო ჯიოვანის მოსაზრებები, რომლებიც სწავლობდნენ ლობირებისა და კორუფციის როლს პოლიტიკური ზეგავლენის მოხდენაში. მათი შეფასებით „ლობირება შესაძლებელია იყოს უფრო მეტად ეფექტური ქვეყნის განვითარებასთან ერთად.“¹⁴⁷ „ჩვენი შედეგები აჩვენებს, რომ თვით ღარიბი და ნაკლებად განვითარებული ქვეყნების ფირმები მიიჩნევენ, რომ

¹⁴⁶ იხ. Harstad Bard and Svensson Jakob, Bribe or Looby? (it's a matter of development), Mimeo. Northwestern University, 2005, გვ. 17

¹⁴⁷ იხ. Nauro F. Campos, Francesco Giovannoni, Lobbying, Corruption and Political Influence, Discussion Paper No. 2313, September 2006, გვ. 22.

ლობირება უფრო ეფექტური საშუალებაა პოლიტიკური გავლენის განსახორციელებლად, ვიდრე კორუფცია“¹⁴⁸.

სიუზან როუზ-აკერმანის შეფასებით კი „კორუფციას ძალუძს აგრეთვე რეფორმის შეფერხება. ფირმებს, რომლებმაც ქრთამის მეშვეობით პრივილეგიები მოიპოვეს, შეუძლიათ წინ აღუდგნენ კანონებისა და წესების გამჭვირვალების ასამაღლებლად მიმართულ ძალისხმევას. ისინი, სახელმწიფო აპარატთან კავშირში შეიძლება დაუპირისპირდნენ რეფორმებს, რომლებიც მიმართული იქნება უფრო ღია და კონკურენტული ეკონომიკური გარემოს შექმნისაკენ. მოკლედ, მიუხედავად იმისა, რომ ქრთამი შეიძლება ხანდახან გავიაროთ, როგორც საჯარო მოხელეების წამქეზებელი გასამრჯელო, აქტიური შემრიგებლობის პოლიტიკა ძირს უთხრის გრძელვადიანი რეფორმების მიზნებს. მას მიუყავართ აგრეთვე მოქალაქეთა თვალში მთავრობის დეფეგითიზაციისაკენ.“¹⁴⁹ ამასთან, ავტორი დასძენს „უცნაური იქნებოდა შევრიგებოდით ფირმების მტკიცებას, თითქოს კარგად გამიზნული ქრთამი გამართლებულია, ვინაიდან იგი ზრდის მათ მოგებას. ასეთ პოზიციას შეუძლია სერიოზული ზიანი მოუტანოს იმ ერებს ვისაც სურს სიცოცხლისუნარიანი სახელმწიფოს აშენება.“

დემოკრატიულ და პლურალისტულ საზოგადოებაში ყოველთვის იარსებებს დაინტერესებული ჯგუფები, რომელთაც ექნებათ თავიანთი ინტერესების გამოხატვისა და მათი საკანონმდებლო დონეზე დაცვის სურვილი. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია არა მსგავსი ჯგუფების არსებობის წინააღმდეგ რაიმე ქმედების განხორციელება, არამედ რეგულირებული უნდა იქნეს მათი საქმიანობა და იგი გამჭვირვალების პირობების დაცვით მკაცრი რეგლამენტაციის პირობებში განხორციელდეს, რათა სახელმწიფო და საზოგადოება ფლობდეს მაქსიმალურ ინფორმაციას მათი საქმიანობის თაობაზე. მეორეს მხრივ უზრუნველყოფილი უნდა იქნეს სახელმწიფო მოხელეთა მიერ თავიანთი სამსახურებრივი მოვალეობების იმგვარი განხორციელება, რომ გამოირიცხოს მათ ქმედებაში პირადი დაინტერესება და საჯარო ინტერესების საწინააღმდეგო საქმიანობა.

აღსანიშნავია, რომ ლობირების სამართლებრივი რეგულირება და მისი საკანონმდებლო ჩარჩოებში მოქცევა ერთიანი ანტიკორუფციული სტრატეგიის ნაწილად განიხილება. შესაბამისად, ყველა საკანონმდებლო ცვლილებები, რაც ლობიზმის რეგულირებას უკავშირდება სწორედ ანტიკორუფციული პოლიტიკის შედეგად ხორციელდება, როდესაც ერთის მხრივ ხდება პოლიტიკური თანამდებობის პირებისა და საჯარო მოხელეთა საქმიანობის რეგულირება, საჯარო სამსახურის მომწესრიგებელი ნორმების სრულყოფა, ხოლო მეორეს მხრივ დგინდება საჯარო ფუნქციის შესრულებისას ზემოქმედების დასაშვებობის პირობები და ზემოქმედების ფორმები.

¹⁴⁸ იქვე. გვ. 22

¹⁴⁹ იხ. როუზ-აკერმანი ს., კორუფცია და ხელისუფლება, მიზეზები, შედეგები და რეფორმა, თარგმანი ქართულ ენაზე, თბ., 2002, გვ. 23.

თავი III.

ღობიზმის გამოვლენის პრაქტიკული ასპექტები, ზემოქმედების ფორმები, მეთოდები და საშუალებები

3.1. „ინტერესთა ჯგუფების“ კლასიფიკაცია და ფუნქცია

ღობიზმის გამოვლენის პრაქტიკული ასპექტების განხილვამდე მნიშვნელოვანია შევეხოთ „ინტერესთა ჯგუფების“ კლასიფიკაციისა და მათი ფუნქციების თაობაზე არსებულ შეხედულებებს. რაც თავის მხრივ საშუალებას მოგვცემს გავარკვიოთ მსგავსი ჯგუფების საზოგადოებრივ პროცესებში მონაწილეობის შესაძლებლობები და ფორმები. ჯგუფების არსისა და მისი ფუნქციების შესწავლა რამდენიმე მეცნიერების საგანს შეადგენს, კერძოდ, პოლიტოლოგიის, სოციოლოგიის, ფსიქოლოგიის და ა.შ. სწორედ აღნიშნული მეცნიერების ფარგლებში იქნა დამკვიდრებული „ჯგუფის“ ცნება და ჩამოყალიბდა ჯგუფურ ქცევასა და მოტივაციასთან დაკავშირებული სხვადასხვა მოსაზრებები. ნიშანდობლივია, რომ სწორედ მსგავსი მეცნიერების მიერ განიხილება ჯგუფის ცნება, ჯგუფისა და პიროვნების ურთიერთმიმართების, ჯგუფის წევრთა ერთობლივი მოქმედების საკითხი, ასევე პიროვნების სოციალური მდგომარეობა (სტატუსი) ჯგუფში, პიროვნებათაშორისი ურთიერთობები, მოქმედების მოტივი, სოციალური კონტროლი, პიროვნების სოციალიზაცია და ა.შ.

ფსიქოლოგთა მოსაზრებით „ცალკეული ადამიანის, როგორც პიროვნების, ფსიქოლოგია და ქცევა მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული სოციალურ გარემოსთან. ეს უკანასკნელი წარმოადგენს რთულად მოწყობილ საზოგადოებას, რომელშიც ადამიანები დაკავშირებულნი არიან ერთმანეთთან მრავალრიცხოვანი, მრავალგვარი, მეტ ნაკლებად მყარი გაერთიანებით, რომელსაც ვუწოდებთ ჯგუფებს“¹⁵⁰. ამერიკელი მეცნიერი ნეილ სმელზერი ეყრდნობა რა მერტონის პოზიციას, ჯგუფს განმარტავს, როგორც „ადამიანთა ერთობას, რომლებიც გარკვეული სახით ურთიერთქმედებენ ერთმანეთზე, აცნობიერებენ თავიანთ კუთვნილებას აღნიშნული ჯგუფისადმი და მიიჩნევიან მის წევრად სხვა ადამიანების თვალსაზრისით“¹⁵¹. აღნიშნული ავტორისვე შეფასებით ურთიერთქმედება, წევრობა და ჯგუფური იდენტობა წარმოადგენს უმრავლესი ჯგუფის საფუძველს.¹⁵² ნეილ სმელზერი ჯგუფებს ორი თვალსაზრისით ჰყოფს - პირველადი ჯგუფი და მეორადი ჯგუფი. ავტორის აზრით პირველადი ჯგუფი შედგება ადამიანთა მცირე ჯგუფისაგან, რომელთა შორის დამყარებულია ისეთი ურთიერთობა, რომელიც ეფუძნება მათ ინდივიდუალურ თავისებურებებს. ავტორის შეფასებით მეორადი ჯგუფები

¹⁵⁰ იხ. მაგ. Р.С.Немов, Психология (В трех книгах), 4-е изд. Кн. 1: Общие основы психологии, М. 2003, გვ. 528

¹⁵¹ იხ. Н. Смелзер, Социология: пер. с англ. М.: Феникс, 1994, გვ. 170

¹⁵² იქვე გვ. 172

ყალიბდება ადამიანებისაგან, რომელთა შორის თითქმის არ არსებობს ემოციური ურთიერთობა, მათი ურთიერთქმედება განპირობებულია გარკვეული მიზნის მიღწევისაკენ სწრაფვით¹⁵³.

ამერიკელი მეცნიერების სტივენ პ. რობინსისა და ტიმოთი ა. ჯაჯის მიერ შემოთავაზებული განმარტების მიხედვით ჯგუფი ასევე „განისაზღვრება, როგორც ურთიერთმოქმედი და ერთმანეთზე დამოკიდებული ორი ან მეტი ინდივიდი, რომლებიც კონკრეტული მიზნის მისაღწევად გაერთიანდნენ“¹⁵⁴. აქვე აღნიშნული მეცნიერები გამოყოფენ ჯგუფის უპირატესობის დამახასიათებელ რამდენიმე ნიშანს. მაგალითად, უსაფრთხოება – ჯგუფთან გაერთიანებით ადამიანებს შეუძლიათ შეამცირონ საფრთხე, რაც მათ მარტო ყოფნისას ემუქრებათ. ადამიანები უფრო ძლიერები არიან, უფრო ცოტა ეჭვები აქვთ და საფრთხეს უფრო მედგრად ხვდებიან, როდესაც ისინი ჯგუფის წევრები არიან. სტატუსი – ისეთ ჯგუფში ჩართვა, რომელსაც სხვები მნიშვნელოვნად მიიჩნევენ, აღიარებასა და სტატუსს აძლევს მის წევრებს. ძალაუფლება – რაც ინდივიდუალურად ვერ მიიღწევა, ხშირად ჯგუფური მოქმედებით ხდება შესაძლებელი და სხვა.¹⁵⁵

ცნობილი მეცნიერი თეოდორ აბელი ჯგუფის დახასიათებისას მიუთითებს, რომ „ჯგუფი ეფუძნება მისი წევრების ურთიერთქმედებას და ურთიერთობას. ამით ისინი განსხვავდებიან სტატიკური ჯგუფებისაგან, როცა ინდივიდები კლასიფიცირდებიან თავიანთი ასაკის, სქესის, რასის, განათლების, შემოსავლების ან ენის საფუძველზე“¹⁵⁶. ამასთან, მისი შეხედულებით „ჯგუფური სიკეთე – პირველი ელემენტია. ესაა ობიექტი ანდა სიტუაცია, რომელიც წარმოიშობა ერთობლივი საქმიანობით ჯგუფების უმეტესობაში. ყველა შემთხვევაში ჯგუფური სიკეთე უზრუნველყოფს ინდივიდუალური ინტერესების დაკმაყოფილებას, რომელიც მიიღწევა შეთანხმებული და გაერთიანებული მოქმედების გზით“¹⁵⁷. მეცნიერის შეფასებით „წევრობა და კუთვნილების სუბიექტური გრძნობა - ესაა მთავარი თავისებურება სოციალური ჯგუფისა. ბევრი სხვა თავისებურება ეფუძნება ანდა გამომდინარეობს მისგან.“¹⁵⁸

ქართველი მეცნიერი რ. ციციქიშვილი, პიროვნების ჯგუფში გაერთიანების მიზეზების ანალიზისას, გამოჰყოფს პიროვნების ჯგუფში გაერთიანების მიზეზის სამ ძირითად კატეგორიას: 1. ჯგუფები გვეხმარება ისეთი მიზნების მიღწევაში, რომლებსაც მარტო ვერ მივაღწევთ ან უფრო ძნელად მივაღწევთ; 2. ამა თუ იმ ჯგუფისადმი კუთვნილება უზრუნველყოფს გარკვეულ ცოდნასა და ინფორმაციას, რომელიც წინააღმდეგ შემთხვევაში მიუღწეველი იქნებოდა; 3. ჯგუფები გვეხმარება დავიკმაყოფილოთ

¹⁵³ იქვე გვ. 172

¹⁵⁴ იხ. რობინსი ს. პ., ჯაჯი ტ. ა., ორგანიზაციული ქცევის საფუძვლები, ქართული გამომცემი, მთარგმნელი თ. თურმანიძე, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტი, თბ., 2009, გვ. 156.

¹⁵⁵ იქვე, 157.

¹⁵⁶ იხ. Абель Т. Социология: Основы теории, Пер. с польск. В.П. Макаренко, 2-е изд. М., 2006. გვ. 135.

¹⁵⁷ იქვე, გვ. 136.

¹⁵⁸ იქვე, გვ. 137.

მნიშვნელოვანი ფსიქოლოგიური და სოციალური მოთხოვნები, მათ შორისაა . . . სოციალური იდენტურობის მოთხოვნა, უშიშროების განცდის მოთხოვნა.¹⁵⁹ აღნიშნული მეცნიერი ჯგუფს ორი მნიშვნელოვანი განხილავს პირობითი ჯგუფისა და სოციალური ჯგუფის მნიშვნელობით. ავტორის მოსაზრებით პირობითი ჯგუფი წარმოადგენს რაიმე საერთო ნიშნით ან ნიშნებით გაერთიანებულ ადამიანთა ერთობლიობას, რომელთა წევრებს შეიძლება არანაირი ურთიერთობა არ ქონდეთ ერთმანეთთან. ავტორის შეფასებით კი სოციალური ჯგუფის წევრებს აუცილებლად აქვთ ურთიერთობა და აგრეთვე საერთო მიზანი ან მიზნები.

აღსანიშნავია, რომ თ. აბელი სოციალური ჯგუფების დახასიათებისას გამოჰყოფს მათ ოთხ ძირითად მახასიათებელს:

„1. სოციალური ჯგუფი – ადამიანთა მყარი გაერთიანებაა. ეს თვისება გამოარჩევს მას ეფემერული და დროებითი ტიპის ჯგუფებისაგან, მოსაუბრეთა ჯგუფებისა და აუდიტორიული ჯგუფისაგან.

2. სოციალური ჯგუფები ფლობენ ორგანიზაციულ სტრუქტურებს. ამით ისინი განსხვავდებიან აუდიტორის ტიპის არასტრუქტურული საზოგადოებრივი ერთობისაგან.

3. სოციალური ჯგუფი ეფუძნება მისი წევრების ურთიერთქმედებას და ურთიერთობას. ამით ისინი განსხვავდებიან სტატიკური ჯგუფებისაგან, როცა ინდივიდები კლასიფიცირდებიან თავიანთი ასაკის, სქესის, რასის, განათლების, შემოსავლების ან ენის საფუძველზე. მითითებული კლასიფიკაცია შეიძლება გახდეს ჯგუფის ფორმირების საფუძველი.

4. სოციალური ჯგუფი – ესაა შერჩეული და შეზღუდული რაოდენობა წევრებისა. ისინი ფლობენ საერთო ნორმებს იმ სიკეთეზე, რაც დაკავშირებულია მათ გაერთიანებასთან“¹⁶⁰.

ამასთან, თ. აბელი გამოჰყოფს ჯგუფის ძირითად მახასიათებელსა და ჯგუფის გაერთიანებისათვის სასიცოცხლო მნიშვნელობის მქონე სამ ელემენტს:

„1. ჯგუფური სიკეთე – პირველი ელემენტი. ესაა ობიექტი ანდა სიტუაცია, რომელიც წარმოიშობა ერთობლივი საქმიანობით ჯგუფების უმეტესობაში. ყველა შემთხვევაში ჯგუფური სიკეთე უზრუნველყოფს ინდივიდუალური ინტერესების დაკმაყოფილებას, რომელიც მიიღწევა შეთანხმებული და გაერთიანებული მოქმედების გზით.

2. ჯგუფის ფორმა (სახე) - ჯგუფური სიკეთე იკავებს ცენტრალურ ადგილს ჯგუფის ელემენტებს შორის, მაგრამ არ განეკუთვნება მთავარ ემოციურ ფაქტორს. საუბარი შეეხება ჯგუფისადმი კუთვნილების გრძნობას. ეს გრძნობა თავს იყრის ჯგუფის არსის გააზრებაში მის ყველა წევრის მიერ და არა პირადი ურთიერთობით ჯგუფის თითოეული წევრისა სხვა წევრის მიმართ.

¹⁵⁹ იხ. რ. ციციშვილი, „სოციალური ფსიქოლოგიის საფუძვლები“, ნაწილი II, თბილისი, საქართველოს უნივერსიტეტის გამომცემლობა, 2011, გვ. 33-34.

¹⁶⁰ იხ. Абель Т. „Социология: Основы теории“, Пер. с польск. В.П. Макаренко, 2-е изд. Москва, Вузовская книга, 2006. გვ. 135-136.

3. ნორმები – მესამე მთავარი ელემენტია ჯგუფის სტრუქტურის. ისინი ადგენენ სავალდებულო ნორმებს, რომლის საფუძველზეც შესაძლებელი ხდება ეფექტურად იფუნქციონიროს ჯგუფმა.¹⁶¹

სამოქალაქო საზოგადოების სტრუქტურების ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ელემენტად მიიჩნევა მოქალაქეთა ნებაყოფლობით თვითგაერთიანებას (ასოციაციის შექმნას) ცნობილი მეცნიერი ტალკოტ პარსონი¹⁶². ინდივიდის საზოგადოებასთან ურთიერთობის განმსაზღვრელ ფაქტორად მიიჩნევა ჯგუფსა და მასში გაერთიანებას ამერიკელი მეცნიერი ჩარლზ კუული, რომელიც ჯგუფში გაერთიანებისაკენ სწრაფვას ადამიანის ბუნებასა და მის ინსტიქტებს უკავშირებდა. იგი ჯგუფების დახასიათებისას გამოყოფდა „პირველად ჯგუფს“, აღნიშნულ ჯგუფად კი იგი მიიჩნევდა ადამიანის გარშემოყოფთ მისი დაბადებიდან ცხოვრების ყველა ეტაპზე (ოჯახი, მეზობლები, რელიგიური კავშირი და სხვა სოციალური წარმონაქმნები)¹⁶³. მსხვილ რესპუბლიკებში ასოციაციების შექმნას არა მხოლოდ საჭიროდ და სასურველად, არამედ გარდაუვლად მიიჩნევა „პლურალისტული დემოკრატიის“ კონცეფციის ერთ-ერთი ავტორი, ცნობილი მეცნიერი რობერტ დალი. მისი მოსაზრებით „დამოუკიდებელი ასოციაციები წარმოადგენენ მოქალაქეთა კომპეტენტურობის და ინფორმაციული ცოდნის წყაროს. ისინი მოქალაქეებს არა მხოლოდ აწვდიან ცნობებს, არამედ აძლევენ შესაძლებლობას აწარმოონ დისკუსია, მოაწყონ ამა თუ იმ საკითხის განხილვა და აიმაღლონ თავიანთი პოლიტიკური ოსტატობა.¹⁶⁴“ ამასთან, აღსანიშნავია, რომ ჯგუფების დახასიათებისას მ. ოლსონი ხაზს უსვამს იმ გარემოებას, რომ „ნებისმიერ ჯგუფში . . . ვერანაირი კოლექტიური სიკეთე ვერ იქნება მიღებული ჯგუფური შეთანხმების, კოორდინაციისა და ფორმალური ორგანიზების გარეშე.“¹⁶⁵

პოლიტიკურ და სოციოლოგიურ მეცნიერებაში არსებული შეხედულებების მიხედვით სოციალური ჯგუფების ყველაზე აქტიურ ნაწილს სწორედ „ინტერესთა ჯგუფები“ წარმოადგენენ, რომლებიც განიხილებიან საზოგადოების სტრუქტურების მუდმივმოქმედ და ავტონომიურ ელემენტებად. როგორც ამერიკელი პოლიტოლოგები გ. ალმონდი და ჯ. პაუელი აღნიშნავენ „ინტერესთა არტიკულაციის ყველაზე უფრო ინსტიტუციონალიზებულ ფორმა წარმოიქმნება სოციალური და პოლიტიკური ჯგუფების საქმიანობის შედეგად, რომლებიც წარმოადგენენ თავიანთ წევრებს. განსხვავებით მოქალაქეთა ინდივიდუალური მოქმედებისა, ინტერესთა ჯგუფებს ჩვეულებრივ გააჩნიათ ორგანიზაციული ბაზა და არც თუ იშვიათად გააჩნიათ პროფესიულ თანამშრომელთა შტატი, რომელიც უზრუნველყოფს ჯგუფს ექსპერტული ცოდნითა და წარმომადგენლობით.

¹⁶¹ იქვე. გვ. 137.

¹⁶² იხ. Парсонс Т. Система современных обществ, Пер. с англ. Перевод Л.А. Седова и А.Д. Ковалева, Под ред. М.С. Ковалевой. М., 1998. გვ. 41-43.

¹⁶³ იხ. Кули Ч. Х., Человеческая природа и социальный порядок, Пер. с англ., под общей научной редакцией Толстова А. Б.; М., 2000. გვ. 30-32.

¹⁶⁴ იხ. Дали Р., О демократии, пер. с англ., Багдановского А.Ц., научный редактор перевода Алякринский О.А. М., 2000, გვ. 97.

¹⁶⁵ იხ. Олсон М., Логика коллективных действий, Общественные блага и теория групп, пер. с англ., М., 1995, გვ. 42.

ინტერესთა ჯგუფები განსხვავდებიან სტრუქტურით, მოქმედების სტილით, დაფინანსების წყაროთი და მხარდამჭერთა ბაზით და ეს განსხვავება შეიძლება სერიოზულად აისახოს ქვეყნის პოლიტიკურ, ეკონომიკურ და სოციალურ ცხოვრებაზე¹⁶⁶.

ტერმინოლოგიური თვალსაზრისით მსგავს ჯგუფებს „ინტერესთა ჯგუფებად“ („დაინტერესებულ ჯგუფებად“) ან „გავლენის ჯგუფებად“ („ზეგავლენის ჯგუფებად“) მოიხსენიებენ. მითითებული ტერმინოლოგიის გამოყენებასთან დაკავშირებით საყურადღებოა პოლიტოლოგ ვ. როვდოს მოსაზრება, რომლის მიხედვით „როდესაც ინტერესთა ჯგუფები ცდილობენ გავლენა მოახდინონ საჯარო ხელისუფლების ინსტიტუტებზე, იყენებენ მათ განკარგულებაში არსებულ რესურსებს (მატერიალური, ადამიანური, ინტელექტუალური, საკომუნიკაციო, ორგანიზაციული) ისინი გადაიქცევიან „გავლენის ჯგუფებად“ (pressure group). თუმცა თანამედროვე პოლიტიკურ მეცნიერებაში გავლენის ჯგუფები არ განიხილება პოლიტიკური სისტემის რაიმე დამოუკიდებელ ინსტიტუტად, ვინაიდან ხელისუფლებაზე ზეგავლენის მოხდენა - ეს არის მნიშვნელოვანი ნიშანი ნებისმიერი ინტერესთა ჯგუფისათვის.“¹⁶⁷ აღსანიშნავია, რომ რუსი პოლიტოლოგი რ. მუხაევი გვთავაზობს საკუთრივ „გავლენის ჯგუფებისათვის“ დამახასიათებელ ნიშნებს. ავტორის მოსაზრებით ისინი უნდა ფლობდნენ შემდეგ ნიშნებს: 1) გაფორმებულ ორგანიზაციულ სტრუქტურებს (ორგანიზაციას); 2) იცავდნენ საკუთარ ინტერესებს (ე.ი. ზემოქმედების მიზანს უნდა წარმოადგენდეს მხოლოდ მისი საკუთარი ინტერესების დაცვა); 3) იგი უნდა არსებობდეს, როგორც გადაწყვეტილების მიმღები ავტონომიური ცენტრი, და არა როგორც ინსტრუმენტი სხვა ორგანიზაციის ხელში; 4) ჯგუფს უნდა შეეძლოს განახორციელოს ეფექტური ზემოქმედება.¹⁶⁸

„ინტერესთა ჯგუფებისათვის“ დამახასიათებელი საერთო უნივერსალური ნიშნები აღწერა ცნობილმა მეცნიერმა გ. ჯორდანმა თავის კვლევაში „გავლენის ჯგუფები, პარტიები და სოციალური მოძრაობები: არის თუ არა მოთხოვნილებები ახალი გამიჯვნისა?“. გ. ჯორდანი გამოჰყოფს „ინტერესთა ჯგუფისათვის“ დამახასიათებელ შემდეგ ნიშნებს:

„ - ინტერესთა ჯგუფები იქმნება მხოლოდ კონკრეტული პოლიტიკური მიზნის მისაღწევად;

- ჯგუფის მიზანს შეადგენს მოძრაობა დასახული მიზნისაკენ, მიზნის მიღწევის შემთხვევაში ჯგუფი შესაძლებელია დაიშალოს;

- ჯგუფი არ წარმოადგენს სამთავრობო წარმონაქმნს;

- ჯგუფი არ ესწრაფვის მთავრობის ფორმირებას, მისი მიზანია გავლენა მოახდინოს სახელმწიფოებრივ პოლიტიკაზე;

- ჯგუფი ფორმირდება ინდივიდთა ნებაყოფლობით წევრობაზე;

¹⁶⁶ იხ. Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. А Сравнительная политология сегодня: Мировой обзор, пер. с англ. А С. Богдановского, Л. А. Галкиной; Под ред. М. В. Ильина, А Ю. Мельвиля, М.: Аспект Пресс, 2002., გვ. 129.

¹⁶⁷ იხ. Ровдо В. Сравнительная Политология: Ч. 1., Вильнюс, 2007, გვ. 167.

¹⁶⁸ იხ. Мухаев Р. Т., Политология, Москва, Проспект, 2010. გვ. 329-330.

- ჯგუფის წევრები აკონტროლებენ თავიანთ ხელმძღვანელობას იმ საკითხში, რაც შეეხება მიზანს და მისი განხორციელებისათვის გამოსაყენებელ საშუალებებს;

- ჯგუფის წევრები თავისი ორგანიზაციის სუბსიდირებას ახდენენ წევრთა შენატანებითა და შემოწირულობებით;

- ჯგუფი იქმნება კოლექტიური მოთხოვნების გამოსახატავად ანდა კოლექტიური მიზნების მისაღწევად;

- იმის გათვალისწინებით, რომ ჯგუფში წევრობა გულისხმობს ინდივიდუალური მიზნის შესაბამისობას ჯგუფურ ინტერესთან, იგულისხმება, რომ ადამიანები ჯგუფს უერთდებიან მხოლოდ განსაზღვრული დროით.¹⁶⁹

ცნობილი ამერიკელი პოლიტოლოგები გ. ალმონდი და ჯ. პაუელი გვთავაზობენ ინტერესთა ჯგუფების სხვადასხვა სისტემას და მათ დახასიათებას. ავტორები გამოჰყოფენ ჯგუფური ინტერესების სამ ძირითად სისტემას: 1. პლურალისტური, 2. დემოკრატიულ კორპორატიული და 3. მართული¹⁷⁰.

აღნიშნული ავტორების დახასიათებით „ჯგუფური ინტერესების პლურალისტური სისტემა შეიცავს რიგ თავისებურებებს, რომელიც შეეხება როგორც ინტერესების ორგანიზაციის ფორმას, ასევე შესაძლებლობას ჯგუფური მონაწილეობისა პოლიტიკურ პროცესებში, კერძოდ, აღნიშნული სისტემის პირობებში:

- სხვადასხვაგვარ ჯგუფებს შეუძლიათ წარმოადგინონ ერთიანი საზოგადოებრივი ინტერესები;
- ჯგუფის წევრობა არის ნებაყოფლობითი და შეზღუდული;
- ჯგუფებს ხშირად აქვთ თავისუფალი ანდა დეცენტრალიზებული ორგანიზაციული სტრუქტურა;
- ჯგუფური ინტერესები და მთავრობა მკვეთრად გაყოფილია ერთმანეთისაგან.

აღნიშნული სისტემის ფარგლებში საზოგადოების განსაკუთრებულ სექტორებს არამხოლოდ აქვთ ცალკეული ჯგუფური ინტერესები, ვთქვათ, პროფკავშირებს, ბიზნეს-ასოციაციებს და პროფესიულ ჯგუფებს, არამედ თითოეულ ასეთ სექტორში შესაძლებელია წარმოდგენილი იყოს მრავალი ჯგუფი – პროფკავშირები, ბიზნეს-ასოციაციები და სხვა. ეს ჯგუფები კონკურენციაში არიან წევრებისა და გავლენისათვის ბრძოლაში და ყველა ერთდროულად ცდილობს მიიტანოს თავისი მოთხოვნები პოლიტიკური კურსის განმსაზღვრელ პირებამდე, და ბიუროკრატამდე¹⁷¹.

გ. ალმონდისა და ჯ. პაუელის მოსაზრებით დემოკრატიული კორპორატიული სისტემის ჯგუფური ინტერესებისათვის დამახასიათებელია ინტერესების უფრო ორგანიზებული წარმოდგენა, კერძოდ:

¹⁶⁹ იხ. Джордан Г., Группы давления, партии и социальные движения: Есть ли потребность в новых разграничениях?, жур. „Мировая экономика и международные отношения“, 1997, №1. გვ. 95-97.

¹⁷⁰ იხ. Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. Сравнительная политология сегодня: Мировой обзор, пер. с англ. А С. Богдановского, Л. А. Галкиной; Под ред. М. В. Ильина, А Ю. Мельвиля, М.: Аспект Пресс, 2002., გვ. 137.

¹⁷¹ იქვე. გვ. 137.

- თითოეულ საზოგადოებრივ ინტერესებს ჩვეულებრივ წარმოადგენს ერთიანი სათაო ასოციაცია;
- წევრობა ასეთ ასოციაციაში ხშირად სავალდებულო და თითქმის საყოველთაოა;
- სათაო ასოციაციას აქვს ცენტრალიზებული სტრუქტურა და აწარმოებს საქმიანობას თავის წევრებში;
- ბევრ შემთხვევაში ინტერესთა ჯგუფები სისტემატიურად მონაწილეობენ პოლიტიკური კურსის შემუშავებასა და განხორციელებაში.

ავტორების შეფასებით, თუ პლურალისტულ სისტემაში შეიძლება არსებობდეს ფართო სპექტრის ერთმანეთისაგან დამოუკიდებელი ჯგუფები, რომლებიც გამოხატავენ ბიზნესის ინტერესებს, კორპორატიულ სისტემაში მოქმედებს ერთიანი სათაო ასოციაცია, რომელიც წარმოადგენს ყველაზე უფრო მნიშვნელოვან საქმიან და სამრეწველო ინტერესებს. არც თუ ისე უმნიშვნელოა ის ფაქტიც, რომ კორპორატიული სისტემის ინტერესთა ჯგუფები არც თუ იშვიათად და ლეგიტიმურად თანამშრომლობენ სამთავრობო დაწესებულებებთან ან/და პოლიტიკურ პარტიებთან, გამოდიან მათი პარტნიორის როლში პოლიტიკური კურსის სადაო საკითხების გადაწყვეტისას. ყველაზე უფრო ფორმირებული კორპორატიული სისტემა ინტერესთა ჯგუფებისა ჩამოყალიბდა ავსტრიაში, ნიდერლანდებში, ნორვეგიაში და შვეციაში. ძლიერი დემოკრატიული კორპორატიული ტენდენციები ჩამოყალიბდა აგრეთვე გერმანიაში და დანიაში¹⁷².

გ. ალმონდი და ჯ. პაუელი ინტერესთა ჯგუფების მართულ სისტემას ხელისუფლებასთან დაახლოებულ სისტემად განიხილავს, მათი აზრით მართულ სისტემაში: „საზოგადოების ყოველი სექტორი წარმოდგენილია ერთი ჯგუფით; ასეთ ჯგუფში წევრობა ხშირად იძულებითია; თითოეულ ჯგუფს ჩვეულებრივ გააჩნია იერარქიული სტრუქტურა; ჯგუფი კონტროლდება მთავრობის ანდა მისი ორგანოების მიერ, მთავრობის პოლიტიკური კურსის მხარდაჭერის მობილიზების მიზნით. ამ ტიპის სისტემის განმსაზღვრელს წარმოადგენს შემდეგი მახასიათებლები: ჯგუფი არსებობს იმისათვის, რომ გააადვილოს მთავრობის კონტროლი საზოგადოებაზე. ყველაზე უფრო ნათელი მაჩვენებელი ამ ურთიერთობის არის ტრადიციული კომუნისტური სისტემა, სადაც დომინირებული პარტიული ორგანიზაციები იზიდავენ თავისთან საზოგადოების ყველა ფენას და მჭიდროდ აკონტროლებენ ასოცირებული ჯგუფის ყველა გადაწყვეტილებას“¹⁷³.

ჟ. მეინმა თავის ნაშრომში „გაყვანილი ჯგუფები“ (1960წ.) გამოჰყო განსხვავება ჯგუფებს შორის მიზნის შემადგენლობის მიხედვით. „ერთნი მთავარ მიზნად ისახავენ მატერიალური სარგებლის მიღებას თავიანთი მხარდამჭერებისათვის ანდა მიღწეული მდგომარეობის დაცვას. ესწრაფვიან ამით გაზარდონ მათთან წარმოდგენილი პირების სიმდიდრე. სხვები პოულობენ თავიანთი არსებობის არსს უანგაროდ დაიცვან სულიერი და

¹⁷² იქვე. გვ. 137-138

¹⁷³ იქვე. გვ. 140.

მორალური პოზიციები რაიმე საქმისადმი ხელშეწყობით ანდა თეზისების დამტკიცებით. ამ ორგანიზაციებს ჩვენ ვაკვალიფიცირებთ საკმაოდ ბუნდოვანი, მაგრამ ზუსტი და მოქნილი ფორმულირებით, როგორც იდეოლოგიური მიმართულების ჯგუფებს. თუმცა თვით უ. მეინი მიუთითებდა, რომ არ უნდა გადავაჭარბოთ განსაზღვრების მნიშვნელობაში „საქმიანობა ნაკარნახევი მატერიალური ინტერესებით და მოქმედება ნაკარნახევი არამატერიალური ინტერესებით.“¹⁷⁴

პოლიტიკურ და სოციალურ მეცნიერებაში გამოჰყოფენ ინტერესთა ჯგუფების კლასიფიკაციის სხვადასხვა სახეს, ჯგუფი საქმიანობის სფეროს თუ მისი ინტერესების გათვალისწინებით. მაგალითად, გერმანელმა მეცნიერმა ულრის ფონ ალემანმა გამოჰყო ხუთი ძირითადი სფერო ჯგუფების სოციალურ-პოლიტიკური აქტივობის შესახებ:

„1. ორგანიზებული ინტერესი ეკონომიკასა და შრომით სამყაროში: მეწარმეთა გაერთიანება და დამოუკიდებლად მომუშავეთა ასოციაცია, პროფკავშირი, მომხმარებელთა კავშირი.

2. ინტერესთა ჯგუფები სოციალურ სფეროში: გაერთიანებები სოციალური უფლებების დაცვის სფეროში (უსინათლოთა კავშირის მსგავსი), სოციალური დახმარების გაერთიანებები (მაგალითად, საქველმოქმედო ფონდები), თვითდახმარების ჯგუფები (მაგალითად, ნარკომანიის წინააღმდეგ და სხვა).

3. ჯგუფური ინტერესები დასვენების სფეროში: სპორტული კავშირები, ურთიერთობისა და ჰობის რეალიზაციის კავშირები;

4. ორგანიზებული ინტერესები რელიგიის, მეცნიერებისა და კულტურის სფეროში: ეკლესიები, სექტები, სამეცნიერო საზოგადოებები, საერთოსაგანმანათლებლო წრეები და ხელოვნების კლუბები.

5. ჯგუფური ინტერესები საზოგადოებრივ-პოლიტიკური მოღვაწეობის სფეროში: სულიერი, ეთიკური, უფლებადამცველი ასოციაციები, საზოგადოებრივ-პოლიტიკური გაერთიანებები – ეკოლოგიური (მაგ., გრინპისი), ფემინისტური, გლობალიაციის/ანტიგლობალიზაციის სამოქალაქო ინიციატივები, მოძრაობები რასობრივი (მაგ., „შავი პანტერა“), ეთნიკური და სხვა უმცირესობების მხარდასაჭერად.“¹⁷⁵

ცნობილი მეცნიერი ე. ჰეივუდი ინტერესთა ჯგუფებს სამ ნაწილად ჰყოფს: 1. წარმომავლობითი ჯგუფები; 2. ინსტიტუციური ჯგუფები; 3. ასოცირებული ჯგუფები.¹⁷⁶

ავტორის მოსაზრებით „წარმომავლობითი ჯგუფები როგორც წესი ოჯახური, გვარ-ტომობრივი, კასტური თუ ეთნიკური ნიშნით ყალიბდება. იმ სტრუქტურირებული და ორგანიზებული ინტერეს-ჯგუფებისაგან განსხვავებით სადაც ადამიანები არჩევანის საფუძველზე ნებაყოფლობით ერთიანდებიან, წარმომავლობითი ჯგუფები საერთო მემკვიდრეობისა და ტრადიციული კავშირების საფუძველზე იქმნება.

¹⁷⁴ ციტ. Политология, Р. Т. Мухаев, Москва, Проспект, 2010. გვ. 331

¹⁷⁵ იხ. Политология, А. Ю. Мельвиль и др., Москва, 2008, გვ. 282-283

¹⁷⁶ იხ. ჰეივუდი ე., პოლიტიკა, ქართული გამოცემა, მთარგმნელები გ. ჭუმბურიძე, ზ. ჭელიძე, გამომცემლობა „საქართველოს უნივერსიტეტი“ და „საქართველოს მაცნე“, თბ., 2007, გვ. 371.

ინსტიტუციური ჯგუფები როგორც წესი სახელისუფლო სტრუქტურის ნაწილია და სწორედ სახელისუფლო ბერკეტების მეშვეობით ცდილობენ საკუთარი გავლენა გააძლიერონ.

ასოცირებული ჯგუფები იქმნება იმ პირთა ნებაყოფლობითი გაერთიანების შედეგად, რომელთაც საერთო კონკრეტული მიზანი აქვთ დასახული. მსგავსი ჯგუფების მნიშვნელობა განვითარებად ქვეყნებში სულ უფრო და უფრო იზრდება. ისინი მაინც ინდუსტრიული საზოგადოების მახასიათებელია. ინდუსტრიალიზაცია ხელს უწყობს, როგორც მეტ სოციალურ დაშრეებას და განსხვავებულ ინტერესთა გაჩენას, ასევე ადათ-წესებითა და ტრადიციით განპირობებული ქცევის კერძო და ინდივიდუალისტური ტენდენციებით ჩანაცვლებას, ხოლო როცა ამგვარი ინტერესების მქონე ხალხი ერთი რაიმე კონკრეტული მიზნით ერთიანდება მათ უკვე ინტერეს-ჯგუფებს ეძახიან¹⁷⁷.

ინტერესთა ჯგუფების თავიანთ სისტემას გვთავაზობს ამერიკელი პოლიტოლოგები გ. ალმონდი და ჯ. პაუელი. ისინი ინტერესთა ჯგუფებს ოთხ ნაწილად ჰყოფენ: 1. უწესრიგო (anomic) ჯგუფები, 2. არასოცირებული ჯგუფები (nonassociational groups), 3. ინსტიტუციური ჯგუფები; 4. ასოცირებული ჯგუფები (associational groups)¹⁷⁸.

ავტორები უწესრიგო (anomic) ჯგუფებს განაკუთვნიებენ სტიქიურად წარმოქმნილ ჯგუფებს, რომლებიც „მოულოდნელად წარმოიქმნიებიან, როდესაც გარკვეული რაოდენობის ინდივიდები მყისიერად რეაგირებენ ფლუსტრაციაზე, იმედგაცრუებაზე და სხვა ძლიერ ემოციაზე. ეს არც თუ მყარი წარმონაქმნია, რომელიც მოულოდნელად წარმოიშვება და მოულოდნელად ქრება. როდესაც ცნობა მთავრობის მოქმედების შესახებ იწვევს ღრმა ემოციებს ანდა როდესაც საზოგადოებაში ვრცელდება ხმები რაიმე ახალ უსამართლობაზე, ყოველგვარი წინასწარი ორგანიზაციისა და წინასწარი დაგეგმვის გარეშე, იმყოფებიან რა ფლუსტრაციის მდგომარეობაში, ინდივიდებს შეუძლიათ გამოვიდნენ ქუჩაში, გამოსატონ ამით თავიანთი აღშფოთება.

არასოცირებული ჯგუფები (nonassociational groups), უწესრიგო ჯგუფების მსგავსად, იშვიათად არიან კარგად ორგანიზებულნი და მათ აქტიუობასაც აქვს ეპიზოდური ხასიათი. ისინი განსხვავდებიან უწესრიგო ჯგუფებისაგან იმით, რომ მათ საფუძველში საერთო ინტერესები დევს, რომელიც დაკავშირებულია ეთნიკურ კუთვნილებასთან, საცხოვრებელ ადგილთან, აღმსარებლობასთან, საქმიანობასთან, აგრეთვე შესაძლო სისხლით ნათესაობასთან. ამგვარი მუდმივი ეკონომიკური და კულტურული კავშირების გამო არასოცირებული ჯგუფები უფრო მყარია ვიდრე უწესრიგო ჯგუფები. მთელ მსოფლიოში ეთნიკურობა და რელიგია, საქმიანობის სახეობა წარმოადგენს იდენტიფიკაციის ძლიერ ფაქტორს და შეიძლება წარმოადგენდეს საფუძველს კოლექტიური საქმიანობისათვის.

ინსტიტუციური ჯგუფები წარმოადგენენ ფორმალურ წარმონაქმნებს და ინტერესების არტიკულაციასთან ერთად, ასრულებენ სხვა პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ ფუნქციებს. კორპორატიული ორგანოების სახით ანდა

¹⁷⁷ იხ. ჰეივუდი ე., დასახ. ნაშრ. გვ. 371.

¹⁷⁸ იხ. Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. დასახ. ნაშრ., გვ. 129.

უფრო მცირე ერთეულების სახით (საპარლამენტო გაერთიანებები, ოფიცერთა ჯგუფები ანდა სასულიერო პირები, იდეოლოგიური ჯგუფები ბიუროკრატიაში) მსგავსი ჯგუფები წარმოადგენენ თავიანთ ინტერესებს ანდა წარმოადგენენ საზოგადოებაში არსებული სხვა ჯგუფების ინტერესებს. ინტერესთა ინსტიტუციური ჯგუფის გავლენა ჩვეულებრივ განპირობებულია მისი წარმომადგობის ორგანიზაციული ბაზით – მაგალითად, აღნიშნული კავშირის წევრებით ანდა მის შემადგენლობაში შემავალი კორპორატიული ფირმების. ჯგუფები, რომლებიც ეფუძნებიან რომელიმე სამთავრობო ინსტიტუტებს აქვთ პირდაპირი დაშვება პირებთან, რომლებიც განსაზღვრავენ პოლიტიკურ კურსს. ავტორიტარული რეჟიმის პირობებში, რომელიც კრძალავს ანდა უკიდურეს შემთხვევაში აკონტროლებს ჯგუფებს, რომელთაც აქვთ პოლიტიკური ხასიათის ნათელი გამოვლინება, ინსტიტუციური ჯგუფები არც თუ იშვიათად იძენენ განსაკუთრებულ მნიშვნელობას. განათლების სფეროს ჩინოვნიკები, პარტიული ჩინოვნიკები, იურისტები, საწარმოს დირექტორები, სამხედრო სამსახურის ოფიცრები, აგრეთვე სამთავრობო ორგანოები, სხვა სოციალური სფეროს წარმომადგენლები, იკავებენ ძალიან მნიშვნელოვან ადგილს ინტერესთა არტიკულაციის პროცესში.

ასოცირებული ჯგუფები (associational groups) იქმნებიან უშუალოდ იმისათვის, რომ წარმოადგინონ ინტერესები ამა თუ იმ სპეციფიკური კატეგორიის მოქალაქეების ინტერესები. მათ რიცხვს განეკუთვნება პროფკავშირები, კომერციული პალატები და მეწარმეთა ასოციაციები, ეთნიკური და რელიგიური გაერთიანებები. განსაკუთრებულ სახეს ასოცირებული ჯგუფებისას წარმოადგენენ მოქალაქეთა გაერთიანებები, ნებაყოფლობითი ასოციაციები და სხვა ჯგუფები, რომლებიც მოწოდებულნი არიან წარმოადგინონ ინტერესები პოლიტიკური კურსის სფეროში ანდა სხვადასხვა პოლიტიკური პერსპექტივები. ყველა ეს ორგანიზაციები ფლობენ ნათელ პროცედურებს ინტერესთა და მოთხოვნათა ფორმულირებისა და როგორც წესი ფლობენ მუდმივი თანამშრომელ-სპეციალისტის შტატს. ასოცირებული ჯგუფები ხშირად ავლენენ მნიშვნელოვან აქტივობას თავიანთი წევრების ინტერესების წარმოდგენისათვის პოლიტიკური კურსის შემუშავების პროცესში. ასოცირებული ინტერესთა ჯგუფები (იქ სადაც არსებობს პირობები მათი განვითარებისათვის) გავლენას ახდენენ სხვა ტიპის ჯგუფების განვითარებაზე. ორგანიზაციული ბაზის ქონა აძლევს მათ უპირატესობას არაასოცირებული ჯგუფების წინაშე, უფრო მეტიც, მათი მეთოდები და მიზნები ხშირად მიიჩნევა საზოგადოებაში ლეგიტიმურად. მაგალითად, ბიზნეს-ასოციაციები ხშირად წარმოადგენენ ერის კორპორატიულ ინტერესებს. ფართო სპექტრის ჯგუფური ინტერესების არტიკულაციით ასოცირებულ ჯგუფებს შეუძლიათ შეზღუდონ უწესრიგო, არაასოცირებული და ინსტიტუციური ჯგუფის გავლენა¹⁷⁹.

აღსანიშნავია ასევე ფრანგი პოლიტოლოგის ჟ. ბლონდელის მიერ შემოთავაზებული ინტერესთა ჯგუფების კლასიფიკაცია, აღნიშნული ავტორი ინტერესთა ჯგუფებს ჰყოფს ოთხ კატეგორიად: 1) ჩვეულებითი

¹⁷⁹ იხ. Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. დასახ. ნაშრ., გვ. 129.

ჯგუფები, რომლებიც წარმოიქმნებიან სათემო, კასტური, კლანური ურთიერთობის საფუძველზე. ბევრ განვითარებად ქვეყანაში აღნიშნული ჯგუფის შემადგენლობა განისაზღვრება მემკვიდრეობითი ფაქტორებით (სქესით, რასობრივი კუთვნილებით, სოციალური მდგომარეობით); 2) ინსტიტუციური ჯგუფები, რომლებიც ფორმალურ გაერთიანებად ყალიბდებიან სახელმწიფო აპარატის შიგნით; 3) დაცვის ჯგუფები, რომლებიც ცდილობენ გამოხატონ თავიანთი წევრების ინტერესები. ეს გაერთიანებები წარმოადგენენ პირველ ყოვლისა ეკონომიკურ და სოციალურ ინტერესებს (მწარმოებელთა ასოციაცია, საბანკო კავშირები, საფინანსო-სამრეწველო ჯგუფები, მომხმარებელთა დაცვის საზოგადოება, პროფკავშირები); 4) მხარდაჭერის ჯგუფები, რომლებიც ორიენტირებულნი არიან მკაცრად განსაზღვრულ მიზნებზე (ეკოლოგიური და ანტისაომარი მოძრაობები, ასოციაციები რაიმეს „ღიას“ ანდა „წინააღმდეგ“).¹⁸⁰

ინტერესთა ჯგუფების კლასიფიკაციის რამდენიმე მიდგომა იქნა შემოთავაზებული ასევე ფრანგი პოლიტოლოგის მორის დიუვერჟეს მიერ. იგი გამოყოფს ორგანიზაციებს, რომლებიც მოქმედებენ მხოლოდ პოლიტიკურ სფეროში (მაგალითად, საპარლამენტო ჯგუფები) და ორგანიზაციებს, რომლებისთვისაც პოლიტიკური ზეწოლის განხორციელება მათი აქტიურობის მხოლოდ ნაწილს წარმოადგენს (პროფკავშირები, ეკლესიები და ა.შ.). შიდა სტრუქტურის თვალსაზრისით, დიუვერჟე დაინტერესებულ ჯგუფებს ყოფს „მასობრივ“ (იგივე პროფკავშირები, ახალგაზრდული მოძრაობა და ა.შ.) და „საკადრო“ (მაგალითად, პატრონაჟის ორგანიზაციები) ჯგუფებად. ასეთი მიდგომით მესამე ტიპს იგი მიაკუთვნებს სამეცნიერო-კვლევითი ცენტრებს, სარეკლამო სააგენტოებს¹⁸¹.

ე. ჰეივუდი ინტერესთა ჯგუფების დახასიათებისას ჯგუფების გავლენის განმსაზღვრელ ოთხ ძირითად ფაქტორს გამოჰყოფს: 1. პოლიტიკური კულტურა; 2. ინსტიტუციონალური სტრუქტურა; 3. პარტიული სისტემის ხასიათი; 4. საჯარო პოლიტიკის თავისებურება¹⁸².

ავტორის შეფასებით „პოლიტიკური კულტურა ორი მიზეზის გამოა გადამწყვეტი: ჯერ ერთი განსაზღვრავს რამდენად კანონიერი თუ კანონგარეშე სუბიექტებად იქნებიან აღქმული ესა თუ ის ინტერეს-ჯგუფები, წაახალისებენ თუ შეზღუდავენ მათ, მეორეც პოლიტიკურ კულტურაზეა დამოკიდებული რამდენად მოისურვებენ ადამიანები ამა თუ იმ ინტერესის მიხედვით დარაზმვასა და ჯგუფურ პოლიტიკაში ჩართვას. ზოგ შემთხვევაში რეჟიმი შეიძლება მონიზმისაკენ იხრებოდეს და ჩანასახშივე ახშობდეს ნებაყოფლობითი აქტიურობის ყოველგვარ ფორმას, სახელმწიფო ძალაუფლების ერთადერთი უალტერნატივო ცენტრის შესანარჩუნებლად.

პლურალისტური რეჟიმები არა მარტო დასაშვებად მიიჩნევენ ჯგუფურ პოლიტიკას, არამედ ხელს უწყობენ და ზოგჯერ მოითხოვენ კიდევ მის არსებობას და გარკვეული ჯგუფებს შეიძლება საზოგადოებრივ ორგანიზაციებში ჩართვა შესთავაზონ ანდა ასე განსაჯეთ პოლიტიკური კურსის განსაზღვრაშიც კი მიაღებინონ მონაწილეობა. ერთ-ერთი მიზეზი,

¹⁸⁰ ციტ. Василик М.А. Политология, М. 2006, გვ. 67
¹⁸¹ ციტ. Г.В. Голосов, Сравнительная Политологии, С-Петербург, 2001, გვ. 132-133
¹⁸² იხ. ჰეივუდი ე., დასახ. ნაშრ., გვ. 378.

რის გამოც, მაგალითად ამერიკის შეერთებულ შტატებში ძალზე მაღალია ჯგუფური აქტივობის დონე, ისიცაა, რომ იქაური პოლიტიკური კულტურა აუცილებლად მიიჩნევს კერძო ჯგუფების აზრის მოსმენას და ამის კონსტიტუციური გარანტიებიც არსებობს – სიტყვის, პრესის, თუ შეკრებების თავისუფლების სახით¹⁸³.

აფასებს რა ინტერესთა ჯგუფების როლს ე. ჰეივუდი აღნიშნავს ინტერესთა ჯგუფის როლი მნიშვნელოვანია „სახელმწიფოსა და საზოგადოებას შორის კავშირის დამყარების თვალსაზრისით. მით უფრო, რომ განათლების დონის ზრდა მეტ პოლიტიკურ გათვითცნობიერებასა და ორგანიზაციული უნარების დახვეწას უწყობს ხელს“¹⁸⁴.

უნდა აღინიშნოს, რომ დაინტერესებული ჯგუფები - ეს არის ნებისმიერი საზოგადოების პოლიტიკური ცხოვრების განუყოფელი ნაწილი. როგორც აშშ-ს წარმომადგენელთა პალატის წევრი ლი გამილტონი შენიშნავს „ინტერესთა ჯგუფები არსებობენ თითქმის ყველა საკითხზე, ხოლო ლობირება წარმოადგენს თავისი მასშტაბით მესამე საქმიანობის სახეს ქვეყნის დედაქალაქში სახელმწიფო მმართველობისა და ტურიზმის შემდეგ.¹⁸⁵“ ამასთან, დაინტერესებული ჯგუფების მნიშვნელობა და გავლენა პოლიტიკურ პროცესებზე მნიშვნელოვნად დამოკიდებულია იმაზე თუ მმართველობის როგორი რეჟიმი არსებობს ქვეყანაში. ლიბერალურ-დემოკრატიული მმართველობა ქმნის კარგ პირობებს აღნიშნული საქმიანობის ლეგალურობისათვის. ავტორიტარული რეჟიმის პირობებში კი აღნიშნული საქმიანობა შენიღბულად ხორციელდება და არც თუ იშვიათად ადგილი აქვს არაკანონიერი საშუალებებით სასურველი მიზნის მიღწევას. უფრო მეტიც როგორც სენატორ კარლ ლევინი შენიშნავს „ტოტალიტარულ რეჟიმებს არ სჭირდება ლობისტები, იმიტომ რომ იქ არ არის აუცილებელი პირობები იმისათვის, რომ პირი, რომელიც არ შედის მთავრობაში, შეუძლია გავლენა მოახდინოს გადაწყვეტილებებზე, რომელსაც იღებს მთავრობა. ხოლო დემოკრატიის პირობებში სიტუაცია პრინციპულად განსხვავებულია, ინფორმაცია, რომელიც შემოდის მოქალაქეებისაგან, აქვს პირველხარისხოვანი მნიშვნელობა კანონის მიღებისათვის, ხალხის ნების გამოსატვისა და დემოკრატიული პროცესების სიცოცხლისუნარიანობის მხარდაჭერისათვის.“¹⁸⁶

აღსანიშნავია, რომ ლიბერალური დემოკრატიის პირობებში ერთი და იგივე ადამიანის კუთვნილება, როგორც დაინტერესებული ჯგუფისადმი, ისე რომელიმე სახელმწიფო ორგანოსადმი არც თუ ისე იშვიათი შემთხვევაა. მაგალითად, ცნობილია, რომ ამერიკის შეერთებული შტატების პრეზიდენტი რონალდ რეიგანი იარაღის ეროვნული ასოციაციის წევრი იყო.

¹⁸³ იქვე. გვ. 378.

¹⁸⁴ იხ. ჰეივუდი ე., დასახ. ნაშრ., გვ. 376-377.

¹⁸⁵ იხ. Вопросы демократии. Электронный журнал Государственного департамента США, Лоббирование в Америке. Том 3. №2. Июнь 1998. (<http://www.usia.gov/journals/journals.htm>), გვ. 10.

¹⁸⁶ იხ. Вопросы демократии. Электронный журнал Государственного департамента США, Лоббирование в Америке. Том 3. №2. Июнь 1998. (<http://www.usia.gov/journals/journals.htm>), გვ. 8.

ინტერესთა ჯგუფების თაობაზე არსებული შეხედულებების გათვალისწინებით შესაძლებელია გამოვეყოთ ინტერესთა ჯგუფების შემდეგი ძირითადი ფუნქციები:

1. სოციალური ინტერესების არტიკულირება - ანუ მოქალაქეთა უკმაყოფილების გარდაქმნა კონკრეტულ ეკონომიკურ და პოლიტიკურ მოთხოვნებად, რომელიც მიმართულია ხელისუფლებისაკენ;

2. ინტერესების აგრეგირება - სოციალური ჯგუფების ცალკეული მოთხოვნების შეთანხმება, მათი სისტემაში მოყვანა და მათ საფუძველზე ხანგრძლივი პროგრამებისა და მიზნების შემუშავება;

3. ინფორმირება - ხელისუფლების ორგანოებამდე, საზოგადოების ამა თუ იმ ნაწილის განწყობის მიტანა, ეკონომიკის და საზოგადოებრივი ცხოვრების ცალკეულ სფეროში მიმდინარე პროცესების შესახებ ხელისუფლების ორგანოებისათვის ინფორმაციის მიწოდება;

4. ინტეგრაცია - ინტერესთა ჯგუფები არბილებენ რა მათ მიერ წარმოდგენილი სოციალური ჯგუფების მოთხოვნებს, ამით ხელს უწყობენ საზოგადოებრივი წესრიგისა და პოლიტიკური სისტემის განმტკიცებას.

5. კანონშემოქმედებაზე გავლენა - ინტერესთა ჯგუფები თავიანთი აქტივობით ხელს უწყობენ საკანონმდებლო ორგანოს წევრების მიერ მათთვის სასურველი კანონპროექტების შემუშავებას ან თავად შეიმუშავებენ მათ.

6. პოლიტიკური ელიტის ფორმირებაზე ზეგავლენის მოხდენა და მთავრობაში ექსპერტებისა და სპეციალისტების შერჩევა - უმეტეს შემთხვევაში ინტერესთა ჯგუფები სთავაზობენ შესაბამის სახელმწიფო ორგანოებს თავიანთ წევრებს, აგრეთვე ისინი მხარს უჭერენ მათთან დაკავშირებულ მოღვაწეებს სამთავრობო სტრუქტურებში.

7. მოქმედი ხელისუფლების, მთავრობის მხარდაჭერა და სამთავრობო პროგრამების რეალიზაციისათვის ხალხის მობილიზაცია - ინტერესთა ჯგუფების მიერ აღნიშნული ხორციელდება იმ პირობით, რომ ხელისუფლების პოლიტიკა უპასუხებს ზეგავლენის ჯგუფების მიერ წარმოდგენილი სოციალური ფენების ინტერესებს.

3.2. ლობიზმის გამოვლენის პრაქტიკული ასპექტები, ლობირების სტრატეგია და ტაქტიკა

ლობისტური საქმიანობის ეფექტური განხორციელება საკმაოდ რთული და ხანგრძლივი პროცესია და იგი ერთმანეთთან დაკავშირებული რამდენიმე ეტაპისაგან შედგება. თავის მხრივ, ლობირების წარმატებულ სტრატეგიას ბევრად განსაზღვრავს აღნიშნული ეტაპების სწორად წარმართვა. ლობირების მთლიან პროცესში პირობითად შეიძლება შემდეგი ეტაპები გამოვეყოთ: 1) ინტერესთა გამოკვეთა, რაც გულისხმობს კონკრეტული ჯგუფის ან ჯგუფების მიერ ინტერესის დაფიქსირებას საკუთარი ან საზოგადოების მოთხოვნიდან და საჭიროებიდან გამომდინარე;

2) ინტერესთა შეთანხმება – ინტეგრაციის პროცესი, რაც გულისხმობს კონკრეტული ჯგუფის ან ჯგუფების მიერ დაფიქსირებული ინტერესის შეთანხმება-შეჯერებას სხვა ანალოგიურ საკითხებზე მომუშავე ჯგუფებთან საერთო პოზიციის მიღწევის მიზნით; 3) ინტერესთა წარდგენა, რაც გულისხმობს ჯგუფის ან ჯგუფების მიერ შეთანხმებული-შეჯერებული ინტერესისა და პოზიციის წარდგენას გადაწყვეტილების მიმღები სუბიექტისათვის (საკანონმდებლო, აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოების ან მათი თანამდებობის პირებისათვის და ა.შ.); 4) გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობა, რაც გულისხმობს ჯგუფის ან ჯგუფების (მათი წარმომადგენლების) შესაძლებლობას კანონმდებლობით დაშვებული ფორმით მონაწილეობა მიიღონ გადაწყვეტილების მიღების პროცესსა და შესაბამის თანამდებობის პირებთან (ორგანოებთან) ურთიერთობებში.

ლობისტური საქმიანობის საბოლოო მიზანს კი გადაწყვეტილების მიმღებ პირებზე ზემოქმედების განხორციელება წარმოადგენს, რათა დაარწმუნონ ისინი შეთავაზებული მოსაზრებების მართებულობასა და ეფექტურობაში. სწორედ ამიტომ ინტერესთა ჯგუფებისა და ლობისტების უმთავრესი ძალისხმევა აღნიშნული მიმართულებით კონცენტრირდება და არსებითი რესურსებიც ზემოქმედების ეფექტურობის უზრუნველსაყოფად მიემართება.

როდესაც ლობირების პროცესის ნეგატიურ მხარეებზე საუბრობენ უმეტესად სწორედ ის მეთოდების და საშუალებები აქვთ მხედველობაში, რაც ლობირების პროცესში გადაწყვეტილების მიმღები პირებზე ზემოქმედების თვალსაზრისით იქნა გამოყენებული. აქ პირველ რიგში გულისხმობენ ქრთამს, მოსყიდვას და სხვა კორუფციული ხასიათის გარიგებებს გადაწყვეტილების მიმღებ პირებზე ზემოქმედებისათვის. თუმცა ლობირების პროცესი არ შეიძლება გაიგივებული იქნეს მხოლოდ მსგავს მოვლენებთან. მით უმეტეს ისეთ პირობებში როდესაც აღნიშნული საქმიანობა ბევრ ქვეყანაში ღვევად არის აღიარებული და მისი განხორციელება საკანონმდებლო ნორმების საფუძველზე რეგულირდება. ლობირების ისტორიულმა განვითარებამ მის არსენალში გააჩინა რიგი ლეგიტიმური საშუალებები, რითაც ლობირების განმხორციელებელ პირებს შეუძლიათ ეფექტური გავლენა მოახდინოს როგორც გადაწყვეტილების მიმღებ სუბიექტზე, ისე გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე. აღნიშნული საშუალებები შესაძლებელია პირობითად რამდენიმე ჯგუფად გამოვყოთ, რომელთა შიგნით ზემოქმედების ერთგვაროვანი მექანიზმები კონსოლიდირებული სახით გაერთიანდება.

მეცნიერთა უმეტესობა ლობირების პროცესში გადაწყვეტილების მიმღებ პირებზე ზემოქმედების თვალსაზრისით გამოჰყოფს ორ ძირითად მეთოდს: ზემოქმედების პირდაპირ (ე.წ. „direct lobbying“) და ირიბ (ე.წ. „indirect lobbying“) მეთოდს. მათი დახასიათებაც ტერმინოლოგიის ადეკვატურად აღიქმება. პირდაპირი მეთოდები უშუალოდ მიმართულია სასურველი გადაწყვეტილების მიღების უზრუნველსაყოფად და ხორციელდება გადაწყვეტილების მიმღებ პირებზე უშუალო და პირდაპირი კავშირების გზით. ირიბი ლობირების დროს კი ზემოქმედების იმგვარი არაპირდაპირი

მეთოდების გამოყენებას აქვს ადგილი, რომლის ქვეშაც იფარება სასურველი გადაწყვეტილების მიღების სურვილი. მსგავსი მეთოდების პირობებში აქცენტი უმეტესად კეთდება საშუალებების ეფექტურობაზე, რომელიც მიზნის მიღწევას უწყობს ხელს.

აღსანიშნავია, რომ ამერიკელმა პოლიტოლოგმა ჯ. ბერმა ლობისტების საქმიანობა და ტაქტიკა დაჰყო შემდეგ კატეგორიებად¹⁸⁷:

პირველი, პირდაპირი კომუნიკაცია ლობისტებსა და სახელისუფლო ჩინოვნიკებს შორის, რომელიც მოიცავს როგორც პირად შეხვედრებს, პირველ ყოვლისა მთავრობის წარმომადგენლებთან, ასევე ფორმალურ იურიდიულ პროცესებს, მაგალითად, მონაწილეობას რაიმე ადმინისტრაციულ წარმოებაში.

მეორე, მეთოდები, რომელთა მეშვეობით ლობისტები გავლენას ახდენენ პოლიტიკოსებზე მათი ამომრჩევლების მეშვეობით. აღნიშნულისათვის გამოიყენება ტაქტიკა, რომლის დროსაც პროფესიონალი ლობისტები გამოდიან როგორც შუამავლები, რომლებიც ახდენენ ლობირების სტიმულირებას მოქალაქეების მხრიდან თავიანთ მთავრობაზე. ამ მიზნით ამომრჩევლები აქტიურად წერენ წერილებსა და შეკითხვებს თავიანთ დეპუტატებს, მონაწილეობენ დემონსტრაციებში და სხვა. ასევე საზოგადოების ცნობილი და გავლენიანი ლიდერები ანდა მსხვილი ბიზნესმენები ამყარებენ პერსონალურ კონტაქტებს საჭირო პოლიტიკოსებთან.

მესამე, დაინტერესებული ჯგუფები გავლენას ახდენენ სახელმწიფო პოლიტიკის შეცვლაზე არჩევნების ანდა საზოგადოებრივი აზრის ფორმირების მეშვეობით. აღნიშნული გულისხმობს საარჩევნო კამპანიაში უშუალო მონაწილეობას, რათა ხელისუფლების ორგანოებში მოიყვანონ მათთვის საჭირო ადამიანები. ეს მეთოდი საჭიროებს დეტალურ მომზადებასა და მნიშვნელოვან ფინანსურ რესურსებს, აგრეთვე პროცესში საზოგადოებასთან ურთიერთობის მაღალკვალიფიციური სპეციალისტების ჩართვას, კვლევების მომზადებასა და მისი შედეგების გამოქვეყნებას, შესაბამისი პიარ-კამპანიის წარმოებას.

უშუალო კონტაქტის დროს ლობისტები ცდილობენ მოიპოვონ გადაწყვეტილების მიმღები პირების კეთილგანწყობა, ამასთან, წარმოაჩინონ თავიანთი ორგანიზაციები, როგორც მნიშვნელოვანი სოციალური ფუნქციის მატარებელი ინსტიტუტები. აღსანიშნავია, რომ უშუალო კონტაქტის დროს ლობისტები არამხოლოდ ცდილობენ დაარწმუნონ გადაწყვეტილების მიმღები პირები მათ პოზიციებში, არამედ აჩვენონ გადაწყვეტილების მიმღებ პირებს აღნიშნული გადაწყვეტილების მართებულობა და მისი დიდი სოციალური მნიშვნელობა საზოგადოებისათვის. აღსანიშნავია, რომ ორი უმთავრესი ფაქტორი, როგორცაა საკითხისადმი ამომრჩეველთა კეთილგანწყობა და პრესის დადებითი გამომხაურება ბევრად განსაზღვრავს აღნიშნულ საკითხზე წარმატებულ ლობირებას.

ლობირების ეფექტურ საშუალებას წარმოადგენს პირადი ურთიერთობის სხვადასხვა ფორმის გამოყენება სახელმწიფო თანამდებობის

¹⁸⁷ იხ. Berry J. M. Lobbying for the People: The Political Behaviour of Public Interest Groups. Princeton: Princeton University Press, 1977, გვ. 213-214

პირებთან. ასეთ ფორმას მაგალითად მიეკუთვნება სახელმწიფო თანამდებობის პირების საზოგადოების წარმომადგენლებთან შეხვედრის ორგანიზება, სადაც ექსპერტული შეფასებით გამოვლენ მოსახლეობის სხვადასხვა ავტორიტეტული წარმომადგენლები, ექსპერტები და სპეციალისტები. ასეთ შეხვედრებზე მოწვეულ საკანონმდებლო ორგანოს წარმომადგენლებს საშუალება ეძლევათ პირადად გაესაუბრონ პრობლემით დაინტერესებულ პირებს, გაუზიაროს მათ თავისი პოზიციები, გადახედოს თავის მოსაზრებებს, დაასაბუთოს და არგუმენტებით გაამყაროს მისი პოზიციები.

შეიძლება ითქვას, რომ ლობისტების მიერ ორგანიზებული პიროვნებათაშორისი ურთიერთობა - შეხვედრების, პირადი საუბრების და სხვა მსგავსი ფორმით წარმოადგენს ლობისტური აქტივობისა და წარმატებული ლობირების პროცესის განსაკუთრებით მნიშვნელოვან ფორმას. როგორც ამერიკელი პოლიტოლოგები გ. ალმონდი და ჯ. პაუელი შენიშნავენ „იმისათვის რომ ეფექტურად იმოქმედოს ინტერესთა ჯგუფებს უნდა შეეძლოს თავიანთი მოთხოვნები მიიტანონ პირამდე, რომელიც თამაშობს მნიშვნელოვან როლს პოლიტიკური კურსის შემუშავებაში, პოლიტიკური დაშვების არსების მეშვეობით. ჯგუფებს შეუძლიათ გამოხატონ თავიანთი წევრების ინტერესები და ამასთან, არ მოახდინონ არანაირი გავლენა მათზე, ვინც განსაზღვრავს პოლიტიკურ კურსს. პოლიტიკური სისტემები განსხვავდება პოლიტიკურ ინტერესებზე რეაგირების საშუალებით. არაერთგვაროვანია აგრეთვე ტაქტიკა, რომელთაც მიმართავს ინტერესთა ჯგუფები, რომ მოიპოვონ დაშვება რესურსების მფლობელებთან. მისი ფორმები ხშირად განისაზღვრება იმ შესაძლებლობებით, რომელიც ეძლევა არსებულ სტრუქტურებს პოლიტიკური კურსის შემუშავებისას, ხოლო ნაწილობრივ - თვით ინტერესთა ჯგუფების ღირებულებებითა და შესაძლებლობებით.“¹⁸⁸ ამასთან, აღნიშნული ავტორები მიუთითებენ, რომ „ყველა საზოგადოებაში ყველაზე მნიშვნელოვანი საშუალება საკუთარი სურვილების მიტანისა პოლიტიკური ელიტისადმი არის პირადი ნაცნობობა - გამოყენება საოჯახო, სასკოლო, სამეზობლო და სხვა სოციალური კავშირებისა. ამის ყველაზე ნათელი მაგალითია ინფორმაციული ქსელი, რომელიც აერთიანებს ინგლისურ ელიტას და დაფუძნებულია ძველი სკოლის კავშირებზე, რომელიც ჩამოყალიბდა იტონში, ხეროუში და სხვა დახურულ კერძო სკოლებში ანდა ოქსფორდისა ან კემბრიჯის უნივერსიტეტის კოლეჯებში“¹⁸⁹.

აღსანიშნავია, რომ ბევრ ქვეყანაში დაინტერესებული ჯგუფები უპირატესობას ანიჭებენ არა თავისი წევრების სახელმწიფო ორგანოებში დელეგირებას, არამედ ესწრაფვიან კარგ ურთიერთობას აღნიშნულ სტრუქტურებთან. გავლენისა და ურთიერთობის ეს ფორმა ხასიათდება „ელიტასთან კავშირით“ და სხვადასხვა ქვეყანაში მუშაობს სხვადასხვაგვარად საზოგადოების ხასიათისა და პოლიტიკური რეჟიმის გათვალისწინებით. აღსანიშნავია, რომ მსგავსი სისტემა ხასიათდება მუდმივი კონსულტაციით დაინტერესებული ჯგუფების სპეციალისტებსა და

¹⁸⁸ იხ. Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. დასახ. ნაშრ. გვ. 140-141.

¹⁸⁹ იქვე. გვ. 141-142.

სახელმწიფო აპარატს შორის. მაგალითად, საფრანგეთში მხოლოდ ეროვნულ დონეზე მოქმედებს სულ მცირე 500 კომიტეტი, 1200 საბჭო და 3000 კომისია, რომელთა მეშვეობით ხორციელდება მსგავსი კონტაქტები სახელმწიფო ორგანოებთან.

ლობირების უშუალოდ და პერსონალურად განხორციელების ეფექტურობას უსვამს ხაზს ჯ. ჩაბი, მისი აზრით „პერსონალური ლობირება ყოველდღიური პროცესია. ლობისტი კონტაქტებს უნდა ინარჩუნებდეს კონგრესის თუ სააგენტოების მოხელეებთან და უზრუნველყოფდეს მათ შესაბამისი მონაცემებით. მაგალითად, ამერიკის გაზის ასოციაციის ლობისტებს აქვთ ხელისუფლების 1200 წარმომადგენლის სია, რომლებიც „ხშირად უნდა მოინახულონ, რათა არაოფიციალურად ისაუბრონ მათთან და ინფორმაცია მიაწოდონ ასოციაციის შესახებ“. ლობისტების ჯგუფის ხელმძღვანელს აქვს მაღალი რანგის მთავრობის მოხელეების მოკლე, 104 კაციანი სია, იგი უკვე შეხვდა თითოეულ მათგან და იმედი აქვს, რომ მისი მონაცემები „აუცილებლად მხედველობაში იქნება მიღებული სამთავრობო ორგანიზაციის მიერ გადაწყვეტილების მიღებისას“.¹⁹⁰

ზემოაღნიშნულთან დაკავშირებით საინტერესოა ც. ს. თომასისა და რ.ჯ. პრებენერის მოსაზრებები, რომელთა შეხედულებით „ლობირების პროცესი თავის მხრივ მოიცავს სამი სახის საქმიანობას, რომელიც შეიძლება გამოვლინდეს პრაქტიკაში: 1) პოლიტიკოსებთან დაშვების მოპოვება; 2) ურთიერთობის ფორმირება პოლიტიკოსებთან ჯგუფის მიზნების შესაბამისად და 3) გავლენიანი პოლიტიკოსების გამოყენება ჯგუფის სასარგებლოდ.“¹⁹¹

ლობირების ეფექტური განხორციელებისათვის განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს შესაბამისი ლობისტის პროფესიონალურ დამოკიდებულებასა და მის ინფორმირებულობაზე განსახილველი საკითხის მიმართ. ლობისტები, როგორც წესი, შესაბამისი სფეროს მაღალკვალიფიცირებული სპეციალისტები არიან და ლობირების პროცესში განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია მათი პროფესიული დასკვნა და შეფასება განსახილველი საკითხის თაობაზე. ამიტომ, უშუალო ლობირების პროცესში გადაწყვეტილების მიმღები პირის მხრიდან განსაკუთრებული ყურადღება ენიჭება ლობისტის მიერ მომზადებულ პროფესიულ შეფასებას განსახილველი საკითხის თაობაზე.

ამერიკელი ლობისტების გადმოცემით, პოლიტიკოსები და სახელმწიფო მოსამსახურეები აღნიშნავენ, რომ ლობისტებს აქვთ საკითხის უფრო ღრმა ცოდნა ვიდრე მათ. კერძოდ, ჰ. მარლო აღნიშნავს, რომ „ჩვენ პირველად ვმუშაობთ თანამშრომლებთან, ისინი მიიჩნევენ, რომ ჩვენ მათ ვუწევთ დახმარებას, ხოლო შემდეგ - კონგრესმენებთან, ვინაიდან ისინი მიიჩნევენ, რომ ჩვენ ვართ ექსპერტები შესაბამის საკითხებში. კონგრესის

¹⁹⁰ იხ. Chubb, John E., *Interest Groups and the Bureaucracy*, Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1983, ციტ. *ჯანდა ქ. ბერი ჯ. მ., გოლდმენი ჯ.*, დასახ. ნაშრ. გვ. 248-249.

¹⁹¹ იხ. Thomas, C.S. and Hrebenar, R.J. ``Comparing Lobbying Across Liberal Democracies: Problems, Approaches and Initial Findings``, paper presented to the annual conference of the American Political Science Association, 2000, გვ. 6 ციტ. Conor McGrath, *Comparative Lobbying Practices*: Washington, London, Brussels, University of Ulster, გვ. 8.

წევრები და თანამშრომლები არ არიან ექსპერტები ყველა იმ საკითხებში, რომლებსაც ჩვენ მათ წინაშე ვაყენებთ. ჩვენ ვყიდით ფაქტებს, ჩვენ ვყიდით სუბსტანციებს.“¹⁹² ამასთან, როგორც ნ. ვ. ალლარდი შენიშნავს „ლობისტის ყველაზე მთავარ ფუნქციას წარმოადგენს განათლება ინფორმაციის გადაცემის გზით და აქსიომატურია, რომ კანონმდებლები იღებენ სარგებელს, როდესაც მათ შეუძლიათ განიხილონ ინფორმაცია დაინტერესებული მხარეების ფართო არეალიდან. კანონმდებლობისა და რეგულირების მხარდმა არეალმა და კომპლექსურობამ, ამერიკის შეერთებული შტატების განვითარებამ და გლობალურ საზოგადოებასთან უფრო მეტად გაერთიანებამ, არსებითად გაზარდა ლობისტების ცოდნის მნიშვნელობა. როგორც თომას სუსმანი ხსნის „მთავრობა საკმარისად კომპლექსური გახდა, ვინაიდან ლობისტების მიერ კანონმდებლებისათვის წარდგენილი ინფორმაციის გარეშე, გადაწყვეტილების მიღების პროცესი – საუკეთესო შემთხვევაში – იქნებოდა ცუდად ინფორმირებული“¹⁹³.

სენატორ ჯეიმს ა. მაკკლურის აზრით „პირადად მე მიმაჩნია, რომ ლობისტები თამაშობენ განსაკუთრებით დადებით როლს ჩვენს საზოგადოებაში. თუკი თქვენ გსურთ მიიღოთ ნამდვილი ინფორმაცია, თუკი თქვენ გსურთ გაეცნოთ საკითხის ყველა სპექტრს, მიმართეთ ლობისტებს – მათ ვინც საკითხის მომხრეა და მათაც ვინც მოწინააღმდეგეა. თქვენ სწრაფად გაერკვევით პრობლემის არსში. ისინი წარმოგიდგენენ თქვენ საკითხის თაობაზე ყველაზე წონიან არგუმენტებს – როგორც მომხრის, ისე მოწინააღმდეგის პოზიციიდან. მე მივიჩნევ, რომ ეს სისტემა მუშაობს წარმატებით.“¹⁹⁴

ნ. ვ. ალლარდის შეფასებით კი „ვინაიდან ლობისტები სარგებლობენ პოლიტიკის შესახებ გადაწყვეტილებებზე გავლენის მოხდენის შესაძლებლობით კანონმდებლებისთვის მათი მოსაზრებების მიწოდების გზით, ჩვეულებრივ, ისინი არ წარმოადგენენ ერთადერთ წყაროს, რომელსაც ეყრდნობა ესა თუ ის კანონმდებელი და ამასთანავე, არ არსებობს იმის გარანტია, რომ კანონმდებელი საერთოდ გაითვალისწინებს მის მოსაზრებებს. როგორც ჰუბერტ ჰამფრი აღნიშნავს: „მოსმენის უფლება ავტომატურად არ ითვალისწინებს მისი სერიოზულად აღქმის უფლებას“. უფრო მეტიც, კიდევ ერთი დაცვის გზა მდგომარეობს იმაში, რომ პოლიტიკის შესახებ არცერთი გადაწყვეტილება არ არის საბოლოო. ის რაც შეიძლება გაკეთდეს, შესაძლებელია ასევე გადაკეთდეს ან შეიცვალოს“¹⁹⁵.

ამერიკელი მეცნიერის ჩარლზ მაკის აზრით „არსებითად ლობისტები ხარჯავენ მნიშვნელოვნად ბევრ დროს სხვადასხვა სამთავრობო წყაროებიდან ინფორმაციის მოპოვებაზე, ვიდრე იმაზე, რომ წარუდგინონ

¹⁹² ციტი. Conor McGrath, Comparative Lobbying Practices: Washington, London, Brussels, University of Ulster, გვ. 9.

¹⁹³ იხ. Nicholas W. Allard, Lobbying is an Honorable Profession: The Right to Petition and the Competition to be Right, Law & Policy Review, 2008, გვ. 43.

¹⁹⁴ ციტირებულია: Скотт М. Катлип, Аллен, Х. Сентер, Глен М. Брум Паблик рилейшенз. Теория и практика, 8-е изд. : Пер. с англ. М., 2005. გვ. 42.

¹⁹⁵ იხ. Nicholas W. Allard, Lobbying is an Honorable Profession: The Right to Petition and the Competition to be Right, Law & Policy Review, 2008, გვ. 31-32.

სახელმწიფო მოხელეებს თავიანთი საკუთარი მოსაზრებები, ვინაიდან ლობისტების სტრატეგიის, ტაქტიკისა და პოზიციის ეფექტურობა ბევრად არის დამოკიდებული ძლიერ საინფორმაციო ბაზაზე.¹⁹⁶ ნ. ვ. ალლარდის მოსაზრებით კი „შეხვედრა და კომუნიკაციები სამთავრობო მოხელეებთან, ჩვეულებრივ, წარმოადგენს ლობისტების დროის მხოლოდ მცირე ნაწილს. დროის უფრო დიდი ნაწილი, როგორც წესი, ეთმობა სხვა საკითხების მომზადებას: საკანონმდებლო ან აღმასრულებელი წინადადებების კვლევისა და ანალიზს, შემთხვევების მონიტორინგსა და ანგარიშგებას, კონგრესისა თუ აღმასრულებელი ორგანოების მოსმენებზე დასწრებას, იგივე საკითხებით დაინტერესებულ კოალიციებთან მუშაობას, სტრატეგიისა და ტაქტიკის შემუშავებას, ასევე პოლიტიკური კურსის განსაზღვრის, წინადადებებისა და შემთხვევების თაობაზე შესაბამის კლიენტებთან ურთიერთობას.“¹⁹⁷

ლობისტების განხორციელების ეფექტურობა და მისი შედეგები ყველაზე ნათლად ჩანს საკანონმდებლო ორგანოში განხორციელებული ლობისტების პროცესში. როგორც ამერიკელი მეცნიერი ჯ. ვრაითი აღნიშნავს „მრავალი პროცედურული ნაბიჯები, რომლის გავლაც აუცილებელია კანონპროექტის კონგრესში განხილვისათვის საშუალებას აძლევს კანონმდებლებს მოიპოვონ და დაამუშავონ ინფორმაცია, მაგრამ იგი ასევე მრავალგვარ საშუალებას აძლევს ჯგუფებს, რომ თავიდან აიცილონ ანდა დაბლოკონ მათი ინტერესების საწინააღმდეგო საკანონმდებლო პროექტები. ამ წინასწარ განსაზღვრული პროცესის უპირატესობა მდგომარეობს იმაში, რომ ინფორმაცია არის ინტენსიური, თუმცა გააჩნია ნაკლოვანებებიც, რაც იმაში გამოიხატება, რომ კანონპროექტი ადვილად შეიძლება იყოს ჩაგდებული. ცვლილებებზე ორიენტირებულმა ჯგუფებმა ზედიზედ უნდა მოიპოვონ გამარჯვება პროცესის თითოეულ ეტაპზე, მაშინ როცა სტატუს-ქვო ინტერესს უწევს მხოლოდ ერთხელ გამარჯვება. ამდენად, საკანონმდებლო პროცესი თავისი მრავალრიცხოვანი გადაწყვეტილებებით დაკავშირებულია და კვეთს სტატუს-ქვოს ინტერესებს. გრანტ მაკკონელი ამ მხრივ აღნიშნავდა, რომ ხშირად გვეჩვენება, რომ „ამერიკული ინსტიტუტები შეიცავენ იმდენად მრავალრიცხოვან ბარიერებს მოქმედებისათვის, რომ გამოუვალი მდგომარეობა და ჩიხში შესვლა გახდა ამერიკის შეერთებული შტატების პოლიტიკის არსებითი რეალობა“¹⁹⁸. ამასთან, მეცნიერი აანალიზებდა რა „ინტერესთა ჯგუფებისა და კონგრესის ურთიერთობის საკითხებს, მიუთითებს „კონგრესი მოქმედებს და შესაბამისად, გადაწყვეტილებას იღებს მხოლოდ საკითხისა და კონკურენტების შეხედულებათა საგულდაგულოდ შესწავლის შემდგომ. . . . კონგრესის წევრები თავად არის დაინტერესებული მოიპოვოს უფრო მეტი ინფორმაცია გადაწყვეტილების მიღებამდე. . . . კანონმდებელთათვის

¹⁹⁶ იხ. Charles S. Mack Lobbying and Political Action, in Practical Public Affairs, ed. Dennis, 105, ციტირებულია: Скотт М. Катлип, Аллен, Х. Сентер, Глен М. Брум Паблик рилейшенз. Теория и практика, 8-е изд. : Пер. с англ. М., 2005. გვ. 42.

¹⁹⁷ იხ. Nicholas W. Allard, დასახ. ნაშრ. გვ. 46.

¹⁹⁸ იხ. Wright John R. Interest groups and Congress: lobbying, contributions and influence, Allyn and Bacon, Boston, 1996, გვ. 46-47.

უმნიშვნელოვანესია შესთავაზონ „ინტერესთა ჯგუფებს“ განსახილველი საკითხის გარშემო მოპოვებული მეტად სასარგებლო ინფორმაციის მათთვის გაზიარება, რაც თავის მხრივ, შესაძლოა გახდეს შიდა საკანონმდებლო პროცესების განუყოფელი ნაწილი. შესაძლებელია, რომ მათი ჩართულობა გულისხმობდეს ყველა ძირითადი საკითხების თაობაზე გადაწყვეტილების მიღების პროცესებში მონაწილეობას, კანონპროექტის შემუშავებიდან დაწყებული, საკომიტეტო მოსმენებითა და სასესიო განხილვით დამთავრებული.¹⁹⁹ ამავე თვალსაზრისით აღსანიშნავია როს მ. ენგლისის მოსაზრება, რომლის მიხედვით „სახელმწიფოს არ აქვს წინასწარშექმნილი პოზიცია რომელიმე საკითხთან დაკავშირებით, მაგრამ სანაცვლოდ, იგი მოქმედებს როგორც ადგილი, სადაც ინტერესთა ჯგუფები ერთმანეთს კონკურენციას უწევენ პოლიტიკაზე გავლენის მოსახდენად. კონგრესის შემთხვევაში ეს არის კომიტეტები, რომლებიც ხელს უწყობენ ინტერესთა შორის კონკურენციაზე კონცენტრირებას. პლურალისტული მოდელის შემთხვევაში კი, როგორც კი პრობლემები წარმოიქმნება, ჯგუფები მობილიზაციას აკეთებენ საპასუხო ქმედებისათვის. ამდენად, თუ კი ერთი მხარე ახდენს ინტერესების დაცვას, მეორე ემზადება საკითხის ოპონირებისთვის. ასე იქნება საყოველთაოდ ცნობილი პოლიტიკური სისტემის კომპონენტები“²⁰⁰.

საკანონმდებლო ორგანოში განხორციელებული ლობირების ნათელ მაგალითად, ჯ. ვრაითს მოჰყავს „საოჯახო და სამედიცინო შვებულების თაობაზე“ კანონის (FMLA) მიღების პროცესი. აღნიშნული კანონი კონგრესის მიერ მიღებული და პრეზიდენტ კლინტონის მიერ ხელმოწერილ იქნა 1993 წელს. ეს კანონი წარმოადგენდა 20 წლის განმავლობაში ინტერესთა ჯგუფების აქტიური მონაწილეობის კულმინაციას, ხელისუფლების ყველა დონეზე. კანონი, რომელიც საბოლოოდ მიღებული იქნა 1993 წელს, ნებას რთავს როგორც მამაკაცს, ისე ქალს, იმ დაწესებულებაში, რომელშიც 50-ზე მეტი თანამშრომელია, ისარგებლოს 12 კვირიანი უფასო შვებულებით მშობიარობის, შვილად აყვანის, ბავშვის, მეუღლის ან მშობლების მოვლის გამო, მათი ჯანმრთელობის სერიოზული მდგომარეობის გამო ანდა თვით მომუშავეს მძიმე ავადმყოფობის გამო. ამასთან, დამსაქმებელმა უნდა უზრუნველყოს დასაქმებული სამედიცინო დაზღვევით შვებულების პერიოდში და მისცეს გარანტირებული იგივე ან ანალოგიური სამსახური შვებულებიდან დაბრუნების შემდეგ. ჯ. ვრაითის შეფასებით „ეს კანონი ასახავს ინტერესთა ჯგუფების მონაწილეობის რამდენიმე მნიშვნელოვან ასპექტებს, როგორ ხდება ჯგუფების მიერ ინტერესთა დემონსტრირება, პროცესების გართულება და შენელება, გავლენის მოხდენა კონგრესის სამუშაო რეჟიმზე, ასევე იმას თუ როგორ ირჩევენ ორგანიზაციები მათ მიერ კონტროლირებადი რესურსების მეშვეობით საკუთარ სამოქმედო გეგმას. ავტორის შეფასებით ეს შემთხვევა ამტკიცებს იმას, თუ ინტერესთა ჯგუფები როგორ იძენენ გამოცდილებას პოლიტიკის საკითხებში, რათა

¹⁹⁹ იქვე. გვ. 38.

²⁰⁰ იხ. Ross M. English, The United States Congress, Manchester University Press, Oxford Road, Manchester, 2003, გვ. 153.

აქტიური მონაწილეობა მიიღონ კონგრესის მოსმენებში ან გახდენენ ლობისტები²⁰¹.

ამასთან, აღსანიშნავია, რომ საკანონმდებლო ორგანოში განხორციელებული ლობირების პროცესში გათვალისწინებული უნდა იქნეს კანონპროექტის საბოლოო ძალაში შესვლის საკითხი და მასზე ვეტოს გამოყენების შესაძლებლობა. როგორც ჯ. ვრაითი აღნიშნავს „საკანონმდებლო პროცესი არ მიიხნევა დასრულებულად, ვიდრე კონგრესი არ წარუდგენს პრეზიდენტს კანონპროექტს ხელმოსაწერად. პრეზიდენტის ვეტოსა და მოსალოდნელ ვეტოს აქვს მნიშვნელოვანი გავლენა ჯგუფის მიერ ლობირების შემდგომი სტრატეგიის განსაზღვრაზე. ჯგუფი რომელიც ვარაუდობს ვეტოს, იყენებს გაცილებით ნაკლებ მცდელობას ჩააგდოს კანონპროექტი, რათა დაზოგოს რესურსები ლობირებისათვის როგორც ერთ, ისე მეორე პალატაში. ცხადია პრეზიდენტის ვეტოს თავიდან აცილება თავის მხრივ ხელს უწყობს ინტესიური ხასიათის ლობირებას საკითხის განხილვის ორივე სტადიაზე“²⁰².

ნიშანდობლივია, რომ ამერიკის შეერთებულ შტატებში ლობიზმის გავრცელებისათვის პირობებს თვით მისი პოლიტიკურ სისტემა ქმნის. პირველ რიგში აღსანიშნავია, რომ ამერიკის საკანონმდებლო ორგანოს მუშაობის სისტემა, არ ითვალისწინებს მკაცრ პარტიულ დისციპლინას. კონგრესში ხმის მიცემისას მნიშვნელოვანია არა პარტიული კუთვნილება, არამედ კონკრეტული კონგრესმენის ინტერესი - კონგრესის წევრი კი პირველ ყოვლისა ცდილობს წარმოადგინოს თავისი შტატის ანდა ოლქის ინტერესები. მეორე, ამერიკის შეერთებულ შტატებში არ არის რაიმე საკანონმდებლო ნორმა, რომელიც აიძულებდა კონგრესმენს შეცვალოს თავისი პოზიცია, თუკი იგი არ შეესაბამება აღმასრულებელი ხელისუფლების ან პრეზიდენტის პოზიციას. უ. როსის შეფასებით ამერიკის შეერთებული შტატების დემოკრატიული სისტემის გათვალისწინებით გადაწყვეტილების მიღების პროცესში პრეზიდენტთან ერთად მნიშვნელოვანი როლი აკისრია კონგრესს. „პრეზიდენტი სთავაზობს, ხოლო კონგრესი წყვეტს. კონკურენტული ძალების მსგავსი თამაშების შეფასება ხშირად არ ექცევა უცხოური მთავრობების ყურადღების ქვეშ – ამბობს ვაშინგტონის ლობისტური ორგანიზაციის ერთ-ერთი ვეტერანი ჯონ მიკი, თუკი პრეზიდენტი განაცხადებს მაგალითად, დააკანონოს ესა თუ ის ინიციატივა, მისი განზრახვა ვერ განხორციელდება, თუ კონგრესის 535 წევრიდან მას მხარს არ დაუჭერს უმრავლესობა. ლობირების მთავარი მიზანია – აიძულო კონგრესმენები ხმა მისცენ თქვენს სასარგებლოდ, თქვენი მიზნის შესაბამისად და ამის გამო მათ არ უნდა ეშინოდეთ, რომ დამარცხდებიან მომდევნო არჩევნებში. ზოგჯერ ამისათვის აუცილებელია ამომრჩევლების მობილიზება ადგილობრივ დონეზე რთული მუშაობის სისტემის დახმარებითა და მასობრივი ინფორმაციის საშუალებების გამოყენებით. საზოგადოებამ უნდა იცოდეს კონკრეტული პრობლემის თაობაზე და გავლენა მოახდინოს პოლიტიკაზე იმით, რომ მან მხარი

²⁰¹ იხ. Wright John R. Interest groups and Congress: lobbying, contributions and influence, Allyn and Bacon, Boston, 1996, გვ. 53-54.

²⁰² იხ. Wright John R., დასახ. ნაშრ., გვ. 46.

დაუჭიროს საერთო საქმეს²⁰³. ამასთან, როგორც ჯონ მიკი აღნიშნავს „მსოფლიოს ბევრ ქვეყანაში საკმარისია იცნობდეს ერთ ან ორ საჭირო ადამიანს, რომ გადაწყვეტო ლობირების ამოცანა. ჩამოსული უცხოელები განცვიფრებაში მოდიან, როცა ეჯახებიან მას, რომ ჩვენს ქვეყანაში იმისათვის რომ წარმატებით გადაწყვიტო შენი ამოცანა საკმარისი არ არის იცნობდეს ერთ ან ორ ადამიანს. აქ უნდა იცნობდეს ათასობით ადამიანს, ხოლო ზოგჯერ აუცილებელია მილიონობით ადამიანის ინფორმირება სარეკლამო კამპანიის გზით მასობრივი ინფორმაციის საშუალებების გამოყენებით“²⁰⁴

ლობირების არაპირდაპირი (ირიბი) მეთოდი გულისხმობს ირიბი ზეგავლენის მოხდენას ლობისტებისათვის საინტერესო საკითხის თაობაზე. როგორც წესი, ლობირების არაპირდაპირ მეთოდებს განეკუთვნება:

ა) მასობრივი კამპანიის წარმოება (ე.წ. „Grass roots lobbying“), რომელიც მიზნად ისახავს საზოგადოების და გადაწყვეტილების მიმღები პირების ყურადღების მიქცევასა და შესაბამისი საზოგადოებრივი აზრის შექმნას იმ საკითხის თაობაზე, რომელზეც ხორციელდება ლობირება;

ბ) მასობრივი ინფორმაციის საშუალებების აქტიური გამოყენება, რომელიც მიზნად ისახავს პრობლემის აქტუალიზაციას და პრობლემის თაობაზე მასობრივი ინფორმაციის სხვადასხვა საშუალებების მობილიზაციას;

გ) თანამოაზრეების გამოვლენა და კოალიციების შექმნა, როდესაც დამოუკიდებლად ფართომასშტაბიანი კამპანიის წარმოება შეუძლებელი ხდება ასეთ შემთხვევაში დღის წესრიგში დგება თანამოაზრეების გამოვლენა და მათთან ერთად კოალიციის ფორმირება და კოალიციის სუბიექტებს შორის როლებისა და ამოცანების განაწილება;

დ) საზოგადოებრივი აზრის კვლევის შედეგების გამოყენება ლობისტური აქციის დროს. ამა თუ იმ საკითხის ლობირებისას გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს საზოგადოების დამოკიდებულების გაგებას განსახილველი საკითხის მიმართ, ხოლო საზოგადოების უმრავლესობის დადებითი აზრი აღნიშნული საკითხის მიმართ ბევრად განაპირობებს მასზე წარმატებული ლობირების განხორციელების შესაძლებლობას.

ევროპის კავშირის სტრუქტურებში მომუშავე ლობისტების სტრატეგიისა და მოქმედების ტაქტიკის შემდეგ აღწერას გვთავაზობს დ. გეგენი²⁰⁵:

ა) ნეგატიური ტაქტიკა, რაც მდგომარეობს კომისიის მიერ შეთავაზებული წინადადების დია ოპონირებაში ანდა წინასწარ მიუღებელი

²⁰³ ციტირებულია: У Росс, лоббисты в конгрессе, США: экономика, политика, идеология, 1994, № 4. გვ. 92.

²⁰⁴ იქვე. გვ. 93

²⁰⁵ იხ. Gueguen D. Governance and the Role of Associations in Economic Management: A Response from an EU Public Affairs Practitioner, The Effectiveness of EU Business Associations. Basingstoke, 2002. გვ. 47. ციტ. სტატ. „Европейские организации межрегионального сотрудничества. Лоббирование интересов через институты ЕС“, Бусыгина И. М., Верещагина Е. Л., ж. Вестник Московский государственный институт международных отношений (МГИМО) Университета, 2010, №2, გვ. 189

და არასრულფასოვანი კონტრწინადადების წარდგენაში (ამ ტაქტიკას აქტუალურად იყენებენ ფერმერთა ლობის წარმომადგენლები);

ბ) რეაქტიული ტაქტიკა, რომლის დროს მოქმედების ფრთხილი ტაქტიკა აღემატება აქტიურობასა და ინიციატივებს და უპირატესობა ენიჭება ისეთი სახის მოქმედებებს, როგორცაა სიტუაციის მონიტორინგი, რეგულარული შეხვედრები საჭირო პოლიტიკოსებთან და ჩინოვნიკებთან და მოკრძალებული პიარ-კამპანიის წარმოება.

გ) პროაქტიული ტაქტიკა, მოიაზრებს კონსტრუქციულ მუშაობას კომისიასა და ევროპის კავშირის სხვა ორგანოებთან, პარტნიორობისა და ურთიერთნდობის პრინციპზე.

აღსანიშნავია, რომ ლობიზმის მკვლევარი ფ. ფარნელი ლობირების პროცესში გამოიყოფს ხუთ მთავარ ეტაპს:

1. მიზნის განსაზღვრა;

2. იმ საკითხების შერჩევა, რომელიც გახდება მეთვალყურეობის, ანალიზისა და ჩარევის საგანი;

3. იმ მიზნის იდენტიფიკაცია, რომელზედაც შესაძლებელია განხორციელდეს გავლენა: ა) მთავრობის შიდა აპარატზე; ბ) მთავრობის გარე აპარატზე, აგრეთვე მომენტი, რომლის დროსაც საუკეთესოა გავლენის მოხდენა;

4. ლობირების ტექნიკის განსაზღვრა, რომელიც შესაძლებელია იქნეს გამოყენებული: პირდაპირი ლობირება; არაპირდაპირი ლობირება.

5. გამოყენება, მონიტორინგი, შეფასება.²⁰⁶

ლობირების საკითხებზე მომუშავე ბევრი ორგანიზაცია განსაკუთრებულ ყურადღებას უთმობს საკითხის კომპლექსურ შესწავლასა და ლობირების პროცესში ერთმანეთთან დაკავშირებული მეთოდების გამოყენებას. მაგალითად, როგორც ბრიუსელში ლობირების საკითხებზე მომუშავე ერთ-ერთი კონსულტანტი აღნიშნავს „ჩვენ გვაქვს მრავალი მომსახურება, რომელიც შეიძლება დაიყოს ოთხ ჯგუფად: კვლევა, (რომელიც წარმოადგენს საფუძველს ყველაფერ იმისა რასაც ჩვენ ვაკეთებთ); მონიტორინგი; პოლიტიკური კავშირები ანდა ურთიერთობის პროგრამა; . . . ადვოკატირება (ინტერესების დაცვა) ანდა ლობირება²⁰⁷.

ამერიკელი მეცნიერის ჯ. ვრაითის აზრით „ინტერესთა ჯგუფები ფლობენ ინფორმაციის მოპოვებისა და გადაცემის სამ ძირითად საშუალებას: რეკლამა ანუ საზოგადოებასთან ურთიერთობა, კამპანიები; ვაშინგტონის წარმომადგენლებთან პირდაპირი კონტაქტები და მოქალაქეების, ხალხის მობილიზება. ამ აქტივობებით არ ამოიწურება ინტერესთა ჯგუფების საქმიანობა, მაგრამ ისინი წარმოადგენენ ძირითად აქტივობებს ნებისმიერი ლობისტური კამპანიისათვის. გამოცდილმა ლობისტმა ერთხელ აღნიშნა, რომ კარგად ორგანიზებული ლობისტური კამპანია ჰგავს სამფხვა სკამს, სადაც თითოეული ფეხი შეესაბამება ზემოაღნიშნული სამი აქტივობიდან ერთ-ერთს. სარეკლამო კამპანია მოიცავს ტელევიზიას, პრესას, მედიას, და

²⁰⁶ იხ. Фарнель Ф. Ж., Лоббирование стратегии и техники вмешательства, Монография, Les Éditions d'Organisation, Париж 1994, Пер. с франц. გვ. 60.

²⁰⁷ ციტ. Conor McGrath, Comparative Lobbying Practices: Washington, London, Brussels, University of Ulster, გვ. 8

სხვა საშუალებებს, რომლებიც მნიშვნელოვან გავლენას ახდენენ მოსახლეობის დარწმუნებაზე პოლიტიკის სხვადასხვა ასპექტების თაობაზე. ვაშინგტონთან მჭიდრო კავშირი გულისხმობს პირდაპირ კომუნიკაციას ლობისტსა და კანონმდებელს შორის, ან საკანონმდებლო ორგანოს თანამშრომელს შორის და მოიცავს ისეთ ღონისძიებებს, როგორც კონგრესის მოსმენებში მონაწილეობა, წარმომადგენელთან ან კანონმდებელთან ოფისში სტუმრობა, მათთან ერთად სადილი ან გოლფის თამაში. ხალხის მასების მობილიზაცია ხორციელდება ინტერესთა ჯგუფების საკმაოდ ფართოხილად ორგანიზებული და კოორდინირებული ძალისხმევით შედეგად. ამ მიზნით ამომრჩევლები თავიანთ წარმომადგენლებს სწერენ წერილებს, უგზავნიან ტელეგრამებს, ახორციელებენ სატელეფონო ზარებს და ა.შ.²⁰⁸.

ამერიკელი პოლიტოლოგები გ. ალმონდი და ჯ. პაუელი ლობირების ეფექტურად განხორციელების პროცესში მნიშვნელობას ანიჭებენ მასობრივი ინფორმაციის საშუალებების გამოყენებას. მათი აზრით „დემოკრატიულ საზოგადოებაში დაშვების სხვა მნიშვნელოვან არსს წარმოადგენს მასობრივი ინფორმაციის საშუალებები - ტელევიზია, რადიო, გაზეთი და ჟურნალი. ბევრი ინტერესთა ჯგუფი ყოველმხრივ ცდილობს იპოვოს მაღალკვალიფიციური სპეციალისტები „პიარის“ სფეროში და პირდაპირი რეკლამის განთავსებასთან ერთად, ყურადღება მიაღწეონ, რომ მათი ინტერესები ხელსაყრელად გაშუქდეს მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებით“²⁰⁹.

ამერიკელი მეცნიერი ჯ. ვრაითი ხაზს უსვამს ლობირების ეფექტურად განხორციელებისათვის მოქალაქეებთან ურთიერთობის აუცილებლობას „საკანონმდებლო პოლიტიკის პოზიციაზე ზეგავლენის მოსახდენად ინტერესთა ჯგუფებმა კოორდინირებულად უნდა ითანამშრომლონ ხალხთა მასებთან და ვაშინგტონის ლობისტებთან. მნიშვნელოვანია, რომ წარმომადგენლებმა მოისმინონ ერთი და იგივე ინფორმაცია საკუთარი ამომრჩევლებისა და ვაშინგტონის ლობისტების მხრიდან. როდესაც ამომრჩევლებისა და ვაშინგტონის ინფორმაცია ემთხვევა, მაშინ კანონმდებლებს თავიანთი პოლიტიკური შეხედულებები აღნიშნულთან შესაბამისობაში მოჰყავთ, იმის ღრმა რწმენით რომ ეს პოზიცია, გაცილებით უფრო მნიშვნელოვანი იქნება ამომრჩევლებისათვის. ასეთი ძალების ერთობლიობა შესაძლოა გახდეს გადამწყვეტი კანონმდებლის საბოლოო პოლიტიკური პოზიციის განსაზღვრაში“²¹⁰.

„თუ ხელისუფლების წარმომადგენლები უპასუხოდ ტოვებენ ლობირების კონვენციურ (ჩვეულებრივ) ტაქტიკას, ჯგუფმა შეიძლება მიმართოს პოლიტიკური პროტესტის რაიმე ფორმას. პროტესტი ან დემონსტრაცია, როგორც პიკეტირება ან მსვლელობა, გამიზნულია პრობლემისადმი მასობრივ საინფორმაციო საშუალებათა ყურადღების მისაპყრობად. როგორც რუსი მკვლევარი ა. გუიმა შენიშნავს „მიტინგები, მიუხედავად მისი

²⁰⁸ იხ. Wright John R. Interest groups and Congress: lobbying, contributions and influence, Allyn and Bacon, Boston, 1996, გვ. 66-67.

²⁰⁹ იხ. Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. დასახ. ნაშრ., გვ. 142.

²¹⁰ იხ. Wright John R. დასახ. ნაშრ., გვ. 72-73.

ტრივიალური ხასიათისა, კარგია იმით, რომ საშუალებას იძლევა აჩვენო, რომ აღნიშნული მოთხოვნა არის საზოგადოებრივი, ე.ი. ხალხის მოთხოვნა“.²¹¹ აღნიშნული თვალსაზრისით საინტერესოა შემთხვევა როდესაც „ამერიკის სასოფლო-სამეურნეო მოძრაობის“ სამი ათასი ფერმერი, თავიანთ ტრაქტორებზე ამხედრებულნი, ვაშინგტონს გაემართნენ, რათა გამოეხატათ თავიანთი უკმაყოფილება კარტერის ადმინისტრაციის სასოფლო-სამეურნეო პოლიტიკის გამო, ამ სანახაობამ უდიდესი საზოგადოებრივი ყურადღება მიიპყრო. ამ არაკონვენციურმა (უჩვეულო) გამოსვლამ ხელი შეუწყო საზოგადოების გათვითცნობიერებას სოფლის მეურნეობის პროდუქციის ფასების დაცემის მიზეზებში და აიძულა ხელისუფლება ზომები მიეღო ამ პრობლემის გადასაჭრელად“.²¹²

აღსანიშნავია, რომ თანამედროვე პირობებში ლობისტური საქმიანობის განხორციელების პროცესში სულ უფრო მნიშვნელოვანი როლი ენიჭება თანამედროვე ტექნოლოგიების (high-tech lobbying), განსაკუთრებით კი კომუნიკაციის ელექტრონულ საშუალებების (ელექტრონულ ფოსტა, სოციალური ქსელები, სოციოლოგიური გამოკითხვები და სხვა) გამოყენებას. აღნიშნული ლობისტებს საშუალებას აძლევთ სწრაფად დაამყარონ კონტაქტები მათთვის საინტერესო სუბიექტებთან, ასევე უზრუნველყონ მათი მომხრეების დროული მობილიზება და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში დროული ჩართვა. როგორც ჯანდა ქ., ბერი ჯ. მ., გოლდმენი ჯ., ხულა კ. შენიშნავენ „ყველაზე მნიშვნელოვანი ეფექტი ლობირებისას მაღალი ტექნოლოგიების გამოყენებისა ესაა – პოლიტიკური პროცესების დაჩქარება. კავშირის ელექტრონული საშუალებების გამოყენებით ჯგუფებს შეუძლიათ სწრაფად მოახდინონ თავიანთი წევრების მობილიზება, რომლებსაც თავის მხრივ სწრაფად შეუძლიათ შევიდნენ კონტაქტში პოლიტიკოსებთან, ჯგუფისათვის საინტერესო საკითხებზე გადაწყვეტილების მიღების სტადიაზე“.²¹³

ლობირების უმნიშვნელოვანეს საშუალებას წარმოადგენს კოალიციის ფორმირება, როდესაც ხდება სხვადასხვა ჯგუფების გაერთიანება ერთი საკითხის გარშემო. აღნიშნული უზრუნველყოფს საკითხის განხილვაში ფართო მონაწილეობას, მრავალგვარი ჯგუფების ჩართულობას, რაც ლობირების წარმატებით განხორციელების მნიშვნელოვანი წინაპირობაა. შესაბამისად, ლობირებით დაინტერესებული სუბიექტები მუდმივად უნდა ესწრაფვოდნენ მსგავსი კოალიციების ფორმირებას. მსგავსი კოალიციების ფორმირებას კი უმეტესად თემატური ხასიათი აქვს და ჯგუფის წევრები სისტემატიურად იცვლებიან განსახილველი საკითხების გათვალისწინებით. „არ არსებობს მუდმივი მეგობრები ან მუდმივი მტრები, არსებობს მხოლოდ მუდმივი ინტერესები. ადამიანები, რომლებიც დილით ერთიანდებოდნენ

²¹¹ იხ. Антона Вуйма "Лоббирование. Как добиться от власти нужных решений", М., 2008, გვ. 17.

²¹² იხ. Cigler, Allan J. and John Mark Hansen, "Group Formation Through Protest: The American Agriculture Movement." in Interest Group Burdett A. Loomis (Washington, D.C. Congressional Quarterly., ციტ. ჯანდა ქ., ბერი ჯ. მ., გოლდმენი ჯ., დასახ. ნაშრ., გვ. 249-250.

²¹³ იხ. Джанда К., Берри Д.М., Голдман Д., Хула К.В. Трудным путем демократии: Процесс государственного управления в США, Пер. с англ. - М.: 2006, გვ. 309.

ერთი საკითხის გარშემო, შეიძლება სადამოთი მოუწიოთ ერთმანეთთან ბრძოლა სხვა საკითხის გარშემო“.²¹⁴

ამასთან, როგორც რუსი მკვლევარი ა. ვუიმა შენიშნავს „ლობირება ეს არის შემოქმედებითი პროცესი. ყველგან ვერ ისარგებლებ ტიპური კომბინაციებით, ხშირად გიწევს შექმნა პრინციპულად ახალი სქემები და სტრატეგიები, მით უმეტეს, რომ როგორც წესი, არსებობს მეთოდები დაუპირისპირდე ტიპურ სტრატეგიას“²¹⁵. აღნიშნული მოსაზრებისა და ლობირების ახალი მეთოდების გამოყენების ეფექტურობის მაგალითად ავტორს მოჰყავს შვედიაში მომხდარი ფაქტი, რომელიც შეეხებოდა დამატებული ღირებულების გადასახადის შემცირების მიზნით ერთ-ერთი კომპანიის მიერ განხორციელებულ საქმიანობას. კერძოდ, „შვედიაში დამატებული ღირებულების გადასახადი სასტუმროებისა და რესტორნების მფლობელებისათვის გაიზარდა 12 და 15 პროცენტით. გადასახადების ზრდამ გამოიწვია ფასების ზრდა რესტორნებში და იგი მიუწვდომელი გახდა ნაკლებშემოსავლიანი ადამიანებისათვის. საქმიან წრეებს არ მოეწონათ ეს ღონისძიებები და შვეციის სასტუმროებისა და რესტორნების ასოციაციამ მიიღო გადაწყვეტილება გამოსულიყო საპროტესტო აქციით. შეკვეთა მიიღო შვეციის საზოგადოებასთან ურთიერთობის სააგენტომ - KREAB. თუმცა მიტინგები, გაფიცვები და სხვა მსგავსი ექსტრემალური ფორმის საპროტესტო აქციები შედეგში მიღებული არ არის. მათ უნდა გაემართათ ისეთი აქცია, რომელიც ამომრჩეველებს და საზოგადოების ფართო წრეს განაწყოდა გადასახადების გაზრდის წინააღმდეგ, ამასთან დაარწმუნებდა კანონმდებლებს გადაესინჯათ აღნიშნული კანონი. 1990 წლის 6 ოქტომბერს შაბათს შვეციის 800-მა რესტორანმა დაიწყო მუშაობა 50%-იანი ფასდაკლებით. ეს ფასები შეესაბამებოდა საერთო ევროპულ ფასებს. აქცია ინტენსიურად ანონსირდებოდა და გამოიწვია დიდი რეზონანსი ბეჭდვით და ელექტრონულ მედიაში. შვეციის 6 ქალაქში გაიმართა პრეს-კონფერენცია. წარწერით „პროტესტი მოგანიჭოთ თქვენ სიამოვნება“ დატანილი იქნა 20 000 სტიკერზე, რომელიც განთავსებული იქნა რესტორნებისა და სასტუმროების ვიტრინებზე, ფანჯრებზე და სხვა ადგილებზე. აღნიშნულის პარალელურად რესტორანში შემომსვლელებს ეძლეოდათ ბროშურები, რომელშიც აღწერილი იყო აქციის მიზნები. ლობირება გაგრძელდა თითქმის 1992 წლამდე, როცა შვეციის მთავრობამ შეამცირა დამატებული ღირებულების გადასახადი რესტორნებისათვის 25-დან 18%-მდე“²¹⁶.

აღსანიშნავია, რომ ა. ვუიმა თავის კვლევაში განსაზღვრავს იმ ძირითად საფუძვლებს, რამაც შესაძლებელია კომპანიების მხრიდან ლობირების გამოყენების აუცილებლობა გამოიწვიოს. კერძოდ, ა. ვუიმას შეფასებით „კომპანიების მიერ ლობირება გამოიყენება შემდეგი მიზნებისათვის:

- დარგში გადასახადების მომატების ან შემცირებისათვის;

²¹⁴ ციტ. Conor McGrath, Comparative Lobbying Practices: Washington, London, Brussels, University of Ulster, გვ. 14.

²¹⁵ იხ. Антона Вуйма, დასახ. ნაშრ., გვ. 9.

²¹⁶ იხ. Антона Вуйма დასახ. ნაშრ., გვ. 93-94.

- სახელმწიფო სამსახურის ორგანიზაციულ სტრუქტურაზე გავლენის მოხდენისათვის, მაგალითად, შეიძლება დაარწმუნო საგადასახადო ინსპექციის ხელმძღვანელობა მოახდინონ თავიანთი სტრუქტურის რეორგანიზაცია და შეამცირონ გრძელი რიგების რაოდენობა;
- გავლენა მოახდინონ სახელმწიფო სამსახურის კონკრეტულ გადაწყვეტილებებზე კონკრეტული საკითხების თაობაზე;
- კონკურენტებთან ბრძოლისათვის;
- ბრენდის პირდაპირი რეკლამისათვის;
- ახალი კანონებისა და განკარგულებების ლობირებისათვის;
- მიტინგების მეშვეობით ადმინისტრაციულ პირებზე კომპრომატების გამოქვეყნებით;
- კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლისათვის;
- შეცვლა ჩინოვნიკების შეკვეთით;
- ხელსაყრელი საბაზრო ტენდენციების ლობირებისათვის;
- ტარიფებზე გავლენისათვის;
- ხელისუფლების წარმომადგენლების ცხოვრებაზე ზეგავლენის მოხდენისათვის. მაგალითად, შეიძლება გაავრცელო ტენდენცია, რომ ჩინოვნიკებმა ისარგებლონ საკუთარი ქვეყნის წარმოების მანქანებით;
- ინვესტიციების გამოყოფისათვის;
- ვალის ჩამოწერისათვის;
- დარგობრივი ინტერესების ლობირებისათვის;
- და ა.შ.²¹⁷

ფრანგი მეცნიერის ფრენკ ფერნელის შეფასებით კი „ლობირებამ უნდა გააუმჯობესოს საწარმოებს შორის კონკურენტუნარიანობა, სახელმწიფოსა და საწარმოებს შორის კარმონიული ურთიერთობის საფუძველზე, უფრო კარგად დაგეგმილი და მაღალი ხარისხის გამჭვირვალების პირობებში. კარგად იცი კარგად მოქმედებ – ასე შეიძლება დავახასიათოთ ლობირების კრედო“²¹⁸.

3.3. დაინტერესებული ჯგუფები და პოლიტიკური პარტიები

ლობისტური საქმიანობის ეფექტური განხორციელების მნიშვნელოვან წყაროს წარმოადგენს დაინტერესებული ჯგუფების პოლიტიკურ პარტიებთან კავშირები. ერთპარტიული რეჟიმის პირობებში მმართველი პარტია, გარკვეულწილად წარმოადგენს ჯგუფების თანამგზავრს გადაწყვეტილების

²¹⁷ იქვე. გვ. 7-8.

²¹⁸ იხ. Фарнелъ Ф. Ж., დასახ. ნაშრ., გვ. 16.

მიღების პროცესში. მრავალპარტიული სისტემა კი საშუალებას აძლევს მსხვილ დაინტერესებულ ჯგუფებს მხარი დაუჭირონ მათთვის სასურველ პოლიტიკურ ძალას. ძლიერ პოლარიზებულ დემოკრატიულ საზოგადოებაში, ისეთი როგორც იტალია ანდა ბელგიაა, ეს კავშირი არის ძალიან ხშირი. ლიბერალური დემოკრატიის სხვა ფორმების პირობებში კი დაინტერესებულ ჯგუფებს აქვთ საშუალება განახორციელონ გარკვეული მანევრები მსხვილ პარტიებს შორის. როგორც ამერიკელი პოლიტოლოგები გ. ალმონდი და ჯ. პაუელი აღნიშნავენ „ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ლეგიტიმურ წყაროს დაშვებისა წარმოადგენს პოლიტიკური პარტიები. დემოკრატიული პოლიტიკური პარტიები ხშირად ეფუძნებიან ინტერესთა ჯგუფების პოლიტიკურ და ელექტორალურ მხარდაჭერას და გამოდიან ამ ჯგუფების ინსტიტუციური წარმომადგენლები მთავრობაში“.²¹⁹

ამასთან, როგორც ენდრიუ ჰეივუდი შენიშნავს „ინტერესთა ჯგუფები, ისევე როგორც პოლიტიკური პარტიები, უმთავრესად მეკავშირის ფუნქციას ასრულებენ ხელისუფლებასა და დანარჩენ საზოგადოებას შორის. თუმცა, პოლიტიკური პარტიებისაგან განსხვავებით, ისინი უფრო მკაფიო პოზიციას იკავებენ ხოლმე და უმთავრესად, იმ ხალხის მისწრაფებებისა და ღირებულებების გამომხატველები არიან, რომელსაც თავად წარმოადგენენ.“²²⁰

ქ. ჯანდას, ჯ. ბერისა და ჯ. გოლდმენის შეფასებით კი „დაინტერესებული ჯგუფების დიდი და მზარდი რაოდენობა მუშაობს პოლიტიკური პარტიების გაძლიერების წინააღმდეგ. ბევრი აქტივისტი თვლის, რომ ვიწრო ინტერესებზე დაფუძნებული ჯგუფი უფრო მიმზიდველია, ვიდრე ნებისმიერი პოლიტიკური პარტია. ბევრი ლობი, რომელიც ამ დაინტერესებული ჯგუფების აქტივისტების საქმეს აკეთებს, მუშაობს ვიწრო საკითხებზე; ამის საპირისპიროდ, პოლიტიკურ პარტიებს უხდებათ მრავალი საჭირობოროტო პოლიტიკური საკითხის ერთმანეთში „განზავება“, რათა ამომრჩეველთა რაც შეიძლება ფართო წრისათვის იყონ მიმზიდველი. ამდენად, ხალხი, რომელიც სისხლხორცეულად არის დაინტერესებული კონკრეტული საზოგადოებრივი პოლიტიკის საკითხებით, ცდილობს გავლენა მოახდინოს ხელისუფლებაზე უფრო კერძო ლობირების გზით, ვიდრე პოლიტიკური პარტიების საშუალებით. ეს ცხადია, ხელს არ უწყობს ამერიკელების მეტ დაინტერესებას პოლიტიკური პარტიების გამოცოცხლებით, მით უფრო პასუხისმგებელი პოლიტიკის შემუშავებელ ორგანიზაციებად ჩამოყალიბებით“²²¹.

ფრანგი მეცნიერი მ. დიუვერჟე აანალიზებდა რა პოლიტიკური პარტიებისა და „ინტერესთა ჯგუფების“ ურთიერთდამოკიდებულების საკითხს, მათი ურთიერთკავშირის სამ შესაძლო შემთხვევას გამოჰყოფდა: „1) ზოგიერთ შემთხვევაში ინტერესთა ჯგუფი მეტ-ნაკლებად ექვემდებარება პოლიტიკურ პარტიებს; 2) ზოგიერთ შემთხვევაში პარტია მეტ-ნაკლებად

²¹⁹ იხ. Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. დასახ. ნაშრ., გვ. 143.

²²⁰ იხ. ჰეივუდი ე., პოლიტიკა, ქართული გამოცემა, მთარგმნელები გ. ჭუმბურიძე, ზ. ჭკელიძე, გამომცემლობა „საქართველოს უნივერსიტეტი“ და „საქართველოს მაცნე“, თბ., 2007, გვ. 370.

²²¹ იხ. ჯანდა ქ., ბერი ჯ. მ., გოლდმენი ჯ., ამერიკული დემოკრატია, დასახ. ნაშრ. გვ. 256.

ექვემდებარება ინტერესთა ჯგუფებს; 3) არსებობს შემთხვევები პოლიტიკური პარტიებისა და ინტერესთა ჯგუფების თანასწორუფლებიანი თანამშრომლობისა საერთო მიზნის მისაღწევად²²².

აღსანიშნავია, რომ ცალკეულ ქვეყნებში ლობისტური საქმიანობის სტიმულირების გარკვეულ საშუალებას წარმოადგენს საარჩევნო ფონდების ფორმირება. მაგალითად, ამერიკის შეერთებულ შტატებში არ არსებობს არჩევნების სახელმწიფოს მიერ დაფინანსების მექანიზმი, შესაბამისად, საკანონმდებლო ორგანოს წევრს, რომელსაც სურს ახალი ვადით კვლავ დარჩეს საკანონმდებლო ორგანოს წევრად, უწევს თვითონ იზრუნოს საკუთარი საარჩევნო კამპანიის დაფინანსების წყაროებზე. აღნიშნულის ერთ-ერთი საშუალება კი შეიძლება გახდეს ჯგუფები, რომელთა ინტერესებსაც იგი წარმოადგენდა და იცავდა საკანონმდებლო ორგანოს წევრად ყოფნის პერიოდში.

ამავე მიზანს ემსახურება ამერიკის შეერთებულ შტატებში პოლიტიკური მოქმედების კომიტეტების (political action committee - PAC) ფორმირება. კერძოდ, ფედერალური საარჩევნო კამპანიის წარმოების წესები კორპორაციებს, პროფკავშირებს და სხვა ორგანიზაციებს ანიჭებს უფლებამოსილებას შექმნან სპეციალური დამოუკიდებელი ფონდები, პოლიტიკური მოქმედების კომიტეტების სახით, ნებაყოფლობითი შემოწირულობების მიღებისათვის მათი შემდგომი საარჩევნო კამპანიის დაფინანსებისათვის გამოყენების მიზნით. ამასთან, ინდივიდუალური შემოწირულობისაგან განსხვავებით პოლიტიკური მოქმედების კომიტეტში შენატანის მოცულობა შეზღუდული არ არის. „რატომ აყალიბებენ დაინტერესებული ჯგუფები პაკებს? ერთმა ბიზნესმენმა აღნიშნა, რომ მისმა კომპანიამ ჩამოაყალიბა პაკი, რადგან „პოლიტიკოსებთან საუბარი კი კარგია, მაგრამ ისინი უკეთ გისმენენ, როცა ცოტა ფულიც გაქვს“²²³.

აღსანიშნავია, რომ პოლიტიკური მოქმედების კომიტეტების (PAC) თაობაზე მოსაზრებები ამერიკის შეერთებულ შტატებში განსხვავებულია. როგორც ქ. ჯანდა, ჯ. ბერი და ჯ. გოლდმენი აღნიშნავენ „პოლიტიკური მოქმედების კომიტეტების მზარდი როლი კონგრესის საარჩევნო კამპანიათა დაფინანსებაში დაინტერესებული ჯგუფების პოლიტიკის ყველაზე სადაო ასპექტია. წარმომადგენელთა პალატის წევრთა დაახლოებით ნახევარი თავისი საარჩევნო კამპანიისათვის შემოწირულობის 50 პროცენტს პაკებიდანღებულს. კრიტიკოსები ადანაშაულებენ პაკებს იმაში, რომ მათი ფული იწვევს ფავორიტიზმს ან კორუფციას“. თუმცა აღნიშნულ ავტორთა შეფასები „პაკების შენარჩუნების სასარგებლოდ მრავალი არგუმენტის მოყვანა შეიძლება. ისინი საშუალებას აძლევენ ხალხს, მონაწილეობა მიიღოს პოლიტიკური სისტემის ფუნქციონირებაში. ასევე, საშუალებას აძლევენ ცალკეულ ინდივიდებს, თავი მოუყარონ თავიანთ მცირე რესურსებს და დაძლიონ გრძნობა, რომ ერთი ადამიანი უძლურია მოახდინოს რაიმე ცვლილება. პაკის მომხრეები ასევე აღნიშნავენ, რომ

²²² იხ. Duverger M. Party Politics and Pressure Groups, A Comparative Introduction, Thomas Nelson & Sons, 1972, გვ. 117-118.

²²³ იქვე გვ. 246.

მათი აკრძალვა პოლიტიკური გამოსატვის თავისუფლების აკრძალვას
ნიშნავს²²⁴.

²²⁴ იხ. ჯანდა ქ., ბერი ჯ. მ., გოლდმენი ჯ., დასახ. ნაშრ., გვ. 247.

თავი IV.

ლობისტური საქმიანობის სამართლებრივი რეგულირების პრაქტიკა და ძირითადი საკანონმდებლო ტენდენციები უცხოეთის ქვეყნებში

4.1. ლობისტური საქმიანობის სამართლებრივი რეგულირების ძირითადი პრინციპები

აანალიზებდა რა ჯგუფების გავლენას მმართველობის პროცესზე, მედისონი აღნიშნავდა, რომ „წმინდა დემოკრატიას ჯგუფურობის უბედურებისგან თავდაცვის არანაირი საშუალება არ გააჩნია“²²⁵. მისი აზრით „ჯგუფურობის სენისაგან განკურნების ორი გზა არსებობს: პირველი მისი მიზეზების აღმოფხვრაა, მეორე – მისი შედეგების კონტროლი. მისი მიზეზების აღმოფხვრის ასევე ორი საშუალება არსებობს. პირველი გულისხმობს თავისუფლების, როგორც ჯგუფური ურთიერთდაპირისპირების აუცილებელი წინაპირობის გაუქმებას. მეორე იმას მოასწავებს, რომ თითოეულ მოქალაქეს ერთი და იგივე აზრი, ვნება და ინტერესი ჩაუნერგო.“ თუმცა ორივე ამ საშუალებას იგი მაინც უსარგებლოდ მიიჩნევდა და მიუთითებდა, რომ „ყოველივე ეს იმაში გვარწმუნებს, რომ შეუძლებელია ჯგუფურობის მიზეზთა აღმოფხვრა. ამ უბედურების შესამსუბუქებლად ისღა დაგვრჩენია, რომ მისი შედეგები ვაკონტროლოთ“²²⁶. ინტერესთა ჯგუფების გავლენის შეზღუდვის თავისებურ მიდგომას გვთავაზობს ცნობილი ეკონომისტი და პოლიტიკური ფილოსოფიის წარმომადგენელი ა. ჰაიეკი, რომლის მოსაზრებით „არსებობს მხოლოდ ერთი საშუალება თავი დააღწიოს მთავრობამ ინტერესთა ჯგუფების გავლენის აუცილებლობას: ჩამოერთვას მას უფლება ამ მიზნით გამოიყენოს მის ხელთ არსებული იძულების მექანიზმები. სხვა სიტყვებით, ჩვენ შეგვიძლია ინტერესთა ჯგუფების ძალაუფლება შევზღუდოთ საზოგადოებაზე, თუ შევზღუდავთ მთავრობის ძალაუფლებას“²²⁷.

სწორედ „კონტროლის“ განხორციელებისა და მსგავსი საქმიანობის საჯაროობის უზრუნველყოფის აუცილებლობა განაპირობებს „დაინტერესებული ჯგუფების“ და ლობისტური საქმიანობის რეგულირებასა და მის საკანონმდებლო ჩარჩოებში მოქცევას. თუმცა მსგავსი საკანონმდებლო რეგულაციები ქვეყნების სამართლებრივ სისტემებში სწრაფად და ერთბაშად არ მიღებულა. პირიქით, ლობისტური საქმიანობის მარეგულირებელი საკანონმდებლო ნორმების განსაზღვრა

²²⁵ იხ. Гамильтона А., Мэдисона Дж. и Джея. Дж., Федералист: Политические эссе, Пер. с англ.; М., 1994. გვ. 79-80

²²⁶ იქვე, 79-80.

²²⁷ იხ. Хайек Фридрих Август фон, Право, законодательство и свобода: Современное понимание либеральных принципов справедливости и политики, пер. с англ., М., 2006. გვ. 340.

საკმაოდ რთული, წინააღმდეგობრივი და ხანგრძლივი პროცესი იყო და გადაწყვეტილებების მიღების ევოლუციური თავისებურებებით ხასიათდებოდა.

ნიშანდობლივია, აღინიშნოს, რომ ლობისტური საქმიანობის რეგულირების მნიშვნელოვან მიმართულებად განიხილება აგრეთვე, გადაწყვეტილების მიღებ თანამდებობის პირთა საქმიანობის მკაცრი რეგლამენტაცია, მათი შემოსავლებისა და ქონებრივი მდგომარეობის თაობაზე ინფორმაციის საჯაროობა და მათ მიერ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში კერძო ინტერესების გამორიცხვის სისტემის ჩამოყალიბება. შესაბამისად, ლობისტური საქმიანობის სამართლებრივი რეგულირება შემდეგი ორი ძირითადი მიმართულებით შეიძლება იქნეს განხილული: პირველი - ლობირების პროცესისა და ლობისტური საქმიანობის განმასხვრციელებელი სუბიექტების საქმიანობის რეგულირების თვალსაზრისით და მეორე - თანამდებობის პირთა საქმიანობის იმგვარი რეგულირების თვალსაზრისით, რომ უზრუნველყოფილი იქნეს მათი საქმიანობის საჯარო ინტერესების შესაბამისად წარმართვა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში კერძო ინტერესების გამორიცხვა.

თანამედროვე ეტაპზე ლობიზმის მარეგულირებელი სამართლებრივი აქტების მიღების პირობებში, შეიძლება აღინიშნოს, რომ ლობიზმის სამართლებრივი რეგულირება ემსახურება შემდეგ ძირითად მიზნებს:

ა) ქვეყნის პოლიტიკურ სისტემაში ლობიზმის ლეგალურად დაშვების შესაძლებლობას;

ბ) ლობისტური საქმიანობის კანონის ფარგლებში განხორციელების შესაძლებლობას;

გ) ლობისტურ საქმიანობასთან დაკავშირებული პროცესის საჯაროობასა და შესაბამისი სუბიექტების ანგარიშვალდებულებას.

ამასთან, ლობიზმის რეგულირებასთან დაკავშირებული რთული და მრავალმხრივი მოთხოვნებიდან შესაძლებელია გამოყოფილი იქნეს ის ძირითადი პრინციპები, რაც ლობისტური საქმიანობის რეგულირების აუცილებელ პირობას განეკუთვნება და რომლის გადაწყვეტა ლობიზმის საკანონმდებლო ჩარჩოებში მოქცევის წინაპირობა იქნება. ამ თვალსაზრისით აღსანიშნავია ლობიზმის მკვლევარების რ. ჩერის, ჯ. პოგანისა და გ. მურჰკის მოსაზრებები, რომლებიც გამოჰყოფენ ლობისტური საქმიანობის რეგულირების ძირითად წესებს. მათი აზრით ლობისტური საქმიანობის რეგულირება გულისხმობს, რომ „პოლიტიკურმა სისტემებმა ჩამოაყალიბეს “წესები”, რომლებიც უნდა დაიცვან ლობისტურმა ჯგუფებმა, როდესაც ისინი ცდილობენ გავლენა მოახდინონ ოფიციალურ პირებსა და საჯარო პოლიტიკური ხასიათის შედეგებზე“²²⁸. ამასთან, ავტორები გამოჰყოფენ ამგვარი წესების მაგალითს. კერძოდ,

²²⁸ იხ. „Report on the legal framework for the regulation of lobbying in the Council of Europe member States“, by Raj Chari, John Hogan, Gary Murphy, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Strasbourg, 31 May 2011, Study No. 590/2010, CDL-DEM(2011)002, გვ. 4.

მათი შეხედულებით წესები, რომლებიც ლობისტური საქმიანობის პროცესში უნდა იქნეს დაცული შემდეგია:

- „სახელმწიფო რეგისტრაცია ნებისმიერ საჯარო პირთან ლობისტური კონტაქტის დამყარებამდე;
- ზუსტი მითითება, თუ რომელ სამინისტროზე/სახელმწიფო სტრუქტურაზე აპირებს ლობისტი გავლენის მოხდენას, ამ მიზნით გაწეული პირადი ან დამსაქმებლების ხარჯების შესახებ ინფორმაციის სახელმწიფოსადმი წარდგენით;
- უნდა არსებობდეს საჯაროდ ხელმისაწვდომი სია ლობისტების შესახებ, მათ შორის მოქალაქეებისათვის ხელმისაწვდომი ლობისტური საქმიანობის დეტალების შესახებ ინფორმაციით, და
- უნდა იყოს უზრუნველყოფილი, რომ ყოფილი კანონმდებელი როდესაც დატოვებს სახელმწიფო თანამდებობას დაუყოვნებლივ ვერ გადავიდეს ლობირების სამყაროში (მოხსენებული, როგორც “გაციების” პერიოდი)²²⁹.

თანამედროვე მსოფლიოში, პირობითად, ლობისტური საქმიანობის რეგულირების ორი ძირითადი მოდელი შეიძლება გამოვყოთ: პირველი - ე.წ. ანგლოსაქსური მოდელი (გავრცელებულია აშშ-ში, კანადაში, ავსტრალიაში და ა.შ.) და მეორე - ევროპული ანუ კონტინენტური მოდელი (გავრცელებულია გერმანიაში, იტალიაში, საფრანგეთში და ა.შ.). ანგლოსაქსური მოდელის მთავარი მახასიათებელია, რომ აღნიშნულ ქვეყნებში მოქმედებს ერთიანი სპეციალური კანონი ლობისტური საქმიანობის რეგულირების თაობაზე, რომელიც ითვალისწინებს ლობისტური საქმიანობის განმახორციელებელი პირების სავალდებულო რეგისტრაციას და მათ პერიოდულ ანგარიშგებას. ევროპული ანუ კონტინენტური მოდელის მიხედვით კი, შესაბამის ქვეყნებში ერთიანი სპეციალური კანონი ლობისტური საქმიანობის შესახებ არ მოქმედებს, მისი მარეგულირებელი დებულებები მოცემულია ცალკეული სახელმწიფო ორგანოების საქმიანობის მომწესრიგებელ აქტებში. შესაბამისად, არსებობს შესაძლებლობა დაინტერესებული პირები ჩაერთონ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში და გარკვეული ზემოქმედება განახორციელონ გადაწყვეტილების მიმღებ სუბიექტებზე, რასაც ისინი უმეტესად ახორციელებენ საკანონმდებლო ორგანოში რეგისტრაციითა და საკანონმდებლო ორგანოში არსებულ კომიტეტებსა და კომისიებში მონაწილეობით.

ლობისტური საქმიანობის რეგულირების თავისებურ მოდელს განეკუთვნება ცალკეული ქვეყნების (მაგ., დიდი ბრიტანეთი, ნიდერლანდები და ა.შ.) გამოცდილება, როდესაც ისინი ერთი მხრივ ლობისტების რეგულირებას თავიანთი საჯარო მოსამსახურეების ქცევის მკაცრ რეგულირებას და მათთვის გარკვეული აკრძალვებისა და შეზღუდვების დაწესებას უკავშირებენ, ხოლო მეორე მხრივ დასაშვებად მიიჩნევენ ლობისტური საქმიანობის განმახორციელებელი სუბიექტების

²²⁹ იქვე, გვ. 4.

თვითრეგულირებადი სისტემის არსებობას, რომლის პირობებშიც ლობისტური საქმიანობის განმახორციელებელი სუბიექტები, ერთიანდებიან რა გარკვეულ პროფესიულ გაერთიანებებში (ასოციაციებში), თვითონვე აღგენენ მსგავსი საქმიანობის ძირითად სტანდარტებს (მაგალითად, ეთიკური კოდექსების სახით), ასევე მოთხოვნებს აღნიშნული საქმიანობის განმახორციელებელი პირების მიმართ. თუმცა როგორც ფრანგი ავტორი მ. ბენილდი შენიშნავს „თვითრეგულირება - ეს სხვა არაფერია, თუ არა პოლიტიკური ხელმძღვანელობის კაპიტულაცია არსებული ეკონომიკური გავლენის ჯგუფების მიმართ.“²³⁰

4.2. ლობისტური საქმიანობის საკანონმდებლო რეგულირების გამოცდილება ამერიკის შეერთებულ შტატებში

ამერიკის შეერთებულ შტატებს გააჩნია ყველაზე მდიდარი გამოცდილება და ხანგრძლივი ისტორია ლობიზმის საკანონმდებლო რეგულირებასთან დაკავშირებით. ამერიკულ პოლიტიკურ სისტემაში აღმოცენებულმა აღნიშნულმა მოვლენამ და მისმა ფართო გავრცელებამ შესაბამისად დღის წესრიგში დააყენა მისი საკანონმდებლო რეგულირების აუცილებლობა. მიიჩნევა, რომ ლობიზმის, როგორც პოლიტიკურ-სამართლებრივი მოვლენის, დამკვიდრების საქმეში მნიშვნელოვანი როლი შეასრულა ამერიკის შეერთებული შტატების კონსტიტუციის პირველმა შესწორებამ, რომლის მიხედვით გარანტირებული იქნა მოქალაქეთა მიერ სახელმწიფო ორგანოებისადმი პეტიციით მიმართვის შესაძლებლობები. ამასთან, სწორედ ამერიკის შეერთებულ შტატებში გაჩნდა პირველად იდეა და შესაბამისი საკანონმდებლო ინიციატივები მოეხდინათ ლობისტური საქმიანობის რეგულირება და საკანონმდებლო ჩარჩოებში მოექციათ აღნიშნული პროცესი.

თუმცა თვით ამერიკის შეერთებულ შტატებშიც კი არ არსებობდა ერთგვაროვანი მიდგომა ლობისტურ საქმიანობასთან დაკავშირებით. ამ თვალსაზრისით აღსანიშნავია, ამერიკის შეერთებული შტატების ჯორჯიის შტატის 1877 წლის კონსტიტუცია, რომლის მიხედვით ლობიზმი კანონგარეშე საქმიანობად იქნა მიჩნეული. კერძოდ, კონსტიტუციის მიხედვით „ლობიზმი წარმოადგენს დანაშაულს და გენერალურმა ასამბლეამ უნდა მიიღოს დადგენილება შესაბამის სანქციასზე.“²³¹ ამასთან, მოგვიანებით ამერიკის შეერთებული შტატების ცალკეულ შტატში (მასაჩუსეტის, ინდიანას, კანზასის, ვისკონტის შტატებში და ა.შ) მიღებული იქნა საკანონმდებლო აქტები, რომლებიც

²³⁰ იხ. Бенильд М., „Лоббисты корпораций (де)формируют законы“, Le Monde diplomatique, март 2007, გვ. 22.

²³¹ იხ. Georgia Constitution of 1877 art. 1 § 2.5, [http://georgiainfo.galileo.usg.edu/con1877b.htm].

ითვალისწინებდა ლობისტური საქმიანობის განმახორციელებელი პირების რეგისტრაციასა და მათი შემოსავლების საჯაროობას.

თუმცა ამერიკის შეერთებულ შტატებს დასჭირდა გარკვეული დრო ფედერალურ დონეზე მოეხდინა ლობისტური საქმიანობის რეგულირება. ამ მხრივ პირველ ნაბიჯად მიიჩნევენ 1913 წელს, როცა „ტარიფების შესახებ“ კანონის მიღებასთან დაკავშირებით წარმოქმნილმა სკანდალმა გამოავლინა აქტიურად მოქმედი ცალკეული ლობისტური გაერთიანებების საქმიანობა და რასაც, საგამოძიებო კომისიის შექმნა მოჰყვა. იმავე წელს კონგრესში შეტანილი იქნა რამდენიმე ბილი და რეზოლუცია ლობისტურის საქმიანობის მოწესრიგების საკითხთან დაკავშირებით. თუმცა საბოლოოდ რაიმე საკანონმდებლო აქტი არ მიღებულა. 1928 წელს სენატორმა ტ. კარრუემ ასევე წარადგინა ახალი კანონპროექტი ლობიზმის რეგულირების თაობაზე, რომელიც მოწონებული იქნა კიდევ სენატის მიერ, მაგრამ მან ვერ ჰპოვა მხარდაჭერა წარმომადგენელთა პალატაში. ასევე უშედეგოდ დამთავრდა სენატორ ხ. ბლეკისა და კონგრესმენ გ. სმიტის მცდელობაც, მათ 1935 წელს შესაბამისად სენატსა და წარმომადგენელთა პალატაში შეიტანეს კანონპროექტი, რომელიც შეიცავდა მოთხოვნას ლობისტების რეგისტრაციისა და გავლენის ჯგუფების მიერ თავიანთი საკანონმდებლო ინტერესებისა და ლობიზმისათვის განკუთვნილი დანახარჯების მონაცემების წარდგენის თაობაზე. მართალია სენატმა 1935 წელს, ხოლო წარმომადგენელთა პალატამ 1936 წელს მოიწონეს კანონპროექტი, მაგრამ მათ შორის არსებული აზრთა სხვადასხვაობის გამო შემთანხმებელმა კომისიამ ვერ შეძლო კონსენსუსის მიღწევა და კანონი საბოლოოდ ვერ იქნა მიღებული, რითაც ლობიზმის სამართლებრივი რეგულირების საკითხის გადაწყვეტა გარკვეული ვადით გადადო.

ამასთან, 1938 წელს, ისიც მხოლოდ უცხოურ ორგანიზაციებთან მიმართებაში, გახდა შესაძლებელი ლობისტური საქმიანობის რეგულირებასთან დაკავშირებით მიღებული ყოფილიყო სპეციალური აქტი, კერძოდ, აღნიშნულ პერიოდში მიღებული იქნა კანონი „საზღვარგარეთის ქვეყნების გავლენის აგენტების რეგისტრაციის შესახებ“ (FARA), რომელიც მხოლოდ უცხო ქვეყნის წარმომადგენელთა რეგისტრაციის საკითხს შეეხებოდა.

4.2.1. „უცხოელი აგენტების რეგისტრაციის შესახებ“ (Foreign Agents Registration Act – FARA) ამერიკის შეერთებული შტატების კანონი

როგორც აღინიშნა ერთ-ერთი პირველი სამართლებრივი დოკუმენტი, რომელიც ფედერალურ დონეზე ითვალისწინებდა ლობისტური საქმიანობის რეგულირებას იყო ამერიკის შეერთებულ შტატებში 1938 წელს მიღებული კანონი - „უცხოელი აგენტების რეგისტრაციის შესახებ“ (Foreign Agents Registration Act - FARA)²³², რომელიც

²³² იხ. Foreign Agents Registration Act (FARA), 22U.S.C. §611, ინტერნეტ - გვერდი: <http://www.fara.gov/indx-act.html#613e>.

გარკვეული ცვლილებებითა და დამატებებით დღესაც მოქმედებს. აღნიშნული კანონის ძირითადი მიზანი იყო შეეზღუდა უცხოელი აგენტების და უცხოური პროპაგანდის (განსაკუთრებით ნაცისტური მოძრაობის) გავლენა ამერიკის სახელმწიფო პოლიტიკაზე. შესაბამისად, იგი შეეხებოდა მხოლოდ უცხო ქვეყნებისა და უცხო ქვეყნის წარმომადგენელთა ლობირების რეგულირების საკითხს.

იმის გათვალისწინებით, რომ აღნიშნული კანონი ერთ-ერთი პირველი სამართლებრივი აქტია ე.წ. „უცხოელი ლობიზმის“ რეგულირების თვალსაზრისით და იგი მასში შეტანილი ცვლილებებითა და დამატებებით კვლავ ძალაშია საყურადღებოა მიმოვიხილოთ მისი ძირითადი პრინციპები და უცხოური ლობიზმის რეგულირების თავისებურებები.

პირველ ყოვლისა აღსანიშნავია, რომ „უცხოელი აგენტების რეგისტრაციის შესახებ“ (FARA) კანონი მოითხოვს ამერიკის შეერთებულ შტატებში მოქმედი უცხოელი პრინციპალის (წარმომადგენლის) ინტერესების შესაბამისად მოქმედი აგენტების სავალდებულო რეგისტრაციას და მის საქმიანობასთან დაკავშირებული ინფორმაციის საჯაროობას, კერძოდ, აღნიშნული აგენტის დამქირავებლის, დაქირავების მიზნების, შემოსავლებისა და გასავლების შესახებ ინფორმაციის წარდგენასა და მის საჯაროობას.

„უცხოელი აგენტების რეგისტრაციის შესახებ“ კანონში დეტალურად არის მოცემული უცხოელი პრინციპალისა და უცხო ქვეყნის აგენტების განმარტება. კანონის მიხედვით, უცხოელი პრინციპალი მოიცავს:

ა) უცხო სახელმწიფოს მთავრობასა და უცხო ქვეყნის პოლიტიკურ პარტიას;

ბ) ამერიკის შეერთებული შტატების გარეთ მცხოვრებ ნებისმიერ პირს, თუ იგი არ არის ამერიკის შეერთებული შტატების მოქალაქე;

გ) პარტნიორობას, ასოციაციას, კორპორაციას, ორგანიზაციას ანდა პირთა სხვა გაერთიანებას, რომელიც შექმნილია ანდა მისი საქმიანობის ადგილს წარმოადგენს უცხო სახელმწიფოს ტერიტორია²³³.

ამავე კანონის მიხედვით, კი „უცხო ქვეყნის პრინციპალის აგენტს განეკუთვნება პირი, რომელიც წარმოადგენს პრინციპალის აგენტს, წარმომადგენელს, თანამშრომელს ანდა მოსამსახურეს, აგრეთვე ნებისმიერი სხვა პირი, რომელიც მოქმედებს პრინციპალის დავალებით, ხელმძღვანელობით ანდა კონტროლის ქვეშ ანდა ნებისმიერი სხვა პირი, რომლის საქმიანობა მთლიანად ან ნაწილობრივ, პირდაპირ ან ირიბად კონტროლდება, ფინანსდება ანდა სუბსიდირდება უცხო ქვეყნის პრინციპალის მიერ, უშუალოდ ანდა მისი წარმომადგენლის მიერ;

გარდა ზემოაღნიშნულისა მითითებული კანონის მიხედვით, უცხო ქვეყნის აგენტს განეკუთვნება პირი, რომელიც:

²³³ იხ. Foreign Agents Registration Act (FARA), 22 U. S. C. §611 (b), ინტერნეტ - გვერდი: <http://www.fara.gov/indx-act.html#613e>.

ა) მონაწილეობს ამერიკის შეერთებული შტატების ფარგლებს გარეთ პოლიტიკურ საქმიანობაში ანდა ეწევა ასეთ საქმიანობას უცხოელი პრინციპალის ინტერესების შესაბამისად;

ბ) ამერიკის შეერთებული შტატების ფარგლებს გარეთ წარმოადგენს საზოგადოებრივი ინტერესების დამცველს, სარეკლამო აგენტს, საინფორმაციო სამსახურის თანამშრომელს ანდა პოლიტიკურ კონსულტანტს ანდა ეწევა ასეთ საქმიანობას უცხოელი პრინციპალის ინტერესების შესაბამისად;

გ) ამერიკის შეერთებული შტატების ფარგლებს გარეთ აგროვებს, იხდის, აკრედიტებს ფულსა და სხვა ფასიან ქაღალდებს (ნივთებს) უცხოელი პრინციპალის ინტერესების შესაბამისად;

დ) ამერიკის შეერთებული შტატების სახელმწიფო ორგანოებისა და თანამდებობის პირების წინაშე წარმოადგენს უცხოელი პრინციპალის ინტერესებს²³⁴.

კანონის თავდაპირველი ნორმების მიხედვით უცხოური აგენტების რეგისტრაციას აშშ-ს სახელმწიფო დეპარტამენტი ახორციელებდა. მეორე მსოფლიო ომის განმავლობაში კანონის აქტიური გამოყენების გათვალისწინებით მასში 1942 წელს შეტანილი იქნა ცვლილებები, რომლის მიხედვით უცხოური აგენტების რეგისტრაცია სახელმწიფო დეპარტამენტიდან გადაეცა აშშ-ს იუსტიციის დეპარტამენტს. მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ მითითებულ კანონში ასევე შეტანილი იქნა რიგი ცვლილებები, მათ შორის აღსანიშნავია 1966 წელს შეტანილი ცვლილებები, რომლის მიხედვით კანონმა უცხოური პროპაგანდის რეგულირებასთან ერთად, ასევე გაითვალისწინა უცხოური პოლიტიკური და ეკონომიკური ინტერესების შესაბამისად განხორციელებული საქმიანობის რეგულირება.

„უცხოელი აგენტების რეგისტრაციის შესახებ“ კანონი (FARA) შეიცავს პოლიტიკური აქტივობის (საქმიანობის) დეფინიციას, რომელიც თავისი შინაარსიდან გამომდინარე შეიძლება განხილული იქნეს როგორც ლობისტური საქმიანობა, რაც შესაბამისად წარმოშობს აღნიშნული საქმიანობის განმახორციელებელი სუბიექტის რეგისტრაციისა და მისი საქმიანობის საჯაროობის ვალდებულებას. კანონის მიხედვით პოლიტიკური აქტივობა გულისხმობს „ნებისმიერ საქმიანობას, რომლის დროსაც მის განმახორციელებელ პირს განზრახული აქვს ან ცდილობს გავლენა მოახდინოს ამერიკის შეერთებული შტატების სახელმწიფო დაწესებულებასა ან თანამდებობის პირზე, ამერიკის შეერთებული შტატების საშინაო და საგარეო პოლიტიკის შემუშავების, მიღების ანდა შეცვლის მიზნით ანდა გავლენა მოახდინოს ამერიკის შეერთებული შტატების პოლიტიკურ და ეკონომიკურ ინტერესებზე უცხო ქვეყნის მთავრობის ან უცხო ქვეყნის პოლიტიკური პარტიების ინტერესების შესაბამისად.“²³⁵

²³⁴ იხ. დასახელებული წყარო, 22 U. S. C. §611 (c),

²³⁵ იხ. Foreign Agents Registration Act (FARA), 22 U. S. C. §611 (O), ინტერნეტ - გვერდი: <http://www.fara.gov/indx-act.html#613e>.

აღნიშნული კანონი ითვალისწინებს, რომ ყველა პირი, რომელიც ეწევა ამ კანონით გათვალისწინებულ საქმიანობას ვალდებულია აღნიშნული საქმიანობის დაწყებიდან 10 დღის განმავლობაში დარეგისტრირდეს ამერიკის შეერთებული შტატების იუსტიციის დეპარტამენტში და წარადგინოს შესაბამისი განცხადება და დოკუმენტაცია, მათ შორის უცხოელ პრინციპალთან დადებული წერილობითი ხელშეკრულების ასლი, რეგისტრაციამდე 60 დღით ადრე უცხოელი პრინციპალისაგან კომპენსაციის ან ანაზღაურების სახით მიღებული თანხების თაობაზე ინფორმაცია, დეტალური ინფორმაცია დაგეგმილი და განხორციელებული საქმიანობის, მათ შორის ლობისტური კონტაქტების შესახებ, რომელიც განხორციელდა ან უნდა განხორციელდეს უცხოელი პრინციპალის ინტერესების შესაბამისად.

ამასთან, კანონის მიხედვით, უცხოელი პრინციპალის აგენტი ვალდებულია ექვსთვიანი პერიოდის გასვლიდან 30 დღის ვადაში იუსტიციის დეპარტამენტში წარადგინოს ინფორმაცია განხორციელებული საქმიანობის შესახებ, რომელიც ექვემდებარება საჯაროობას. წარსადგენი განცხადების ფორმა და მასში შესატანი ინფორმაცია განისაზღვრება იუსტიციის მინისტრის მიერ. ამასთან, კანონის მიხედვით, ეროვნული უშიშროებისა და საზოგადოებრივი ინტერესების გათვალისწინებით, ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში იუსტიციის მინისტრს უფლება აქვს მოითხოვოს დამატებითი ინფორმაციის წარდგენა ან აღნიშნული ინფორმაციის წარდგენა უფრო შემჭიდროებულ ვადებში.

კანონის მოთხოვნების დარღვევა, მათ შორის რეგისტრაციის გარეშე საქმიანობა, რეგისტრაციისათვის ყალბი ან არასწორი ინფორმაციისა და დოკუმენტაციის წარდგენა, ანგარიშგებასთან დაკავშირებული მოთხოვნების შეუსრულებლობა გამოიწვევს პასუხისმგებლობას, კერძოდ, ჯარიმას 10 000 ამერიკის შეერთებული შტატების დოლარის ოდენობით ან პატიმრობას ხუთ წლამდე ვადით ან ორივეს ერთად²³⁶. ამასთან, უცხოელი, რომელიც გასამართლებული იქნება ამ კანონის მოთხოვნების დარღვევისათვის ექვემდებარება გაძევებას ამერიკის კანონმდებლობის შესაბამისად²³⁷.

კანონის მიხედვით იუსტიციის სამინისტროს შესაბამისი სამსახური ამერიკის შეერთებული შტატების კონგრესს ყოველ ექვს თვეში აწვდის ინფორმაციას „უცხოელი აგენტების რეგისტრაციის შესახებ“ კანონის შესაბამისად რეგისტრირებული სუბიექტების თაობაზე, საქმიანობის ბუნების, წყაროებისა და შინაარსის მითითებით²³⁸.

²³⁶ აღსანიშნავია, რომ ბოლო პერიოდის განმავლობაში მითითებული კანონის საფუძველზე რამდენიმე გახმაურებული სასამართლო პროცესი გაიმართა. მათ შორის 2009 წელს მაიამის სასამართლომ ბიზნესმენ ფრანკლინ დიურანს მიუსაჯა ოთხი წლით პატიმრობა, მიიჩნია რა იგი ვენესუელის არარეგისტრირებულ აგენტად, 2010 წელს წარმომადგენელთა პალატის ყოფილი წევრი მიჩიგანის შტატიდან მარკ სილდჯენერი დაადანაშაულებს ლობირებაში ისლამური საქველმოქმედო ორგანიზაციის ინტერესების სასარგებლოდ, რომელიც შემწნეული იყო ტერორისტულ ორგანიზაციებთან კავშირში და სხვა.

²³⁷ იხ. Foreign Agents Registration Act (FARA), 22 U. S. C. §618, ინტერნეტ - გვერდი: <http://www.fara.gov/indx-act.html#613e>.

²³⁸ იხ. 1942-2011 წლების ანგარიშები ინტერნეტ - გვერდზე: <http://www.fara.gov/annualrpts.html>.

4.2.2. „ლობიზმის რეგულირების შესახებ“ ამერიკის შეერთებული შტატების 1946 წლის კანონი

ამერიკის შეერთებულ შტატებში ლობისტური საქმიანობის საკანონმდებლო რეგულირების თვალსაზრისით მნიშვნელოვანი აღმოჩნდა 1946 წელი, როდესაც კონგრესის რეორგანიზაციასთან დაკავშირებულ კანონპროექტთა პაკეტში ასევე მიღებული იქნა ფედერალური კანონი „ლობიზმის რეგულირების შესახებ“, რომელიც წარმოადგენდა ამერიკის შეერთებულ შტატებში ფედერალურ დონეზე ლობიზმის სამართლებრივი რეგულირების პირველ სისტემატიზირებულ საკანონმდებლო აქტს. აღნიშნული კანონის მიღებას საფუძვლად დაედო ასევე მეცნიერ-პოლიტოლოგთა წინადადებები, რომლებმაც მრავალწლიანი შესწავლისა და ანალიზის საფუძველზე კონგრესის რეორგანიზაციის საკითხებზე მომუშავე კომისიას წარუდგინეს რეკომენდაცია, რომ ყველა ჯგუფი რომელთა წარმომადგენლებიც გამომჩნდებოდნენ კონგრესში კონგრესის წევრებთან კომუნიკაციის მიზნით გაეველოთ რეგისტრაცია და წარედგინათ მონაცემები თავიანთ წევრებზე, შემოსავლებზე, ფინანსებზე, საკანონმდებლო ინტერესის სფეროზე და ა. შ.

საბოლოოდ კონგრესის რეორგანიზაციის საკითხებზე მომუშავე კომისიის მიერ მოწონებული იქნა წინადადება, რომ კონგრესს მიეღო სპეციალური კანონი იმ ორგანიზებული ჯგუფების რეგისტრაციის თაობაზე, რომელთა საქმიანობასაც წარმოადგენდა საკანონმდებლო პროცესზე ზეგავლენის განხორციელება. ასეთი რეგისტრაციის პირობებში ასევე გათვალისწინებული უნდა ყოფილიყო ლობიზმზე გაწეული დანახარჯების კვარტალური ანგარიშის წარდგენის სავალდებულობა. სხვა რეკომენდაციებთან ერთად აღნიშნული წინადადება შეტანილი იქნა კონგრესის რეორგანიზაციის საერთო კანონპროექტში, რამაც უზრუნველყო კიდევ მისი მიღება, ვინაიდან საკანონმდებლო პაკეტის განხილვისას გაცილებით დიდი ყურადღება დაეთმო კონგრესის რეორგანიზაციასთან დაკავშირებულ სხვა საკითხებს. როგორც აღნიშნული კანონის მიღებასთან დაკავშირებით კონგრესმენმა ე. ლეინმა ხატოვნად აღნიშნა „მითითებული კანონი წყნარად გაცოცდა კონგრესში უფრო პოპულარული რეორგანიზაციის შესახებ კანონის ფრაკში“²³⁹.

„ლობიზმის რეგულირების შესახებ“ აშშ-ს 1946 წლის კანონის 266-ე პარაგრაფის მიხედვით²⁴⁰ აღნიშნული კანონის მოქმედება ვრცელდებოდა ნებისმიერ პირზე, რომელიც უშუალოდ ანდა თავისი წარმომადგენლის, თანამშრომლის ან სხვა პირის მეშვეობით იღებდა ან აგროვებდა ფულად სახსრებს ანდა სხვა ქონებას ძირითადად ერთ-ერთი აღნიშნული ამოცანის შესრულების მიზნით:

²³⁹ იხ. The Role of Lobbying in Representative Self-Government, house of Representatives, Eighty-First Congress, Second Session, Washington, D.C. 1950, 54.

²⁴⁰ იხ. Federal Regulation of Lobbying Act of 1946, Legislative Reorganization Act of 1946, [ინტერნეტ - გვერდი: http://www.law.cornell.edu/topn/legislative_reorganization_act_of_1946].

ა) ამერიკის შეერთებული შტატების კონგრესის მიერ რაიმე საკანონმდებლო აქტის მიღების ან უარყოფის მიზნით;

ბ) ამერიკის შეერთებული შტატების კონგრესზე პირდაპირი ან ირიბი ზემოქმედებით მის მიერ რაიმე საკანონმდებლო აქტის მიღების ან უარყოფის მიზნით.

აღნიშნული კანონის მიხედვით ნებისმიერი პირი, რომელიც ანაზღაურებით ანდა სხვა მოტივით, ეწეოდა საქმიანობას, რომლის ძირითად მიზანსაც შეადგენს აშშ-ს კონგრესზე ზემოქმედება, კანონპროექტის მიღების ან უარყოფის შესახებ, სანამ აღნიშნული მიზნით განახორციელებდა რაიმე მოქმედებას, უნდა დარეგისტრირებულიყო წარმომადგენელთა პალატის კლერკთან და სენატის მდივანთან, რისთვისაც მათთვის წერილობითი ფორმით უნდა წარედგინა განცხადება, რომელშიც მოცემული იქნებოდა მონაცემები მისი და იმ პირის შესახებ, ვის ინტერესებსაც იგი წარმოადგენდა, დაქირავების პერიოდი, გასამრჯელოს რაოდენობა, ამ მიზნით გამოყოფილი თანხების ოდენობა. ასეთი წესით დარეგისტრირებული პირი ვალდებული იყო ყოველკვარტალურად წარედგინა მონაცემები ყველა იმ ფინანსური ოპერაციების შესახებ, რომელიც მან გასწია აღნიშნული ფუნქციის განსახორციელებლად²⁴¹.

ამ მუხლის მოქმედება არ ვრცელდებოდა იმ პირებზე, რომლებიც კონგრესის კომიტეტის წინაშე გამოდიოდნენ და აფიქსირებდნენ თავიანთ პოზიციას, როგორც კანონის მომხრე ან მოწინააღმდეგე; იმ თანამდებობის პირებზე, რომლებიც აღნიშნული კანონპროექტების თაობაზე გამოდიოდნენ როგორც ოფიციალური პირები; აგრეთვე იმ გაზეთებსა და სხვა პერიოდულ გამოცემებზე, რომლებიც „ჩვეულებრივ“ აქვეყნებდნენ სტატიებს, კომენტარებს, განცხადებებს და ეს გაზეთები გამოდიოდნენ პერიოდულად, ანდა აღნიშნული პირი არ განახორციელებდა დამატებით ღონისძიებებს საკანონმდებლო აქტის შემდგომი მხარდაჭერის ან უარყოფისათვის.

წარმომადგენელთა პალატის კლერკისა და სენატის მდივნისათვის წარდგენილი მონაცემები უნდა ყოფილიყო ოფიციალურად დამოწმებული კანონით დადგენილი ფორმის მიხედვით. წარმომადგენელთა პალატის კლერკი და სენატის მდივანი უზრუნველყოფდნენ მათთვის წარდგენილი მონაცემების საჯაროობას, აქვეყნებდნენ რა მას კონგრესის ჟურნალში - „კონგრეს რეკორდში“. აღნიშნული მონაცემები ორი წლის განმავლობაში ინახებოდა კლერკის კანცელარიაში და საზოგადოების ნებისმიერ წევრს შეეძლო მისი გაცნობა.

კანონით დაწესებული იყო პასუხისმგებლობის ზომა იმ პირებისათვის, რომლებიც დაარღვევდნენ აღნიშნული კანონის მოთხოვნებს. კერძოდ, კანონის მოთხოვნების დარღვევისათვის გათვალისწინებული იყო ფულადი ჯარიმა 5000 აშშ დოლარის ოდენობით, პატიმრობა 12 თვემდე ვადით, ხოლო დამატებითი

²⁴¹ იხ. Federal Regulation of Lobbying Act of 1946, &267, Legislative Reorganization Act of 1946, [ინტერნეტ - გვერდი: http://www.law.cornell.edu/topn/legislative_reorganization_act_of_1946].

პასუხისმგებლობის სახით გათვალისწინებული იყო ლობისტური საქმიანობის უფლების ჩამორთმევა 3 წლის ვადით²⁴².

აღსანიშნავია, რომ კანონის მიხედვით დეტალურად არ იყო განსაზღვრული ბევრი ის საკითხი, რომელიც მნიშვნელოვანია ლობიზმის სრულყოფილი რეგულირების თვალსაზრისით. რამაც კანონის ამოქმედებისთანავე მისი კრიტიკა გამოიწვია. მაგალითად, კანონი არ მოითხოვდა იმ პირების რეგისტრაციას, რომლებიც ლობისტურ საქმიანობას ახორციელებდნენ საკუთარი ფულით; კანონის მოქმედება არ ვრცელდებოდა იმ ლობისტებზე, რომლებიც მოღვაწეობდნენ არა კონგრესში, არამედ აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებში. ამასთანავე, კანონით არ იყო განსაზღვრული რომელიმე ფედერალური ორგანო, რომელიც პასუხისმგებელი იქნებოდა მის აღსრულებაზე. წარმომადგენელთა პალატის კლერკი და სენატის მდივანი გამოდიოდა სარეგისტრაციო განცხადებებისა და ანგარიშების უბრალო შემნახველებად, მათ არ ჰქონდათ უფლება მოეთხოვათ, რომ ამა თუ იმ ჯგუფს გაეკლო რეგისტრაცია. მართალია, კანონის დარღვევა ითვლებოდა სისხლის სამართლის დანაშაულად და იუსტიციის სამინისტროს შეეძლო გამოეძია დამრღვევი, მაგრამ ვინაიდან, ისინი არ ეწეოდნენ ლობისტების მონაცემებისა და ანგარიშების შემოწმებას, მათ აღნიშნული ფუნქციის განხორციელება შეეძლოთ მხოლოდ შემოსული საჩივრის საფუძველზე.

ასევე გარკვეულ გაუგებრობას იწვევდა კანონის მოქმედების გავრცელების საკითხი. კანონში არსებული ჩანაწერის მიხედვით მისი მოქმედება ვრცელდებოდა მხოლოდ იმ პირებზე, რომელთა მიერ განხორციელებული საქმიანობის „ძირითად მიზანსაც“ შეადგენდა აშშ-ს კონგრესზე ზემოქმედება რაიმე კანონპროექტის მიღების ან უარყოფისათვის. „ძირითადი მიზნის“ მრავალმხრივი და თავისებური ინტერპრეტაციიდან გამომდინარე, ბევრი დაინტერესებული ჯგუფი აცხადებდა, რომ კონგრესზე ზემოქმედება არ წარმოადგენდა მის მთავარ მიზანს, რის გამოც ისინი მართალია, იღებდნენ შესაბამის გასამრჯელოს, მაგრამ ვერ ხვდებოდნენ კანონის მოქმედების სივრცეში და ამდენად, არ იყვნენ ვალდებული წარედგინათ ანგარიშები.

კანონში გაურკვეველობას იწვევდა ასევე ისიც, თუ კანონმდებელთან რა სახის კონტაქტები ითვლებოდა ლობიზმად, რაც ლობისტებს საშუალებას აძლევდა თავი აერიდებინა რეგისტრაციისათვის იმ საფუძველით, რომ ისინი შედიოდნენ რა კონტაქტში კანონმდებელთან აცხადებდნენ, რომ მათ მიზანს შეადგენს მათთვის ინფორმაციის მიწოდება და არა ზემოქმედება. ამასთან, კანონმა ფაქტიურად დაინტერესებულ ჯგუფებსა და ლობისტებს მიანდო იმის განსაზღვრა, თუ მათი საერთო დანახარჯებიდან რა ნაწილი უნდა ყოფილიყო მითითებული წარდგენილ ანგარიშში, როგორც ლობიზმზე დანახარჯები. რის შედეგადაც უამრავი ორგანიზაცია, რომლებიც ათასობით დოლარს ხარჯავდა კონგრესზე ზემოქმედებისათვის, ანგარიშში მიუთითებდა

²⁴² იხ. Federal Regulation of Lobbying Act of 1946, &269, Legislative Reorganization Act of 1946, [ინტერნეტ - გვერდი: http://www.law.cornell.edu/topn/legislative_reorganization_act_of_1946].

მხოლოდ მცირე ნაწილს ლობისტურ საქმიანობაზე გაწეულ დანახარჯებიდან. აცხადებდა რა, რომ ხარჯების დანარჩენი ნაწილი მოდიოდა საზოგადოების ინფორმირებაზე, საზოგადოებრივი აზრის შეწავლაზე, სხვადასხვა გამოკვლევებზე, პუბლიკაციებზე და ა.შ.

მიუხედავად აღნიშნული ცალკეული ხარვეზებისა „ლობიზმის რეგულირების შესახებ“ აშშ-ს 1946 წლის კანონმა მნიშვნელოვანი როლი შეასრულა ლობიზმის რეგულირებისა და მასთან დაკავშირებული პროცესების სამართლებრივ ჩარჩოებში მოქცევის საქმეში. გადაიდგა პირველი ნაბიჯი „დაინტერესებული ჯგუფების“ რეგისტრაციისა და მათი საქმიანობის საჯაროობის უზრუნველსაყოფად, რაც შესაბამისად, „კულუარებში“ მიმდინარე პროცესების გამჭვირვალეობის საფუძველი ხდებოდა.

4.2.3. „ლობისტური საქმიანობის საჯაროობის შესახებ“ ამერიკის შეერთებულ შტატების 1995 წლის აქტი

არაერთი მცდელობის მიუხედავად შეეცვალათ ლობისტური საქმიანობის მარეგულირებელი ამერიკის შეერთებული შტატების 1946 წლის კანონი, იგი დიდხანს ინარჩუნებდა თავის მოქმედებას და მხოლოდ 1995 წელს, ლობისტური საქმიანობის სრულყოფილი მოწესრიგებისა და აღნიშნული პროცესის საჯაროობის უზრუნველყოფის მიზნით, ამერიკის შეერთებულ შტატებში ფედერალურ დონეზე იქნა მიღებული ლობისტური საქმიანობის მარეგულირებელი ახალი სამართლებრივი აქტი - „ლობისტური საქმიანობის საჯაროობის შესახებ“ (Lobbying Disclosure Act (LDA))²⁴³.

აღნიშნული კანონი, ითვალისწინებდა რა „ლობიზმის რეგულირების შესახებ“ 1946 წლის ფედერალურ კანონში არსებულ ხარვეზებსა და კანონმდებლობაში ადმინისტრაციული და სახელმძღვანელო მექანიზმების გაძლიერების აუცილებლობას (სექცია 1601, მე-2 პუნქტი), დეტალურად განსაზღვრავს იმ საკითხებს, რომლებიც ლობისტური საქმიანობის განმახორციელებელ პირთა რეგისტრაციას, მათ ანგარიშგებასა და საჯაროობას უკავშირდება. ამასთან, მითითებული კანონი ამომწურავად განმარტავს ყველა იმ ძირითად ცნებასა თუ დებულებას, რაც ლობიზმის პროცესს უკავშირდება. აღსანიშნავია, რომ კანონის დებულებები კიდევ უფრო სრულყოფილი გახდა მითითებულ კანონში 2007 წელს შეტანილი ცვლილებების შედეგად²⁴⁴, რომლის მიზანი საკანონმდებლო პროცესის კიდევ უფრო გამჭვირვალეობის უზრუნველყოფა იყო.

²⁴³ Lobbying Disclosure Act of 1995, [ინტერნეტ-გვერდი: http://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby_Disclosure_Act/compilation.pdf].

²⁴⁴ იხ. [ინტერნეტ რესურსი: http://clerk.house.gov/public_disc/110-81.pdf].

„ლობისტური საქმიანობის საჯაროობის შესახებ“ ამერიკის შეერთებული შტატების 1995 წლის კანონის მთავარი ინიციატორის სენატორ კარლ ლევინის (დემოკრატიული პარტია, მიჩიგანის შტატი) შეფასებით „ამერიკის შეერთებული შტატების ახალი კანონი ნამდვილად ამუშავდა. ძველი კანონის მოქმედების ბოლო წლისათვის (1995 წელი) რეგისტრირებული ლობისტთა რაოდენობა შეადგენდა 6078. ახალი კანონის ამოქმედების პირველივე წლისათვის რეგისტრირებული ლობისტების რაოდენობა შეადგენდა 14912, მათ შორის ახალი კანონის საფუძველზე დარეგისტრირდა 10612 ლობისტი, რომელიც მანამდე არ იყო რეგისტრირებული. ახალი კანონის მიღების საფუძველზე ასევე გაიზარდა ლობირების მიზნით გაწეული დანახარჯების მოცულობა და იგი შეადგენდა დაახლოებით 1 მილიარდ დოლარს წელიწადში. ახალი ფორმა ლობისტური საქმიანობის ანგარიშგების თაობაზე არა მხოლოდ შეიცავს უფრო კონკრეტულ ინფორმაციას, ასევე უზრუნველყოფს აღნიშნული ინფორმაციის გადაცემას უფრო მოსახერხებელი და გასაგები ფორმით. ამრიგად, ამერიკელები ახლა მიიღებენ უფრო ზუსტ მონაცემებს იმის თაობაზე, რა საკითხზე ხდება ლობირება, ვინ ახორციელებს ამ ლობირებას და რა თანხებს ხარჯავენ ამისათვის“²⁴⁵.

ამასთან, თავის შეფასებაში სენატორმა კარლ ლევინმა ჩამოაყალიბა ლობისტური საქმიანობის მარეგულირებელი ამერიკის შეერთებული შტატების 1946 წლისა და 1995 წლის კანონებს შორის არსებული ფუნდამენტური განსხვავებები. მისი მოსაზრებით „ლობისტური საქმიანობის საჯაროობის შესახებ“ ამერიკის შეერთებული შტატების 1995 წლის კანონი ქმნის ამ სფეროში კანონმდებლობას უფრო ნათელსა და მარტივს შემდეგი ფაქტორების გათვალისწინებით:

- ჩამოყალიბდა ნათელი და გასაგები წესები ინფორმაციის საჯაროობის თაობაზე;
- დადგინდა გონივრული მინიმალური მოთხოვნები;
- გაუქმდა დუბლირებული და თავისი არსით პარალელური მოთხოვნები;
- ყოველკვარტალური ანგარიშგება შეიცვალა ნახევარწლიანი ანგარიშგებით;
- მიღებული იქნა გადაწყვეტილება შეიქმნას კომპიუტერულ მონაცემთა ბაზა;
- მოითხოვება იმ ორგანიზაციის ერთჯერადი რეგისტრაცია, რომლის თანამშრომლები შედგება ლობისტებისაგან, ნაცვლად იმისა რომ დარეგისტრირდეს მისი ყველა ცალკეული თანამშრომელი – ლობისტი;
- მოითხოვება კეთილსინდისიერი შეფასება ლობირების საერთო ხარჯებისა (გასაგებების საერთო თანხის);
- ორგანიზაციებს, რომელთაც მოეთხოვებათა ფინანსური ანგარიშგება ლობისტური ხარჯებისა საგადასახადო კოდექსის

²⁴⁵ იხ. Вопросы демократии. Электронный журнал Государственного департамента США, Лоббирование в Америке. Том 3. №2. Июнь 1998. (<http://www.usia.gov/journals/journals.htm>), გვ. 9-10

შესაბამისად, ნება დაერთოთ, ინფორმაციის საჯაროობისათვის გამოიყენონ მონაცემები, რომელიც მომზადებულია საგადასახადო ორგანოსათვის“²⁴⁶.

აღსანიშნავია, რომ მიმდინარე ეტაპისათვის „ლობისტური საქმიანობის საჯაროობის შესახებ“ აშშ-ს ფედერალურ კანონთან ერთად აშშ-ის თითქმის ყველა შტატში მოქმედებს კანონი, რომელიც შესაბამისი შტატის დონეზე არეგულირებს ლობისტურ საქმიანობას და მოითხოვს პირისაგან რეგისტრაციასა და შესაბამისი ანგარიშის წარდგენას, თუ იგი ურთიერთობაში შედის ხელისუფლების ორგანოებსა და მათ თანამდებობის პირებთან, მათზე გარკვეული ზემოქმედების განხორციელების მიზნით. ამასთან ცალკეული შტატების კანონები გარკვეული თავისებურებებით ხასიათდება და განსხვავდებიან ერთმანეთისაგან. ძირითადი სხვაობა მდგომარეობს იმაში, თუ რა სახის ლობისტური ზემოქმედების განხორციელებისათვის არის დაწესებული სავალდებულო რეგისტრაცია და შესაბამისად, ანგარიშის წარდგენა, ამასთან რიგი შტატების კანონები არეგულირებს მხოლოდ საკანონმდებლო ხელისუფლებაზე განხორციელებულ ლობირებას, ნაწილი კი – როგორც საკანონმდებლო, ასევე ხელისუფლების აღმასრულებელ ორგანოებზე განხორციელებულ ზემოქმედებას. ამასთან, გარკვეული განსხვავებები მოქმედებს ლობისტად რეგისტრაციის მოთხოვნებს, რეგისტრაციისათვის წარსადგენ დოკუმენტებსა და ანგარიშების მიზნით წარსადგენ ინფორმაციასთან დაკავშირებით.

4.3. ლობისტური საქმიანობის სამართლებრივი რეგულირება კანადაში

კანადა გახდა მეორე ქვეყანა ამერიკის შეერთებული შტატების შემდეგ, სადაც 1988 წელს მიღებული იქნა ლობისტური საქმიანობის მარეგულირებელი აქტი - კანონი „ლობისტთა რეგისტრაციის შესახებ“²⁴⁷, რომელიც კანადაში ფედერალურ დონეზე არეგულირებს ლობისტურ საქმიანობას. მისი მიღების პერიოდისათვის იგი მეტ-ნაკლებად სრულყოფილ და შინაარსობრივი თვალსაზრისით საინტერესო დოკუმენტს წარმოადგენდა. რაც კანონის მომზადების წინაპირობებმა განსაზღვრეს, კერძოდ, იგი შემუშავებული იქნა შედარებითი სამართლის იმ დროისათვის არსებული მასალის, საზღვარგარეთის ქვეყნების (განსაკუთრებით აშშ-ის) მიერ ამ სფეროში დაგროვილი უდიდესი

²⁴⁶ იხ. Вопросы демократии. Электронный журнал Государственного департамента США, Лоббирование в Америке. Том 3. №2. Июнь 1998. (<http://www.usia.gov/journals/journals.htm>), გვ. 9

²⁴⁷ იხ. Consolidation Lobbying Act R.S.C., 1985, [Published by the Minister of Justice at the following address:<http://laws-lois.justice.gc.ca>]

გამოცდილების, ლობიზმისათვის დამახასიათებელი თავისებურებების ანალიზისა და განზოგადების საფუძველზე.

კანონის პრეამბულის მიხედვით კანადაში აღიარებული იქნა ლობისტური საქმიანობის ლეგიტიმურობა და აღნიშნულ პრეამბულაშივე გაცხადდა კანონის მიღების მიზანი და დანიშნულება. კერძოდ, კანონის პრეამბულის მიხედვით კანონის მიღება განპირობებულია იმის გათვალისწინებით, რომ მთავრობასთან ღია და თავისუფალი ურთიერთობა წარმოადგენს უმთავრეს საზოგადოებრივ ინტერესს და რომ თანამდებობის პირებსა და საზოგადოებას ჰქონდეს შესაძლებლობა იცოდეს თუ ვინ ცდილობს მთავრობაზე ზეგავლენის განხორციელებას.

„ლობისტთა რეგისტრაციის შესახებ“ კანადის კანონი ამერიკის შეერთებული შტატების კანონის ანალოგიურად ლობისტური საქმიანობის განხორციელების საფუძველად ითვალისწინებს მისი განმახორციელებელი პირების რეგისტრაციასა და მათ მიერ პერიოდული ანგარიშების წარდგენის ვალდებულებას. ამასთან, რეგისტრაცია არ იწვევს ლობისტებისათვის რაიმე დამატებითი უფლებების მინიჭებას. რეგისტრაცია ლობისტური საქმიანობის განმახორციელებელი პირების ფიქსაციის, მათი საქმიანობის საჯაროობისა და საზოგადოებისათვის გაცნობის ფუნქციას ასრულებს.

4.4. ლობისტური საქმიანობის მარეგულირებელი სამართლებრივი აქტები აღმოსავლეთ ევროპისა და პოსტ-საბჭოური სივრცის ქვეყნებში

უკანასკნელი წლების განმავლობაში აღმოსავლეთ ევროპისა და რიგ პოსტ-საბჭოთა ქვეყნებში აქტუალური გახდა ლობისტური საქმიანობის გამჭვირვალებისა და აღნიშნული პროცესის კანონის მკაცრი რეგულირების სისტემაში მოქცევის ტენდენცია. მე-20 საუკუნის მიწურულს პოსტ-საბჭოთა ქვეყნებში განხორციელებულმა პოლიტიკური სისტემის ცვლილებებმა, რასაც თან ახლდა სოციალურ-ეკონომიკური გარდაქმნები, ახალი პოლიტიკური და საზოგადოებრივი ინსტიტუტების ჩამოყალიბება, სოციალური და ეკონომიკური განვითარების ახალი მექანიზმების დამკვიდრება, წარმომადგენლობითი ორგანოების როლის გაძლიერება, მნიშვნელოვნად შეუწყო ხელი აღნიშნულ ქვეყნებში ლობიზმის დამკვიდრებასა და განვითარებას. ლობიზმის ფართოდ გავრცელებამ კი თავის მხრივ მისი საკანონმდებლო რეგულირებისა და გარკვეულ ჩარჩოებში მოქცევის აუცილებლობა განაპირობა.

ამერიკის შეერთებული შტატებისა და კანადის საკანონმდებლო გამოცდილების გათვალისწინებით აღმოსავლეთ ევროპისა და პოსტ-საბჭოთა ქვეყნებმა ლობიზმის რეგულირების მიზნით დაიწყეს ერთიანი, სპეციალური და სისტემატიზირებული საკანონმდებლო აქტების შემუშავება და მიღება. აღნიშნული თვალსაზრისით საყურადღებოა

პოლონეთის 2005 წლის 7 ივლისის კანონი „ლობიზმის საკანონმდებლო რეგულირების შესახებ“²⁴⁸, უნგრეთის 2006 წლის კანონი „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“²⁴⁹, ლიტვის რესპუბლიკის 2000 წლის 27 ივნისის კანონი „ლობისტურ საქმიანობის შესახებ“²⁵⁰. აღნიშნულსვე უნდა მივაკუთვნოთ 1998 წელს საქართველოში მიღებული კანონი - „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“. ამასთან, როგორც ტენდენცია მოწმობს რიგ პოსტ-საბჭოთა ქვეყნებში ასევე ტარდება ღონისძიებები და მზადდება შესაბამისი საკანონმდებლო ინიციატივები ლობისტური საქმიანობის მარეგულირებელი კანონის მიღების უზრუნველსაყოფად²⁵¹.

ნიშანდობლივია, რომ აღმოსავლეთ ევროპის რიგ ქვეყნებში ლობისტური საქმიანობის მარეგულირებელმა ნორმებმა ასახვა ჰპოვეს კორუფციის პრევენციასთან დაკავშირებულ საკანონმდებლო აქტებში. მაგალითად, სლოვენიაში ლობისტური საქმიანობის რეგულირების თაობაზე ნორმები განსაზღვრულია „კორუფციის აღკვეთისა და პრევენციის შესახებ“ სლოვენის 2010 წლის 26 მაისის კანონით²⁵².

მიმდინარე ეტაპისათვის 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 ლობიზმის შესახებ კანონი და ავსტრალიაში ლობისტური ქცევის რეგულირების თაობაზე 2008 წელს მიღებული სპეციალური კანონი²⁵³.

²⁴⁸ Act of 7 July 2005 on legislative and regulatory lobbying, [ინტერნეტ რესურსი: <http://www.oecd.org/dataoecd/18/15/38944200.pdf>].

²⁴⁹ Act XLIX of 2006 on Lobbying Activities, [ინტერნეტ რესურსი: http://www.uni-corvinus.hu/fileadmin/user_upload/hu/tanszekek/tarsadalomtu_domanyi_politikatudomany/files/tantargyak/downloads_2008f/Lobby_Act_XLIX_of_2006.pdf].

²⁵⁰ Law on Lobbying Activities No. VIII-1749 of 27 June 2000, [ინტერნეტ რესურსი: <http://www.oecd.org/dataoecd/18/15/38944200.pdf>].

²⁵¹ მაგალითად, ბოლო წლების განმავლობაში უკრაინის უმაღლეს რადაში განსახილველად რეგისტრირებული იქნა რამდენიმე კანონპროექტი ლობისტური საქმიანობის რეგულირების თაობაზე, მათ შორის დეპუტატ ი. შაროვიმის, დეპუტატ ი. სახნოს, დეპუტატ ი. გრინივიმის, დეპუტატ ვ. კონოვალის ინიციატივით წარდგენილი კანონპროექტები. უფრო მეტიც უკრაინის იუსტიციის მინისტრის 2009 წლის 15 იანვრის №36/7 ბრძანებით შექმნილი იქნა სამუშაო ჯგუფი უკრაინაში ლობირების შესახებ კანონის კონცეფციის შემუშავების მიზნით, რომლის მიერაც მომზადებული იქნა კიდევ ლობირების შესახებ კანონის კონცეფცია. ლობისტური საქმიანობის რეგულირების შესახებ არაერთი კანონპროექტი იქნა წარდგენილი ასევე რუსეთის ფედერაციისა და ყაზახეთის უმაღლეს საკანონმდებლო ორგანოში.

²⁵² Integrity and prevention of corruption act, [ინტერნეტ რესურსი: http://www.regulatelobbying.com/images/Slovenia_Lobbying_Law-3.pdf].

²⁵³ Lobbying code of conduct, [ინტერნეტ რესურსი: http://lobbyists.pmc.gov.au/conduct_code.cfm].

4.5. ამერიკის შეერთებული შტატების, კანადის, ავსტრალიის, აღმოსავლეთ ევროპისა და პოსტ-საბჭოური სივრცის ქვეყნების ლობისტური საქმიანობის მარეგულირებელი სამართლებრივი აქტების ძირითადი ასპექტები

უპირველეს ყოვლისა უნდა აღინიშნოს, რომ მითითებულ ქვეყნებში ლობისტური საქმიანობის რეგულირება გამოირჩევა იმით, რომ ამ ქვეყნებში მოქმედებს ერთიანი და სისტემატიზირებული საკანონმდებლო აქტები ლობისტური საქმიანობის შესახებ, რომელთა მიხედვით განსაზღვრულია ლობისტური საქმიანობის განხორციელების პირობები, ლობისტად რეგისტრაციის წესი, ლობისტური საქმიანობის განმხორციელებელი პირების ანგარიშგებისა და შესაბამისი მონაცემების საჯაროობის მექანიზმები.

ზემოაღნიშნულ ქვეყნებში მოქმედი ლობისტური საქმიანობის მარეგულირებელი საკანონმდებლო აქტების ანალიზისას საყურადღებოა იმ ძირითადი ცნებების მიმოხილვა, რაც ლობისტურ საქმიანობას და მის რეგულირებას უკავშირდება. პირველ ყოვლისა ეს არის თვით ლობისტური საქმიანობის დეფინიცია. მაგალითად, ამერიკის შეერთებული შტატების 1995 წლის ფედერალური კანონი შეიცავს ლობისტური საქმიანობის განმარტებას, რომლის მიხედვით „ლობისტური საქმიანობა ნიშნავს ლობისტურ კონტაქტებს ანდა ცდებს ასეთი სახის კონტაქტების დამყარებისათვის, რაც გულისხმობს ლობისტური საქმიანობის მომზადებასა და დაგეგმვას, კვლევას და სხვა წინასწარ საქმიანობას, რომელიც გამოიყენება კონტაქტის დამყარების დროს, აგრეთვე სხვა პირების ლობისტური საქმიანობის კოორდინაციას“²⁵⁴. სლოვენის აქტის მიხედვით კი „ლობირება გულისხმობს ლობისტთა საქმიანობას, რომელსაც ისინი ეწევიან დაინტერესებული ორგანიზაციების სახელით არასაჯარო ზეგავლენის განსახორციელებლად სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებზე, ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებსა და პირებზე, რომლებიც ახორციელებს სახელმწიფოებრივ უფლებამოსილებებს ნორმატიული აქტის და სხვა მნიშვნელოვანი დოკუმენტის გამოცემასთან დაკავშირებით“²⁵⁵.

ამერიკის შეერთებული შტატების 1995 წლის ფედერალური კანონი კანონი ასევე განსაზღვრავს „ლობისტისა“ და „ლობისტური ფირმის“ ცნებას. აღნიშნული კანონის მიხედვით, ლობისტი შეიძლება იყოს ნებისმიერი პირი, რომელიც კლიენტის მიერ ფინანსური ან სხვაგვარი ანაზღაურებით არის დაქირავებული, რათა მან კლიენტის სასარგებლოდ აღმასრულებელი ან საკანონმდებლო შტოს თანამდებობის პირებთან დაამყაროს ზეპირი ან წერილობითი ურთიერთობა, რომლის მიზანია ზეგავლენა მოახდინოს ფედერალური კანონმდებლობის

²⁵⁴ იხ. Lobbying Disclosure Act of 1995 U.S., SEC. 3.(7), [ინტერნეტ რესურსი: http://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby_Disclosure_Act/compilation.pdf];

²⁵⁵ იხ. Integrity and prevention of corruption act, Slovenia, Article 4 (14); [ინტერნეტ რესურსი: http://www.regulatelobbying.com/images/Slovenia_Lobbying_Law-3.pdf];

ფორმულირებაზე, მიღებაზე ან შეცვლაზე, ე. ი. განახორციელოს ლობისტური კონტაქტები და რომლის სამსახური მოიცავს ერთზე მეტი ლობისტური კონტაქტის დამყარებას, იმ პირების გარდა, რომელთა მიერ განხორციელებული ლობისტური საქმიანობა ექვესთვიანი პერიოდის განმავლობაში არ აღემატება კლიენტისათვის გაწეული სამსახურის 20 პროცენტს²⁵⁶.

ამერიკის შეერთებული შტატების ზემოაღნიშნული კანონით კანონმდებლობაში ასევე დაფიქსირდა „ლობისტური ფორმის“ ცნება, რაც გულისხმობს ფიზიკურ ან იურიდიულ პირს, რომელსაც ჰყავს ერთი ან მეტი დაქირავებული მოსამსახურე და რომელიც ახორციელებს ლობირებას სხვა ფიზიკური ან იურიდიული პირის სასარგებლოდ. ტერმინი ასევე მოიცავს დამოუკიდებელ ფიზიკურ პირს, რომელიც წარმოადგენს ლობისტს²⁵⁷.

ამერიკის შეერთებული შტატების ფედერალური კანონის ანალოგიურად ლობისტური საქმიანობის, ლობისტისა და ლობისტური ფორმის ცნებებს შეიცავს ასევე უნგრეთის 2006 წლის კანონი, ლიტვის 2000 წლის კანონი, პოლონეთის 2005 წლის კანონი, ავსტრალიის 2008 წლის კანონი. შესაბამისად, აღნიშნულ ქვეყნებში დასაშვებად არის მიჩნეული ლობისტური საქმიანობის განხორციელება, როგორც ცალკეული ლობისტების, ისე ლობისტური ორგანიზაციების მიერ.

ლობირების მარეგულირებელი საკანონმდებლო აქტები ცალკეულ შემთხვევებში ასევე განსაზღვრავენ იმ სუბიექტთა წრეს, რომელთაც არ აქვთ ლობისტური საქმიანობის განხორციელების უფლებამოსილება. მაგალითად, „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ უნგრეთის კანონის მიხედვით, „ლობისტური საქმიანობის განხორციელების უფლებამოსილება არა აქვთ: ა) პარლამენტის წევრებს, ევროპის პარლამენტის წევრებს, მთავრობის ხელმძღვანელს, წარმომადგენლობითი ორგანოებისა (გენერალური ასამბლეის) და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების წევრებს, მერს, გენერალური ასამბლეის ხელმძღვანელს; ბ) სახელმწიფო საბიუჯეტო დაწესებულების, რომელთა საქმიანობაც განისაზღვრება საჯარო ფინანსების აქტით, დირექტორებს, თანამდებობის პირებსა და წევრებს, აგრეთვე პირებს, რომლებიც ახორციელებენ საჯარო უფლებამოსილებებს სახელმწიფო დაწესებულებებში, სასამართლო და პროკურატურის ორგანოებში . . . ; გ) სახელმწიფო კონტროლის განმახორციელებელ ნებისმიერ ეკონომიკურ ოპერატორს, წევრებს და თანამდებობის პირებს და აღნიშნული ორგანიზაციების სამეთვალყურეო ორგანოს წევრებს, აგრეთვე ადგილობრივ ორგანოებთან დაკავშირებით ადგილობრივი ორგანოების კონტროლის განმახორციელებელ ეკონომიკურ ოპერატორს, წევრებს და თანამდებობის პირებს და აღნიშნული ორგანიზაციების სამეთვალყურეო ორგანოს

²⁵⁶ იხ. Lobbying Disclosure Act of 1995 U.S., SEC. 3.(10), [ინტერნეტ რესურსი: http://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby_Disclosure_Act/compilation.pdf];

²⁵⁷ იხ. დასახელებული წყარო, SEC. 3.(9).

წევრებს; დ) პოლიტიკურ პარტიებსა და მათ თანამდებობის პირებს . . .
“258.

აღსანიშნავია, რომ ლობირების მარეგულირებელი სლოვენის აქტი ასევე შეიცავს ლობირების სუბიექტის განმარტებას. მითითებული კანონის მიხედვით „ლობირების სუბიექტს („Lobbied persons”) წარმოადგენენ ჩინოვნიკები და სახელმწიფო ხელისუფლების, ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების მოსამსახურეები და პირები, რომლებიც ახორციელებენ სახელმწიფოებრივ უფლებამოსილებებს ნორმატიული აქტის და სხვა მნიშვნელოვანი დოკუმენტის გამოცემასთან დაკავშირებით და რომლებთანაც ლობისტი ამყარებს კომუნიკაციას ლობირების განხორციელების მიზნით“²⁵⁹.

ლობისტური საქმიანობის მარეგულირებელი კანონები მნიშვნელოვან ყურადღებას უთმობს ლობისტის მიერ ლობისტური საქმიანობის განხორციელების ფორმებს (ლობისტურ კონტაქტებს ანუ გადაწყვეტილების მიმღებ სუბიექტებთან ურთიერთობის საკითხებს). მაგალითად, აშშ-ს 1995 წლის ფედერალური კანონის მიხედვით „ლობისტური კონტაქტი მოიცავს აღმასრულებელი ან საკანონმდებლო შტოს თანამდებობის პირთან, კლიენტის სასარგებლოდ და მისი სახელით, დამყარებულ ნებისმიერ ზეპირ ან წერილობით ურთიერთობას (ელექტრონული კომუნიკაციის ჩათვლით), რომლის მიზანსაც შეადგენს ფედერალური კანონმდებლობის ფორმულირება, მიღება ან/და შეცვლა; ფედერალური წესების, სამართლებრივი აქტების, ნებისმიერი სხვა პროგრამის, პოლიტიკის ან ამერიკის შეერთებული შტატების მთავრობის პოზიციის ფორმულირება, მიღება ან/და შეცვლა; ფედერალური პროგრამის ან პოლიტიკის მართვას ან აღსრულებას (მოლაპარაკებების, დაჯილდოვების, ფედერალური კონტრაქტის, გრანტის, სესხების, ნებართვის ან ლიცენზიების ადმინისტრირების ჩათვლით); პიროვნების კანდიდატურის წარდგენას ან დამტკიცებას იმ თანამდებობაზე, რომელიც მოითხოვს სენატის მიერ დამტკიცებას“²⁶⁰. ანალოგიურად, უნგრეთის კანონის მიხედვით, ლობისტის მიერ ლობისტური საქმიანობის განხორციელებისას გადაწყვეტილების მიმღებ სუბიექტებთან კონტაქტის დამყარება გულისხმობს „ნებისმიერ ზეპირ და წერილობით კომუნიკაციას, ელექტრონული კომუნიკაციის ჩათვლით“ (კანონის მე-5 მუხლის დ) ქვეპუნქტი)²⁶¹. იგივე ნორმას შეიცავს ავსტრალიის კანონის მე-3 მუხლი. ამასთან, მითითებული კანონების უმეტესობა ლობისტური საქმიანობის განხორციელებას დასაშვებად მიიჩნევს როგორც

²⁵⁸ იხ. Act XLIX of 2006 on Lobbying Activities, Section 10; [ინტერნეტ რესურსი: http://www.uni-corvinus.hu/fileadmin/user_upload/hu/tanszekek/tarsadalomtu_domanyi/politikatudomany/files/tantargyak/downloads_2008f/Lobby_Act_XLIX_of_2006.pdf];

²⁵⁹ იხ. Integrity and prevention of corruption act, Slovenia, Article 4 (16) [ინტერნეტ რესურსი: http://www.regulatelobbying.com/images/Slovenia_Lobbying_Law-3.pdf];

²⁶⁰ იხ. Lobbying Disclosure Act of 1995 U.S., SEC. 3.(8), [ინტერნეტ რესურსი: http://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby_Disclosure_Act/compilation.pdf];

²⁶¹ იხ. Act XLIX of 2006 on Lobbying Activities, Section 5 (d); [ინტერნეტ რესურსი: http://www.uni-corvinus.hu/fileadmin/user_upload/hu/tanszekek/tarsadalomtu_domanyi/politikatudomany/files/tantargyak/downloads_2008f/Lobby_Act_XLIX_of_2006.pdf];

ხელისუფლების საკანონმდებლო ორგანოზე, ასევე აღმასრულებელ ორგანოზე და მათ წარმომადგენლებზე.

ლობისტური საქმიანობის მარეგულირებელი კანონები ასევე განსაზღვრავს იმ სუბიექტებს ვის სასარგებლოდაც შესაძლებელია განხორციელდეს ლობირების პროცესი. მაგალითად, ამერიკის შეერთებული შტატების 1995 წლის ფედერალური კანონით განსაზღვრულია „კლიენტის“ ცნება, რომელიც გულისხმობს ნებისმიერ ფიზიკურ ან იურიდიულ პირს, რომელსაც სამსახურში აჰყავს პირი ან ქირაობს სხვა პირს ფინანსური ან სხვა ანაზღაურებით, რათა მან აწარმოოს ლობისტური საქმიანობა ზემოაღნიშნული ფიზიკური ან იურიდიული პირის სასარგებლოდ²⁶². აღნიშნულის ანალოგიურად ავსტრალიის კანონის მე-3 მუხლის მიხედვით „კლიენტი, გულისხმობს ინდივიდს, ასოციაციას, ორგანიზაციას ანდა ბიზნესს, რომელმაც დაიქირავა ლობისტი მომსახურებისა და თავის ინტერესის წარდგენისათვის სახელმწიფო ორგანოებში, ანდა წინა 3 თვის განმავლობაში დაქირავებული ჰყავდა ლობისტი თავის ინტერესის წარდგენისათვის სახელმწიფო ორგანოებში, ანაზღაურებით ან ანაზღაურების გარეშე.“²⁶³ ნიშანდობლივია „კორუფციის აღკვეთისა და პრევენციის შესახებ“ სლოვენის 2010 წლის კანონი, რომელიც შეიცავს „დაინტერესებული ორგანიზაციის“ („ინტერესთა ჯგუფის“) განმარტებას. განმარტების მიხედვით „დაინტერესებული ორგანიზაცია“ გულისხმობს „ნებისმიერ ორგანიზაციას, რომლის ინტერესებითა და სახსრებით, ლობისტი ანხორციელებს ლობისტურ საქმიანობას.“²⁶⁴ ცალკეული ქვეყნის კანონები ასევე განსაზღვრავენ იმ სუბიექტთა წრეს, რომელთაც ეკრძალებათ დაიქირავონ პირები ლობისტური საქმიანობის განხორციელების მიზნით, მაგალითად, ლიტვის რესპუბლიკის კანონის მე-8 მუხლის მიხედვით, მსგავსი საქმიანობის განხორციელების უფლებამოსილება ეკრძალებათ: „სახელმწიფო პოლიტიკურ თანამდებობის პირს; საჯარო თანამდებობის პირებს, სახელმწიფო მოსამსახურეებს ანდა მოსამართლეებს; სახელმწიფო და მუნიციპალურ დაწესებულებებსა და სააგენტოებს; სახელმწიფო ანდა მუნიციპალურ საწარმოებს“²⁶⁵.

ლობისტური საქმიანობის მარეგულირებელი კანონების უმნიშვნელოვანეს ნორმებს წარმოადგენს ლობისტის სტატუსის წარმოშობისა და მისი უფლება-მოვალეობათა განსაზღვრის საკითხი. როგორც წესი ლობისტის სტატუსისა და შესაბამის უფლება-მოვალეობათა წარმოშობა დაკავშირებულია უფლებამოსილ სუბიექტთა მიერ მათ აღრიცხვასა და სპეციალურ რეესტრში რეგისტრაციასთან. რიგი ქვეყნის (უმეტესად აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების) კანონების

²⁶² იხ. Lobbying Disclosure Act of 1995 U.S., SEC. 3.(2), [ინტერნეტ რესურსი: http://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby_Disclosure_Act/compilation.pdf];

²⁶³ იხ. Lobbying code of conduct, 3. Definitions; [ინტერნეტ რესურსი: http://lobbyists.pmc.gov.au/conduct_code.cfm]

²⁶⁴ იხ. Integrity and prevention of corruption act, Slovenia, Article 4 (17), [ინტერნეტ რესურსი: http://www.regulatelobbying.com/images/Slovenia_Lobbying_Law-3.pdf];

²⁶⁵ იხ. Law on Lobbying Activities Republic of Lithuania, Article 8. Control of lobbying activities; [ინტერნეტ რესურსი: <http://www.oecd.org/dataoecd/18/15/38944200.pdf>].

მიხედვით მსგავს რეგისტრაციას პირი ახორციელებს ლობისტური საქმიანობის განხორციელების დაწყებამდე (მაგალითად, უნგრეთი, ლიტვა, სლოვენია და ა.შ.), რიგ ქვეყნებში კი მსგავსი ვალდებულება პირს წარმოეშობა ლობისტური საქმიანობის დაწყებიდან გარკვეული დროის შემდეგ. მაგალითად, ამერიკის შეერთებული შტატების ფედერალური კანონის მიხედვით „არა უგვიანეს 45 დღისა მას შემდეგ, რაც პირი პირველად განახორციელებს ლობისტურ კონტაქტს ან იქნება დაქირავებული ლობისტური კონტაქტის შესასრულებლად ვალდებულია გაიაროს რეგისტრაცია სენატის მდივანთან და წარმომადგენელთა პალატის კლერკთან“²⁶⁶. ანალოგიურად კანადაში ლობისტური საქმიანობის განმახორციელებელი პირი რეგისტრირდება გენერალურ რეგისტრატორთან ან/და მის მიერ დანიშნულ რეგისტრატორთან ლობისტური საქმიანობის დაწყებიდან 10 დღის ვადაში.

აღსანიშნავია, რომ უნგრეთის 2006 წლის კანონი ითვალისწინებს ლობისტთა ლიცენზირებას (მუხლი 14), რის გაცემასაც უზრუნველყოფს ლობისტთა რეესტრის მწარმოებელი სუბიექტი. უნგრეთის 2006 წლის კანონის მოთხოვნის შესაბამისად, უნგრეთის მთავრობის №176/2006 დეკრეტით²⁶⁷, განისაზღვრა ლობისტთა რეესტრის წარმოებისა და ლიცენზიის გაცემის წესი, რეესტრში ლობისტის თაობაზე შესატანი მონაცემები, სანქციები ლობისტურის საქმიანობის წესების დარღვევისათვის, ასევე აღნიშნული რეესტრის მწარმოებელი სუბიექტი (მართლმსაჯულების ცენტრალური ოფისი).

ლობისტების მარეგულირებელი კანონები ცალკეულ შემთხვევაში შეიცავენ ლობისტური საქმიანობის განმახორციელებელი პირების საქმიანობის ძირითად პრინციპებს ლობისტების განხორციელების პროცესში, მაგალითად, ავსტრალიის „ლობისტური ქცევის კოდექსის“ მე-8 მუხლის მიხედვით განსაზღვრულია ის ძირითადი პრინციპები, რაც უნდა დაიცვას და გაითვალისწინოს ლობისტმა ლობისტების განხორციელების პროცესში. მაგალითად, აღნიშნული მუხლის მიხედვით, „ლობისტმა ლობისტების პროცესში არ უნდა განახორციელოს ისეთი ქმედება, რომელიც წარმოადგენს კორუფციას, არაკეთილსინდისიერ და არაკანონიერ მოქმედებას, ანდა იწვევს გარკვეული ზიანის მიყენებას“²⁶⁸.

ლობისტის უმნიშვნელოვანეს ვალდებულებას წარმოადგენს მისი საქმიანობის, განხორციელებული ქმედებისა და მიღებული შემოსავლების თაობაზე ანგარიშგებისა და საჯაროობის უზრუნველყოფა. ამ მხრივ საკმაოდ დეტალურ და ამომწურავ ნორმებს შეიცავს კანადის კანონი. აღნიშნული კანონის მიხედვით, ლობისტი, მის დაქირავებასა და იდენტიფიკაციასთან, აგრეთვე დამქირავებელთან დაკავშირებულ

²⁶⁶ იხ. Lobbying Disclosure Act of 1995 U.S., SEC. 4.(1), [ინტერნეტ რესურსი: http://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby_Disclosure_Act/compilation.pdf];

²⁶⁷ Government Decree 176/2006 (VIII. 14.) on the Implementation of Act XLIX of 2006 on Lobbying Activities, [ინტერნეტ რესურსი: http://www.uni-corvinus.hu/fileadmin/user_upload/hu/tanszekek/tarsadalomtu_domanyi/politikatudomany/files/tantargyak/downloads_2008f/Lobby_Act_XLIX_of_2006.pdf].

²⁶⁸ იხ. Lobbying code of conduct, 8. Principles of Engagement with Government representatives; [ინტერნეტ რესურსი: http://lobbyists.pmc.gov.au/conduct_code.cfm].

ინფორმაციასთან ერთად, რეგისტრატორს წარუდგენს „მონაცემებს იმ საკითხების შესახებ, რომელთანაც დაკავშირებით პირმა იტვირთა ვალდებულება დაამყაროს კონტაქტი ან მოაწყოს შეხვედრა საჯარო თანამდებობის პირთან, აგრეთვე ამასთან, დაკავშირებული სხვა ინფორმაცია. მონაცემებს შესაბამისი საკანონმდებლო (სამართლებრივი) ინიციატივის, ბილის, რეზოლუციის, სამართლებრივი აქტის, სამთავრობო პოლიტიკის, პროგრამის, გრანტის, შემოწირულობის, საფინანსო სარგებლის ან კონტრაქტის შესახებ.“ ასევე „ყველა იმ დეპარტამენტის ან სხვა სამთავრობო ინსტიტუტის დასახელება, სადაც დაქირავებით მუშაობს ან მსახურობს ის საჯარო თანამდებობის პირი, რომელთანაც პირმა დაამყარა ან აპირებს დაამყაროს კონტაქტი ან მოაწყოს ან აპირებს მოაწყოს შეხვედრა.“²⁶⁹ ამასთან, მითითებული კანონით განსაზღვრულია ისიც, რომ თუ წარდგენილ მონაცემებში შევა ცვლილება, ანგარიშის წარმდგენი პირი ვალდებულია, ცვლილების განხორციელებიდან არაუგვიანეს 30 დღისა აცნობოს ამის შესახებ რეგისტრატორს.

ანალოგიურად ამერიკის შეერთებული შტატების კანონი ითვალისწინებს ვალდებულებას, რომ ლობისტად რეგისტრირებულმა პირმა ყოველკვარტალურად „სენატის მდივანს და წარმომადგენელთა პალატის კლერკს წარუდგინოს მონაცემები მის მიერ განხორციელებული ლობისტური საქმიანობის შესახებ, რომელიც უნდა შეიცავდეს: რეგისტრანტისა და კლიენტის სახელს, აგრეთვე რეგისტრაციის შემდეგ ამ მონაცემებში შესულ ცვლილებებს; იმ საკითხთა ჩამონათვალს, რომელშიც რეგისტრანტი კლიენტის სასარგებლოდ საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში ახორციელებდა ლობისტურ საქმიანობას; რეგისტრანტის მიერ დაქირავებულ იმ ლობისტთა სიას, რომლებიც იღებენ ვალდებულებას აწარმოონ ლობისტური საქმიანობა, კონკრეტული კანონპროექტების ჩამონათვალისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების შესაბამისი მოქმედებების მითითებით; კონგრესის პალატისა და იმ ფედერალური ორგანოს ჩამონათვალს (მათ მიერ დადასტურებულს), რომელთანაც რეგისტრანტის მიერ დაქირავებულმა ლობისტებმა დაამყარეს კონტაქტები; იმ უცხო ქვეყნის იურიდიული პირის აღწერას, რომელსაც აქვს დაინტერესება განხორციელებულ ლობისტურ საქმიანობაში და მონაწილეობს კლიენტის კაპიტალში; საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში ლობისტური ფირმის მიერ კლიენტისაგან მიღებული საერთო შემოსავლის შესახებ მონაცემები (მათ შორის იმ ანაზღაურების ჩათვლით, რომელიც სხვა პირის მიერ იქნა გადაცემული რეგისტრანტისათვის კლიენტის სასარგებლოდ განსახორციელებელი ლობისტური საქმიანობისათვის), იმ შემოსავლების გამოკლებით, რომელსაც კავშირი არა აქვს ლობისტურ საქმიანობასთან. ხოლო იმ შემთხვევაში, თუ რეგისტრანტი ლობისტურ საქმიანობას ახორციელებს პირადი ინტერესებისათვის, მონაცემები იმ ხარჯების შესახებ, რომელიც

²⁶⁹ იხ. Consolidation Lobbying Act R.S.C., 5 (2), 1985, [Published by the Minister of Justice at the following address: <http://laws-lois.justice.gc.ca/>];

ნახევარი წლის განმავლობაში გასწია რეგისტრანტმა და დაქირავებულმა პირმა ლობისტური საქმიანობის განსახორციელებლად²⁷⁰.

ლობისტური საქმიანობის მარეგულირებელი კანონები ასევე შეიცავენ სანქციებს აღნიშნული კანონების მოთხოვნების დარღვევისათვის. „ლობისტთა რეგისტრაციის შესახებ“ კანადის კანონის მიხედვით, კანონის მოთხოვნათა ბრალეული დარღვევა იწვევს დაჯარიმებას არაუმეტეს 50 000 დოლარის ოდენობით, ხოლო პირი, რომელიც არ გაივლის რეგისტრაციას კანონის მოთხოვნათა შესაბამისად ან რეგისტრაციისა და ანგარიშგებისათვის წარადგენს შეგნებულად გაყალბებულ ან არასწორ ინფორმაციას – გამოიწვევს დაჯარიმებას არაუმეტეს 50 000 დოლარის ოდენობით, ან პატიმრობას 6 თვის ვადით, ან ორივეს ერთად²⁷¹.

„ლობისტური საქმიანობის საჯაროობის შესახებ“ ამერიკის შეერთებული შტატების ფედერალური კანონის მიხედვით სენატის მდივანი და წარმომადგენელთა პალატის კლერკი უფლებამოსილნი არიან განიხილონ და შეამოწმონ ლობისტთა რეგისტრაციის განცხადებასა და ანგარიშებში მოყვანილი მონაცემების სიზუსტე, სისრულე და წარდგენის დროულობა; ხოლო თუ დაფიქსირდება კანონის დარღვევა ამის შესახებ წერილობით აცნობებენ ლობისტს ან ლობისტურ ფირმას, რომელიც ვალდებულია 60 დღის განმავლობაში შეასწოროს და სრულყოს მის მიერ წარდგენილი მონაცემები, ხოლო თუ ლობისტი არ გამოასწორებს დარღვევას, სენატის მდივანი ან წარმომადგენელთა პალატის კლერკი უფლებამოსილნი არიან წარდგინებით მიმართონ პროკურორს. კანონის მოთხოვნების დარღვევა კი, დარღვევის ხანგრძლივობისა და სიმძიმის გათვალისწინებით, იწვევს დაჯარიმებას არაუმეტეს 200 000 დოლარის ოდენობით, ხოლო კანონის მოთხოვნათა განზრახი და ბრალეული შეუსრულებლობა იწვევს სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობას 5 წლამდე ვადით ანდა ჯარიმას²⁷².

ფულადი სახის ჯარიმაა ასევე გათვალისწინებული ლობისტურის საქმიანობის განხორციელების წესების დარღვევისათვის უნგრეთისა და პოლონეთის კანონების მიხედვით, ხოლო „კორუფციის აღკვეთისა და პრევენციის შესახებ“ სლოვენის კანონის მიხედვით, კორუფციის პრევენციის კომისია, რომელიც აწარმოებს ლობისტთა რეგისტრს, უფლებამოსილია მითითებული კანონის მოთხოვნების დამრღვევი პირის მიმართ, დარღვევის შინაარსის გათვალისწინებით, გამოიყენოს შემდეგი სანქციები: წერილობითი შენიშვნა; ლობისტური საქმიანობის განხორციელების აკრძალვა გარკვეული პერიოდის განმავლობაში;

²⁷⁰ იხ. Lobbying Disclosure Act of 1995 U.S., SEC. 5, [ინტერნეტ რესურსი: http://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby_Disclosure_Act/compilation.pdf];

²⁷¹ იხ. Consolidation Lobbying Act R.S.C., 14 (1;2), 1985, [Published by the Minister of Justice at the following address: <http://laws-lois.justice.gc.ca/>];

²⁷² იხ. Lobbying Disclosure Act of 1995 U.S., SEC. 7 (2), [ინტერნეტ რესურსი: http://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby_Disclosure_Act/compilation.pdf];

ლობისტური საქმიანობის განხორციელების აკრძალვა ცალკეულ შემთხვევებში; ლობისტთა რეესტრიდან ამოღება (მუხლი 73-74)²⁷³.

ლობისტური საქმიანობის მარეგულირებელი კანონები ცალკეულ შემთხვევაში ითვალისწინებენ ლობისტურ საქმიანობაზე კონტროლის განმახორციელებელი სუბიექტის (სახელმწიფო ორგანოს) არსებობას და მათი ფუნქციების განსაზღვრას. მაგალითად, „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ ლიტვის რესპუბლიკის კანონის მე-13 მუხლის მიხედვით ლობისტურ საქმიანობაზე კონტროლს ამ კანონით დადგენილი წესით ახორციელებს სამსახურებრივი ეთიკის მთავარი კომისია. ამავე მუხლის მიხედვით კომისიას უფლება აქვს: შეამოწმოს ლობისტური საქმიანობა; მიიღოს სახელმწიფო ანდა მუნიციპალური ორგანოებიდან და სხვა პირებისაგან ნებისმიერი ინფორმაცია, განმარტება, განკარგულება, გადაწყვეტილება და სხვა დოკუმენტი; შეამოწმოს ლობისტური საქმიანობის ანგარიში; შეამოწმოს პირის საქმიანობა, თუ არსებობს საფუძველი, რომ იგი ეწევა უკანონო ლობისტურ საქმიანობას. ამავე მუხლის მიხედვით, სამსახურებრივი ეთიკის მთავარი კომისია ასევე უზრუნველყოფს ლობისტური ეთიკის კოდექსის შემუშავებასა და დამტკიცებას. სამსახურებრივი ეთიკის მთავარი კომისიის ხელმძღვანელი ყოველწლიურად 15 მაისამდე ლიტვის რესპუბლიკის სეიმს წარუდგენს ანგარიშს ლობისტური საქმიანობის კონტროლის თაობაზე²⁷⁴.

4.6. ლობისტური საქმიანობის რეგულირება კონტინენტური ევროპის ქვეყნებში

ამერიკის შეერთებული შტატებისა და კანადის გამოცდილებისაგან განსხვავებით კონტინენტური ევროპის ქვეყნების უმეტესობას არ გააჩნია ლობისტური საქმიანობის მარეგულირებელი ერთიანი სპეციალური აქტი²⁷⁵. იმ ქვეყნებშიც კი, სადაც აღიარებულია ლობისტური საქმიანობის განხორციელების ლეგალურობა მსგავსი საკითხების მარეგულამენტირებელი ნორმები მოცემულია სხვადასხვა სამართლებრივ აქტებში და მათ არასისტემატიზირებული ხასიათი აქვთ.

²⁷³ იხ. Integrity and prevention of corruption act, Slovenia, Article 73-74; [ინტერნეტ რესურსი: http://www.regulatelobbying.com/images/Slovenia_Lobbying_Law-3.pdf];

²⁷⁴ იხ. Law on Lobbying Activities Republic of Lithuania, Article 13. Control of lobbying activities; [ინტერნეტ რესურსი: <http://www.oecd.org/dataoecd/18/15/38944200.pdf>].

²⁷⁵ უნდა აღინიშნოს, რომ უკანასკნელ პერიოდში ევროპის რიგ ქვეყნებში დაიწვეს მსჯელობა ლობიზმის მარეგულირებელი ერთიანი და სპეციალური კანონის მიღების თაობაზე. ამ მხრივ, აღსანიშნავია ავსტრიის რესპუბლიკის გამოცდილება, სადაც 2012 წელს მიღებული იქნა ლობისტური საქმიანობის მარეგულირებელი სპეციალური აქტი – კანონი „ლობირებისა და ინტერესთა წარმოდგენის საჯაროობის შესახებ“, იხ. Lobbying und Interessenvertretungs Transparenz Gesetz. [ინტერნეტ რესურსი: http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_01465/fname_232775.pdf].

ამ მხრივ, აღსანიშნავია გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანო – ბუნდესტაგი, სადაც მოქმედებს „დაინტერესებულ პირთა“ („დაინტერესებული ჯგუფების“) რეგისტრაციის სპეციალური დამატებითი წესები. ანალოგიურად, საფრანგეთის სენატშიც გათვალისწინებულია „დაინტერესებულ პირთა“ („დაინტერესებული ჯგუფების“) რეგისტრაციის სისტემა.

კონტინენტური ევროპის ქვეყნების უმრავლესობაში ლობირება უპირატესად მოიაზრება, როგორც მხოლოდ საკანონმდებლო ორგანოებზე ზემოქმედება და შესაბამისად, ლობირების ობიექტებად გვევლინებიან საკანონმდებლო ორგანოს წევრები, რიგ გამონაკლის შემთხვევებში სხვა ორგანოს თანამდებობის პირები. ამასთან, კანონმდებლობაში არ გვხვდება ნორმები, თუ ზემოქმედების რა ფორმები ჩაითვლება ლობისტურ საქმიანობად და ლობისტურ კონტაქტებად, რაც საშუალებას გვაძლევს ვივარაუდოთ, რომ ასეთად მიიჩნევა ნებისმიერი მოქმედება, რაც აკრძალული არ არის შესაბამისი ქვეყნის მოქმედი კანონმდებლობით.

ამასთან, ძირითადი ნიშანი რაც დამახასიათებელია ლობისტური საქმიანობის რეგულირებისათვის კონტინენტური ევროპის ქვეყნების კანონმდებლობისათვის არის ის, რომ მხოლოდ რეგისტრაცია წარმოშობს ლობისტური საქმიანობის უფლებას და რეგისტრაციის შემდეგ ენიჭება შესაბამის პირს გარკვეული უფლებები (საკანონმდებლო ორგანოში შესასვლელი საშუალების მიღება, კომიტეტების, კომისიების სხდომებზე დასწრების უფლება, კანონპროექტებზე შენიშვნებისა და წინადადებების წარდგენა და ა.შ.) ლობისტური საქმიანობის განსახორციელებლად.

4.6.1. ლობისტური საქმიანობის რეგულირება გერმანიის ფედერაციულ რესპუბლიკაში

კონტინენტური ევროპის გამოცდილება ლობიზმის რეგულირების სფეროში ყველაზე ნათლადაა მოცემული გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის საკანონმდებლო ნორმებში, სადაც გარდა სპეციალური საპროცედურო წესებისა, მოქმედებს დამატებითი ნორმები ლობისტთა რეგისტრაციის შესახებ. თუმცა, როგორც აღნიშნავენ რონიტი და შნაიდერი გერმანიის პოლიტიკაში „ლობირება ყოველთვის იყო და დღემდე ითვლება უცხო სიტყვად ფარული პოლიტიკური პროცესების ძლიერი კონოტაციით, სადაც მოიაზრება არაკანონიერი გავლენა“²⁷⁶. მეტ-ნაკლებად განსაზღვრულია ლობისტების (ლობისტური ჯგუფების) საქმიანობის პრინციპები დანიის კანონმდებლობაში, სადაც მოქმედი ნორმები აწესრიგებენ ლობისტების (ლობისტური ჯგუფების) ურთიერთობას საპარლამენტო კომიტეტებთან.

²⁷⁶ ციტირებულია ``Report on the legal framework for the regulation of lobbying in the Council of Europe member States, by Raj Chari, John Hogan, Gary Murphy, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Strasbourg, 31 May 2011, Study No. 590/2010, CDL-DEM(2011)002, გვ.14

გერმანიის ფედერაციულ რესპუბლიკაში ლობისტური საქმიანობის სამართლებრივი რეგულირების მიმოხილვისას აღსანიშნავია ქვეყნის ძირითადი კანონი, რომელიც, მართალია, სპეციალურად არ მიუთითებს დაინტერესებული ჯგუფების არსებობაზე და მათ პოლიტიკურ პროცესებში მონაწილეობაზე, მაგრამ, ამავე დროს, ირიბად აღიარებს ლობიზმის არსებობის საფუძვლებს. მაგალითად, გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის კონსტიტუციის მეცხრე მუხლი ლობისტური საქმიანობის სუბიექტებს არსებობის გარანტირებულ უფლებას ანიჭებს – „ყველა გერმანელს უფლება აქვს შექმნას კავშირები და საზოგადოებები“ (მუხლი 9.1), ხოლო კონსტიტუციის მე-17 მუხლი მოქალაქეებს აძლევს უფლებას „წერილობით, დამოუკიდებლად ან სხვებთან ერთად თხოვნით ან საჩივრით მიმართონ კომპეტენტურ სახელმწიფო ორგანოებსა და პარლამენტს“. აღნიშნული ნორმების პრაქტიკული რეალიზაცია ცალკეულ დაინტერესებულ ჯგუფებს უფლებას აძლევს აქტიური მონაწილეობა მიიღონ საკანონმდებლო პროცესში და ზეგავლენა მოახდინონ გადაწყვეტილების მიღებაზე.

კონსტიტუციური ნორმების გარდა, გერმანიის ფედერაციულ რესპუბლიკაში ლობიზმის რეგულირების საფუძველს იძლევა ასევე ცალკეული სამართლებრივი აქტები. ამ მხრივ, უპირველეს ყოვლისა, აღსანიშნავია დებულება „ბუნდესტაგში კავშირებისა და მათი წარმომადგენლების რეგისტრაციის თაობაზე“, რითაც ფაქტიურად რეგულირდება ლობისტური საქმიანობა გერმანიის ფედერაციულ რესპუბლიკაში. საყურადღებოა ის გარემოება, რამაც მისი მიღება განაპირობა. პირველად იდგა კავშირებისა და მათი წარმომადგენლების ბუნდესტაგში რეგისტრაციის შესახებ გაჩნდა 1965 წელს, რათა დაინტერესებული ჯგუფების მიერ ოფიციალურ თანამდებობის პირებზე განხორციელებული ზემოქმედება ყოფილიყო გამჭვირვალე და საჯარო. 1965 წლის 14 ოქტომბერს პარლამენტთაშორისო სამუშაო ჯგუფმა რეკომენდაცია მისცა თავის წევრებს ბუნდესტაგში განსახილველად შეეტანათ წინადადება „ინტერესთა ჯგუფების“ წარმომადგენლების თავისუფალი რეგისტრაციის შესახებ, რომელსაც თან დაერთო ცალკეული ფრაქციების გადაწყვეტილებაც მხარი დაეჭირათ აღნიშნული მოთხოვნისათვის, რომლის მიხედვითაც რეგისტრაციის შემდეგ „ინტერესთა ჯგუფებს“ მიეცემოდათ უფლება დასწრებოდნენ კომიტეტებისა და კომისიების სხდომებს და წარედგინათ თავიანთი მოსაზრებები და წინადადებები, მაგრამ მეხუთე მოწვევის ბუნდესტაგმა ვერ შეძლო მიეღო აღნიშნული წინადადება. ამ აქტის მიღება კი მეტ-ნაკლებად განაპირობა 1970 წელს წარმოშობილმა პოლიტიკურმა სკანდალმა, როცა თავისუფალ-დემოკრატიული პარტიის ერთ-ერთმა დეპუტატმა საჯაროდ განაცხადა, რომ მას შესთავაზეს მომგებიანი კონტრაქტი და წინადადება ერთ-ერთი დაინტერესებული ჯგუფის მრჩეველის რანგზე, თუ იგი გარკვეული საკითხის განხილვისას შეიცვლიდა თავის პოზიციას და კენჭისყრისას უმრავლესობის ბანაკიდან გადავიდოდა ოპოზიციის მხარეზე. ამ შემთხვევამ გააძლიერა ეჭვი, რომ რიგი დეპუტატები სარგებლობენ ამგვარი კონტრაქტებით და იღებენ დამატებით სოლიდურ ანაზღაურებას, რისი გავლენით 1972 წლის 21

სექტემბერს გერმანიის ბუნდესტაგის მიერ მიღებულ იქნა აქტი, რომელიც ახდენდა მისი წევრების საქმიანობის დეტალურ რეგლამენტაციას და დებულება „ბუნდესტაგში დაინტერესებული ჯგუფების წარმომადგენლების რეგისტრაციის თაობაზე“.

ამასთან, ბუნდესტაგმა ლობიზმის პრობლემის რეგულირება უპირველეს ყოვლისა, მისი წევრების საქმიანობის რეგლამენტაციით დაიწყო. ვინაიდან, დეპუტატს, რომელიც არჩეულია მოსახლეობის მიერ, რათა მან გამოხატოს და დაიცვას მათი ინტერესები, ხოლო მოქმედებს ცალკეული ჯგუფების ინტერესების მიხედვით, აქვს გაცილებით ფართო შესაძლებლობა ზემოქმედების განსახორციელებლად, ვიდრე პროფესიონალ ლობისტებს. აღნიშნულთან მიმართებაში ნიშანდობლივია ბუნდესტაგის წევრთა ქცევის კოდექსი, რომლის მიხედვით „დეპუტატი, რომელიც პროფესიულად ან გარკვეული ანაზღაურების საფუძველზე დაინტერესებულია განსახილველი საკითხით, მოსმენის წინ ვალდებულია განაცხადოს თავისი დაინტერესების შესახებ“ (მე-8 მუხლი),²⁷⁷ რის გამოც, იგი არ იზღუდება განსახილველი საკითხის თაობაზე გამოსვლასა და ხმის მიცემაში. ამასთან, ბუნდესტაგი ავალდებულებს ყოველ მის წევრს, რომელიც ანაზღაურების საფუძველზე წარმომადგენს ცალკეულ დაინტერესებულ ჯგუფს, ბუნდესტაგის ცნობარში შეიტანოს მონაცემები იმის თაობაზე, თუ რომელ ჯგუფთან და რა საკითხებზე მუშაობს, ან ვინ არიან მისი დამქირავებლები. მსგავსი საჯაროობა კი დეპუტატებს აიძულებს იმოქმედონ მხოლოდ თავიანთი მოვალეობის ფარგლებში და გამორიცხონ გარკვეული ზემოქმედების განხორციელება გადაწყვეტილების მიღებაზე „დაინტერესებული ჯგუფების“ სასარგებლოდ.

„კავშირებისა და მათი წარმომადგენლების რეგისტრაციის შესახებ“ აქტით კი ბუნდესტაგი შეეცადა დაერეგულირებინა ე.წ. „გარე“ ლობირება. აღნიშნული დებულების მიხედვით ბუნდესტაგის პრეზიდენტთან ყოველწლიურად წარმოებს იმ ჯგუფის (კავშირების) სია, რომლებსაც სურთ წარმომადგინონ და დაიცვან თავიანთი ინტერესები ქვეყნის საკანონმდებლო ორგანოში. დაინტერესებულმა ჯგუფებმა რეგისტრაციისთვის უნდა წარადგინონ შემდეგი ინფორმაცია: ა) სახელწოდება და მისამართი; ბ) მართვის და ხელმძღვანელი ორგანოს შემადგენლობა; გ) ინტერესების სფერო; დ) წევრთა რაოდენობა; ე) მათი წარმომადგენლების სახელები და მათი ოფისების მისამართები²⁷⁸. აღსანიშნავია, რომ რეესტრში რეგისტრაციისათვის არ მოითხოვება რაიმე სახის ფინანსური ინფორმაციის წარდგენა. ზემოაღნიშნული რეესტრი დგება ყოველწლიურად და იბეჭდება ფედერალურ გაზეთში – Bundesgesetzblatt (Federal Gazette (Bundesgesetzblatt)). მათ, ვისაც სურს განახორციელოს ლობისტური საქმიანობა ბუნდესტაგში ან ფედერალურ მთავრობაში (ან ორივე ორგანოში), უნდა დარეგისტრირდნენ ამ საჯარო სიაში. რეგისტრაციასთან დაკავშირებული პროცედურები კონტროლდება ბუნდესტაგის პრეზიდენტის მიერ. რეესტრი იბეჭდება ყოველწლიურად და

²⁷⁷ იხ. http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/go_btg/anlage1.html

²⁷⁸ იხ. http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/go_btg/anlage2.html

რეგისტრირებულ ასოციაციებს აქვთ დაშვება ადმინისტრაციულ შენობებში და შეუძლიათ მონაწილეობა მიიღონ ფედერალური კანონმდებლობის მომზადებაში.

ლობისტური საქმიანობის რეგულირების სფეროში გარკვეულ ნორმებს შეიცავს ასევე გერმანიის ბუნდესტაგის რეგლამენტი, რომელიც კავშირების წარმომადგენლებს უფლებას აძლევს მონაწილეობა მიიღონ კანონის შემუშავებისა და განხილვის პროცესში. კერძოდ, რეგლამენტის 70-ე მუხლში აღნიშნულია, რომ „პარლამენტის კომიტეტს ინფორმაციის მიღების მიზნით უფლება აქვს გამართოს კანონპროექტების თაობაზე საზოგადოებრივი მოსმენები კომპეტენტური პირებისა და ინტერესთა ჯგუფების წარმომადგენლების მონაწილეობით.“²⁷⁹

„ინტერესთა ჯგუფების“ წარმომადგენლების ურთიერთობა ხელისუფლების აღმასრულებელ შტოსთან რეგულირდება ფედერალური მთავრობის საქმიანობის რეგლამენტით, რომლის მე-10 მუხლის მიხედვით „კავშირებს უფლება აქვთ მათთვის საინტერესო საკითხებზე მიმართონ შესაბამის მინისტრს, ხოლო განსაკუთრებულ შემთხვევაში – კანცლერს“. ხოლო სამინისტროებში კანონპროექტის შემუშავებაში კავშირების მონაწილეობის შესახებ აღნიშნულია 23-ე მუხლში, რომლის თანახმად „კანონის მომზადების მიზნით, მის შემუშავებაზე შეიძლება დაშვებულ იქნენ დაინტერესებული ჯგუფების წარმომადგენლები, გამონაკლისს წარმოადგენს ის კავშირი, რომლის გავლენა არ ვრცელდება გერმანიის მთელ ტერიტორიაზე“. ამასთან, აღნიშნული დებულება კონკრეტულად არ არეგლამენტირებს კავშირების წარმომადგენლებთან უშუალო კონტაქტის დამყარების მექანიზმს. პრაქტიკაში კი, როგორც წესი, სამინისტროების ურთიერთობა კავშირებთან მიმდინარეობს შემდეგი სახით, სამინისტროები, როგორც წესი, მსხვილ „ინტერესთა ჯგუფებს“ უგზავნიან კანონპროექტს, რომელზედაც ისინი იძლევიან წერილობით დასკვნას ანდა წარადგენენ დამატებით ინფორმაციას, საჭიროების შემთხვევაში კი ალტერნატიულ კანონპროექტსაც. რის შემდეგაც ხდება „ინტერესთა ჯგუფების“ წარმომადგენლებისა და სამინისტროს თანამშრომლების შეხვედრა, რაც წარმოადგენს მთავარ საშუალებას „ინტერესთა ჯგუფებისათვის“ გავლენა მოახდინონ სამინისტროში მოსამზადებელ კანონპროექტებზე.

გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ზემოაღნიშნული სამართლებრივი აქტი დაინტერესებული ჯგუფების რეგისტრაციის საკითხის თაობაზე მნიშვნელოვნად განსხვავდება აშშ-სა და კანადის ანალოგიურ საკითხზე არსებული სამართლებრივი აქტებისაგან. უპირველეს ყოვლისა იმით, რომ თუ ამერიკული ან კანადური კანონის მოქმედება თანაბრად ვრცელდება ლობისტური საქმიანობის განმახორციელებელ როგორც იურიდიულ, ისე ფიზიკურ პირებზე და შესაბამისად, ლობიზმის სუბიექტად მიიჩნევა როგორც იურიდიული, ისე ფიზიკური პირი. გერმანული აქტის მოქმედება შეეხება მხოლოდ იურიდიულ პირებსა და მათ რეგისტრაციას. ამასთან, გერმანული კანონი არ მოითხოვს წარდგენილ იქნეს ლობისტური მიზნებისთვის მიღებული

²⁷⁹ იხ. http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/go_btg/go07.html

ან დახარჯული ფულადი სახსრების ანგარიში, რაც თავისუფალი რეგისტრაციის პრინციპიდან გამომდინარეობს, რომ მთავარია არა ამ მონაცემების წარდგენა, არამედ საერთოდ რეგისტრაცია. ამდენად, რეგისტრაციის მთავარ დანიშნულებას შეადგენს ზემოქმედების განმახორციელებელი კავშირებისა და მათი წარმომადგენლების შესახებ ინფორმაციის მიწოდება პარლამენტარებისათვის, რათა მათ წარმოდგენა იქონიონ მათზე ზემოქმედების განმახორციელებელ სუბიექტებსა და მათი ინტერესის სფეროზე.

ამასთან, აღსანიშნავია, რომ „კავშირებისა და მათი წარმომადგენლების რეგისტრაციის აქტი“ არ მოითხოვს კავშირების სავალდებულო რეგისტრაციას. რაც არ გამოორიცხავს შესაძლებლობას ცალკეულმა დაინტერესებულმა ჯგუფებმა სხვაგვარად წარადგინონ თავიანთი ინტერესები, მათ შორის ფარულადაც. ამასთან, „ბუნდესტაგს შეუძლია მიიწვიოს ორგანიზაციები, რომლებიც არ არიან რეესტრში რეგისტრირებულნი და მიაწოდონ ინფორმაცია სპეციალური საფუძველით. რაც ნიშნავს, რომ თუ არ ხარ რეესტრში რეგისტრირებული არ არსებობს რეალური ბარიერი იმისათვის, რომ იმყოფებოდე კავშირში პარლამენტის კომიტეტებთან ან ბუნდესტაგის წევრებთან“²⁸⁰. თუმცა მითითებული რეგისტრაციის სისტემა შეიცავს გარკვეულ საფუძველს, რომ სტიმული მიეცეს „დაინტერესებული ჯგუფების“ თავისუფალ რეგისტრაციას. სტიმულს კი, ამ შემთხვევაში შეადგენს ის დამატებითი უფლებები, რომელიც ენიჭება რეგისტრირებულ პირს. კერძოდ, კომიტეტებისა და კომისიების სხდომებზე დასწრება, ბუნდესტაგის შენობაში შესასვლელი საშვის მიღება და ა.შ. რის საშუალებითაც დროთა განმავლობაში შესაძლებელი გახდა ინტერესთა ჯგუფების დიდი რაოდენობის რეგისტრაცია. როგორც თავიანთ ნაშრომში კარსტენ რონიტი და ვოლკერ შნეიდერი აღნიშნავენ „ამ სიის წყალობით ჩვენ გვაქვს ნათელი სურათი ლობირების სისტემის განვითარების ზოგიერთი ასპექტის შესახებ. გერმანიის პოლიტიკაში დაინტერესებული ჯგუფების შესახებ ბოლოდროინდელი კვლევების მიხედვით აღმოვაჩინეთ, რომ რეგისტრირებული ასოციაციების პირველი სია, რომელიც გამოქვეყნებული იყო 1974 წელს, შეიცავდა 635 ორგანიზაციას, 1994 წლისთვის კი ეს რიცხვი გაიზარდა 1 572-მდე“²⁸¹. აღსანიშნავია, რომ 2011 წლისათვის აღნიშნულ სიაში რეგისტრირებული იყო 2110 ორგანიზაცია.²⁸²

²⁸⁰ იხ. „Report on the legal framework for the regulation of lobbying in the Council of Europe member States“, by Raj Chari, John Hogan, Gary Murphy, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Strasbourg, 31 May 2011, Study No. 590/2010, CDL-DEM(2011)002, გვ.15

²⁸¹ იხ. „The Strange Case of Regulating Lobbying in Germany“, by Karsten Ronit and Volker Schneider, Oxford Journals „Parliamentary Affairs“, Volume 51, Issue 4, გვ.565-566.

²⁸² იხ. რეგისტრირებული ორგანიზაციების სია მისამართზე: <http://www.bundestag.de/dokumente/parlamentsarchiv/sachgeb/lobbyliste/lobbylisteamtlich.pdf>.

4.6.2. ლობისტური საქმიანობის რეგულირება კონტინენტური ევროპის სხვა ქვეყნებში

გარკვეული თავისებურებებითა და ფრთხილი დამოკიდებულებით ხასიათდება საფრანგეთის კანონმდებლობა ლობისტური საქმიანობის რეგულირებასთან დაკავშირებით. საფრანგეთში ხანგრძლივი დროის განმავლობაში ლობისტური საქმიანობა ნეგატიურ მოვლენასთან ასოცირდებოდა და შესაბამისად, მისი სამართლებრივი რეგულირება თითქმის არ ხორციელდებოდა, მიიჩნეოდნენ, რომ სახელისუფლო ინსტიტუტებს უნდა ემუშავათ მხოლოდ საერთო ეროვნული ინტერესების შესაბამისად. როგორც უ. ფარნელი აღნიშნავს „საფრანგეთში ლობირება ნაკლებად არის ცნობილი, ნაკლებად არის განვითარებული და ამასთან, წარმოადგენს ნეგატიურ დამოკიდებულების ობიექტს“²⁸³. ნიშანდობლივია, რომ საფრანგეთის ეროვნული კრების რეგლამენტის მიხედვით, საკანონმდებლო ორგანოს წევრებს ეკრძალებათ კავშირი ისეთ ჯგუფებთან, რომლებიც გამოხატავენ და იცავენ თავიანთ კერძო ინტერესებს (რეგლამენტის 23 და 79-ე მუხლები)²⁸⁴.

ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით საფრანგეთში ლობიზმის განვითარება გარკვეულწილად დაუკავშირდა მსხვილი საზოგადოებრივი და პროფესიული კავშირების საქმიანობას. საფრანგეთში ჯერ კიდევ 1884 წლიდან მოქმედებს კანონი კავშირების თავისუფლების შესახებ, რამაც შექმნა საფუძველი საზოგადოებრივი და პროფესიული კავშირების საქმიანობის განვითარებისათვის. აღნიშნული კავშირების საქმიანობის ერთ-ერთ მიმართულებად კი მათი წევრების ინტერესების წარმოდგენა და დაცვა განიხილება.

ნიშანდობლივია, რომ 2009 წელს საფრანგეთის ეროვნულმა კრებამ ყურადღება დაუთმო ინტერესთა ჯგუფების საქმიანობის საჯაროობისა და მათი ეთიკის საკითხებს, კერძოდ, 2009 წლის 2 ივლისს ეროვნულმა კრებამ განსაზღვრა წესები ინტერესთა ჯგუფების რეგისტრაციის თაობაზე. აღნიშნული წესების მიხედვით, რეგისტრაციის საფუძველზე ინტერესთა ჯგუფების წარმომადგენლებს ენიჭებათ უფლება ერთი დღის განმავლობაში ოფიციალურად იქნენ დაშვებული საფრანგეთის ეროვნული კრების ადმინისტრაციულ შენობის ცალკეულ დარბაზებში. რეგისტრაციისათვის კი აუცილებელია, რომ ინტერესთა ჯგუფების წარმომადგენლებმა თავიანთ დამსაქმებლებთან ერთად შეავსონ სარეგისტრაციო განაცხადი, სადაც სხვა ინფორმაციასთან ერთად ასევე უნდა მიუთითონ ინფორმაცია მისი საქმიანობისა და ინტერესთა იმ სფეროს შესახებ, რომელსაც ისინი წარმოადგენენ. რეგისტრაციისათვის ასევე აუცილებელია, რომ ინტერესთა ჯგუფების წარმომადგენლებმა ხელი მოაწერონ ქცევის კოდექსს. ინტერესთა

²⁸³ იხ. Фарнель Ф. Ж., Лоббирование стратегии и техники вмешательства, Монография, Les Éditions d'Organisation, Париж 1994, Пер. с франц. გვ. 43.

²⁸⁴ იხ. Rules of procedure of the National Assembly, <http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ac.asp>.

ჯგუფებისა და მათი წარმომადგენლების რეგისტრირებული მონაცემები თავსდება საფრანგეთის ეროვნული კრების ვებ-გვერდზე²⁸⁵.

საფრანგეთისაგან განსხვავებით დიდ ბრიტანეთში ლობიზმს გაცილებით დიდი მნიშვნელობას ანიჭებენ პოლიტიკურ და სამართლებრივ პროცესებში, შესაბამისად, დიდ ბრიტანეთს გააჩნია საკმაოდ ლიბერალური დამოკიდებულება აღნიშნული მოვლენის მიმართ. როგორც ჟ. ფარნელი შენიშნავს „ინგლისში ლობისტები წარმომადგენელ მნიშვნელოვან ელემენტებს, რომელიც საშუალებას აძლევს იურიდიულ სისტემას უკეთ იფუნქციონიროს.“²⁸⁶

დიდ ბრიტანეთში რაიმე სპეციალური სამართლებრივი აქტი ლობისტური საქმიანობის რეგულირების თაობაზე არ არსებობს. თუმცა ლობისტურ საქმიანობასთან დაკავშირებული ცალკეული საკითხები რეგულირდება სახელმწიფო სამსახურისა და საკანონმდებლო ორგანოს წევრთა საქმიანობის მარეგულირებელი ცალკეული სამართლებრივი აქტებით²⁸⁷. აღსანიშნავია, რომ დიდ ბრიტანეთში ლობისტური საქმიანობის რეგულირების მნიშვნელოვან მიმართულებად განიხილება სახელმწიფო მოსამსახურეთა ქცევის რეგულირება²⁸⁸, რაც ემყარება შეხედულებას, რომ კონტროლი სჭირდებათ არა ლობისტებს, არამედ მათი ლობირების ობიექტებს. შესაბამისად, აღნიშნული სამართლებრივი აქტები განსაზღვრავენ სახელმწიფო მოსამსახურეებისათვის აკრძალულ საქმიანობის სახეებს, წყაროებს საიდანაც ეკრძალებათ ანაზღაურების მიღება, ინტერესთა გაცხადებისა და შემოსავლებისა და ქონების თაობაზე დეკლარაციების პერიოდულად წარდგენის ვალდებულებას. რაც შეეხებათ უშუალოდ ლობისტების საქმიანობის რეგულირებას აქ გადამწყვეტ მნიშვნელობას ანიჭებენ ლობისტური საქმიანობის განმახორციელებელი სუბიექტების თვითრეგულირებადი სისტემის ჩამოყალიბებას, მიიჩნევენ რომ მათ უნდა ჰქონდეთ საშუალება დამოუკიდებლად გაერთიანდნენ და დაადგინონ ქცევის თავიანთი წესები. აღნიშნული თავის მხრივ ხელს უწყობს ლობისტთა და პროფესიულ პოლიტიკურ კონსულტანტთა პროფესიული გაერთიანებების ჩამოყალიბებას და მათ განვითარებას²⁸⁹.

²⁸⁵ იხ. <http://www.assemblee-nationale.fr/representants-interets/liste.asp>.

²⁸⁶ იხ. Фарнелъ Ф. Ж., დასახ. ნაშრ., გვ. 46.

²⁸⁷ იხ. მაგალითად, დიდი ბრიტანეთის თემთა პალატის წევრთა ქცევის კოდექსის მე-3 პარაგრაფი - The Guide to the Rules relating to the Conduct of Members, House of Commons, Guide to the Rules relating to the Conduct of Members, 3. Lobbying for Reward or Consideration, [<http://www.parliament.uk/business/commons/>]

²⁸⁸ იხ. მაგალითად, სახელმძღვანელო პრინციპები სახელმწიფო მოსამსახურეებისათვის ლობისტებთან ურთიერთობისას, Guidance for Civil Servants: Contact With Lobbyists, 27 July 1998, 1 First Report of the Committee on Standards in Public Life [<http://www.cabinetoffice.gov.uk/content/guidance-civil-servants-contact-lobbyists>].

²⁸⁹ დიდ ბრიტანეთში მოქმედი მსგავსი გაერთიანებებიდან აღსანიშნავია - პოლიტიკურ კონსულტანტთა პროფესიული ასოციაცია (The Association of Professional Political Consultants (APPC)), საზოგადოებასთან ურთიერთობის კონსულტანტთა ასოციაცია (The Public Relations Consultants Association (PRCA)) და ა.შ.

გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ანალოგიურად დანიის კანონმდებლობაშიც არსებობს ცალკეული ნორმები, რომლებიც არეგულირებენ ლობისტურ საქმიანობის განხორციელების შესაძლებლობას დანიის საკანონმდებლო ორგანოს მუდმივ კომიტეტებში. ამ თვალსაზრისით აღსანიშნავია დანიის საკანონმდებლო ორგანოს - ფოლკეტინგის რეგლამენტი²⁹⁰, რომლის მიხედვით „დაინტერესებულ ჯგუფებს“ მინიჭებული აქვთ უფლება ითანამშრომლონ პარლამენტის მუდმივ კომიტეტებთან თავიანთი წარმომადგენლების მეშვეობით. მსგავსი თანამშრომლობის უზრუნველსაყოფად გათვალისწინებულია „დაინტერესებული ჯგუფების“ წარმომადგენლების კომიტეტების სხდომაზე დასწრების წესი, რომლის მიხედვით წარმომადგენლებმა კომიტეტთა დეპარტამენტს საკომიტეტო მოსმენამდე გარკვეული დროით ადრე უნდა წარუდგინონ მონაცემები თავისი და იმ პირის, ორგანიზაციის, კავშირის ან სხვა სუბიექტების შესახებ, რომელთა ინტერესებსაც ისინი წარმოადგენენ, აგრეთვე თავიანთი ინტერესების სფეროსა და განსახილველ საკითხებთან დაკავშირებული სხვა დამატებითი ინფორმაცია.

განსახილველია ასევე კომიტეტების სხდომებზე „დაინტერესებული ჯგუფების“ წარმომადგენელთა მონაწილეობის წესი, რომლის მიხედვით „წარმომადგენელი“ პარლამენტის კომიტეტში უნდა წარმოადგენდეს პირის, ორგანიზაციის, კავშირის ან სხვა სუბიექტის ინტერესებს, მას კომიტეტის სხდომაზე ეძლევა მოკლე მოსხენების (10-15 წთ) უფლება, რათა თავისი პოზიცია გააცნოს კომიტეტის წევრებს. აღნიშნულის დასრულების შემდეგ კომიტეტის წევრები შეკითხვით მიმართავენ „დაინტერესებული ჯგუფების“ წარმომადგენლებს. წარმომადგენლის მიერ დაფიქსირებული პოზიცია აისახება კომიტეტის მიერ განხილული საკითხების ჩამონათვალში. ამასთან, „დაინტერესებული ჯგუფების“ წარმომადგენლების მიერ კომიტეტის სახელზე წარდგენილი წერილობითი დოკუმენტები ეგზავნება ფოლკეტინგის კომიტეტთა დეპარტამენტს საკომიტეტო განხილვამდე გარკვეული დროით ადრე, რათა კომიტეტის წევრებს მიეცეს მისი გაცნობის შესაძლებლობა.

4.7. ლობისტური საქმიანობის რეგულირება ევროკავშირის სტრუქტურებში

ევროპის კავშირში ლობისტური საქმიანობის განვითარებას თავისი სპეციფიკური საფუძველი გააჩნია. როგორც პოლონელი მკვლევარი უ. კურჩევსკაია შენიშნავს „ევროპულ კავშირში, ისევე როგორც ევროკავშირის ცალკეულ წევრ-ქვეყნებში, ლობიზმის განვითარება დეტერმინირებულია პოლიტიკური ხასიათის რიგი

²⁹⁰ იხ. დანიის საკანონმდებლო ორგანოს - ფოლკეტინგის რეგლამენტი, ინტერნეტ-გვერდი: <http://www.thedanishparliament.dk/Publications/Standing/Orders/of/the/Folketing.aspx?page=all>.

ფაქტორებით. ლობიზმის განვითარების მასტიმულირებელ ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ფაქტორს წარმოადგენს ევროპული ინტეგრაციის გაღრმავების პროცესი, რომელიც ნაწილობრივ ითვალისწინებს ევროკავშირის წევრი-ქვეყნების მიერ თავისი სუვერენიტეტის გადაცემას ევროკავშირის ორგანოებისთვის. ამ პროცესმა უზრუნველყო ლობირების პროცესის სამამულო დონიდან ევროპულ დონეზე გადატანა²⁹¹ და დღეისათვის, როგორც ბილიური შენიშნავს ბრიუსელი წარმოადგენს „ევროპული ლობირების ცენტრს“²⁹².

ევროპული ინტეგრაციის გაღრმავების პროცესში მნიშვნელოვანი როლი შეასრულა 1986 წელს ერთიანი ევროპული აქტის (EEA) მიღებამ, რომლის საფუძველზეც ცალკეული უფლებამოსილებები, რაც მანამდე ევროპის კავშირში შემაჯავლი ქვეყნების მთავრობების კომპეტენციაში შედიოდა გადავიდა ევროპის კავშირის სტრუქტურების კომპეტენციაში. აღნიშნულის საფუძველზე ჩამოყალიბდა და ნორმატიულ საფუძველზე დარეგულირდა ერთიანი ევროპული ბაზრის პროგრამა, რომელმაც ერთიანი ეკონომიკურ ზონაში გააერთიანა ევროპის კავშირში შემაჯავლი 12 ქვეყანა. უ. კურჩევსკაიას შეფასებით ევროპის კავშირში ლობისტური საქმიანობის განვითარებისათვის „გარდამავალ ეტაპს წარმოადგენდა 1987 წელს საერთო ბაზრის პროგრამების მიღება და მისი რეალიზაცია 1992 წელს, რაც გამოიხატებოდა პროდუქციის, პირების, მომსახურებისა და კაპიტალის თავისუფალ მოძრაობაში იმ დროს არსებული ევროპული თანამეგობრობის ფარგლებში. აღნიშნულმა წარმოშვა ევროსტრუქტურების მიერ გამოყენებული საკანონმდებლო აქტებისა და ხარისხის სტანდარტების შეთანხმებისა და ერთნაირად გაფორმების აუცილებლობა. აღნიშნულმა ასევე გამოიწვია ლობისტური ორგანიზაციების მკვეთრი გააქტიურება, რომლებსაც სურდათ მონაწილეობა მიეღოთ ერთიანი ევროპული კანონმდებლობის ნორმების შემუშავებაში“²⁹³.

ევროპის კავშირში ლობირების საკითხის რეგულირების დაწყებისათვის მნიშვნელოვანი გამოდგა 1991 წელი, როდესაც ევროპარლამენტის რეგლამენტის, სამანდატო და იმუნიტეტების საკითხთა კომიტეტმა დაავალა ევროპის პარლამენტის დეპუტატს ბელგიიდან მარკ გალლეს (ევროპული სოციალისტური პარტიიდან) მოემზადებინა მოხსენება ევროპის სტრუქტურებისა და ინტერესთა ჯგუფების ურთიერთქმედების თაობაზე და მოემზადებინა წინადადებები ლობისტური საქმიანობის რეგულირების თაობაზე. მარკ გალლეს მოხსენება ევროპის პარლამენტში განხილული იქნა 1992 წელს. აღნიშნულ მოხსენებაში პირველად ევროპის საბჭოს დოკუმენტებში დაფიქსირდა ტერმინი

²⁹¹ იხ. Уршуля Курчевска „Лоббизм в Европейском Союзе“ (Lobbying w Unii Europejskiej), Журнал „Польского института международных дел“ („Polski Przegląd Dyplomatyczny“), пер. с. Польского О. Остапчук, Т. 2, #3(4), 2002, გვ. 119.

²⁹² იხ. Biliouri D. "Environmental NGOs in Brussels: How powerfull are their lobbying activities." in: Environmental Politics vol. 1999, 8(N. 2): 173. ციტ. Kristina Charrad, Lobbying the European Union, Westfälische Wilhelms-Universität Münster, Nachwuchsgruppe „Europäische Zivilgesellschaft und Multilevel Governance“. გვ. 17.

²⁹³ იქვე. გვ.120

„ლობისტი“. ლობისტური საქმიანობის რეგულირების მიზნით, მოხსენების მიხედვით მ. გალემ შესთავაზა ევროპის პარლამენტს არ დაეშვათ ლობისტები ევროპის პარლამენტის იმ შენობაში, სადაც განთავსებული იყო ევროპის პარლამენტის დეპუტატების კაბინეტები. ხოლო სხვა ადგილებში მათი დაშვება შესაძლებელი იქნებოდა იმ შემთხვევაში, თუ ისინი მიიღებდნენ ლობისტური საქმიანობის ქცევის კოდექსს, რომელიც განსაზღვრავდა მათი ეთიკური ქცევის ნორმებს და წარმოებული იქნებოდა ლობისტების ერთიანი საჯარო რეესტრი, რომელშიც შეტანილი იქნებოდა ლობისტებისა და მათი კლიენტების თაობაზე მონაცემები, ასევე აღნიშნულ საქმიანობაზე გაწეული ხარჯების თაობაზე მონაცემები. აღნიშნულთან ერთად მ. გალემ დეპუტატებს შესთავაზა, რომ ევროპის პარლამენტის დეპუტატებს წარედგინათ შემოსავლების თაობაზე დეკლარაცია. მ. გალემ მოხსენებამ ევროპარლამენტში დიდი წინააღმდეგობა გამოიწვია და საბოლოოდ იგი არ იქნა დაშვებული პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე. ევროპის პარლამენტში ლობისტური საქმიანობის რეგულირების თაობაზე მუშაობა გაგრძელდა 1994 წელს, როდესაც ევროპის პარლამენტის ორი მომხსენებლის გლინ ფორდისა (დიდი ბრიტანეთი) და ჟან-ტომას ნორმანდის (საფრანგეთი) მიერ შესწავლილი იქნა აღნიშნული საკითხი. ეყრდნობოდნენ რა მ. გალემ მოხსენებას, აღნიშნულმა მომხსენებლებმა წარმოადგინეს კიდევ უფრო დეტალური წინადადებები ლობისტურ საქმიანობის რეგულირებისა და ევროპის პარლამენტის წევრების ფინანსური საქმიანობის გამჭვირვალების თაობაზე. საბოლოოდ, მათ მიერ წარდგენილი მოხსენებები, მრავალი ცვლილებებითა და შენიშვნებით მიღებული იქნა და შესაბამისი საბოლოო წინადადებები აისახა ევროპის პარლამენტის რეგლამენტის მე-9 მუხლში.

ევროპის პარლამენტში დღეისათვის არსებული განსაზღვრების მიხედვით ლობისტები (ინტერესთა წარმომადგენლები) „შეიძლება იყვნენ კერძო, სახელმწიფო ან არასამთავრობო ორგანიზაციები. მათ შეუძლიათ უზრუნველყონ პარლამენტი ცოდნით და კონკრეტული გამოცდილებით მრავალრიცხოვან ეკონომიკურ, სოციალურ, ეკოლოგიურ და სამეცნიერო სფეროში. მათ შეუძლიათ ითამაშონ არსებითი როლი ღია, პლურალისტულ დიალოგში, რომელსაც ეყრდნობა დემოკრატიული სისტემის საფუძვლები და მოქმედებენ როგორც მნიშვნელოვანი ინფორმაციის წყარო პარლამენტის წევრებისათვის თავიანთი მოვალეობების შესრულების პროცესში.“²⁹⁴

დაინტერესებული ჯგუფებისა და ლობისტების რაოდენობის ზრდის გათვალისწინებით ევროპის პარლამენტი მსგავსი პროცესის რეგულირებაში გამჭვირვალების ზრდას ანიჭებს უპირატესობას და აქცენტებს ერთის მხრივ ევროპის პარლამენტის წევრების საქმიანობისა და ინტერესების საჯარო გაცხადებასა და მეორეს მხრივ ლობისტური საქმიანობის განმახორციელებელი პირების რეგისტრაციასა და შესაბამისი მონაცემების საჯაროობაზე აკეთებს. შესაბამისი დებულებებს

²⁹⁴ იხ. მაგ. <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/0073710a27/Overview.html>

შეიცავს კიდევ ევროპის პარლამენტის საქმიანობის მარეგულირებელი წესები და პროცედურები.

აღნიშნული წესებისა და პროცედურების მიხედვით ევროპის პარლამენტის წევრებს, საქმიანობის საჯაროობის უზრუნველსაყოფად, ეკისრებათ ვალდებულება წარადგინონ ფინანსური დეკლარაცია, სადაც მიუთითებენ მათ შემოსავლებისა და სხვა სახის ფინანსურ ინტერესების თაობაზე. აღსანიშნავია, რომ ევროპის პარლამენტის წესებისა და პროცედურების მიხედვით, თუ ევროპის პარლამენტის წევრი არ წარადგენს მსგავს სახის დეკლარაციას იგი არ შეიძლება არჩეული იქნეს ევროპის პარლამენტში რაიმე თანამდებობაზე ან მის რომელიმე ორგანოში, არ შეიძლება დანიშნული იქნეს მომხსენებლად, არ შეიძლება მონაწილეობა მიიღოს ოფიციალური დელეგაციის შემადგენლობაში²⁹⁵.

ევროპის პარლამენტის წესები და პროცედურები ყურადღებას უთმობს ევროპის პარლამენტის წევრთა ინტერესთა კონფლიქტის რეგულირების საკითხსაც. აღნიშნულის მიხედვით, ინტერესთა კონფლიქტად განიხილება შემთხვევა, როდესაც ევროპის პარლამენტის წევრს აქვს განსახილველი საკითხის მიმართ პირადი ინტერესი, რამაც შესაძლებელია არასწორი გავლენა მოახდინოს მისი როგორც პარლამენტის წევრის მოვალეობის შესრულებასთან. ევროპის პარლამენტის წესებისა და პროცედურების მიხედვით ყველა წევრს, რომელსაც წარმოეშევა მსგავსი ინტერესთა კონფლიქტი დაუყოვნებლივ უნდა მიიღოს აუცილებელი ზომები მსგავსი კონფლიქტის აღმოსაფხვრელად. ხოლო თუ პარლამენტის წევრს არ შეუძლია აღმოფხვრას მსგავსი ინტერესთა კონფლიქტი, მან დაუყოვნებლივ ამის თაობაზე წერილობით უნდა აცნობოს პრეზიდენტს. ინტერესთა კონფლიქტის თაობაზე აზრთა არაერთგვაროვნების შემთხვევაში პარლამენტის წევრებს უფლება აქვთ კონსულტაციისათვის მიმართონ პარლამენტის წევრთა ქცევის საკონსულტაციო კომიტეტს.²⁹⁶

აღსანიშნავია, რომ ევროპის პარლამენტის წესებისა და პროცედურების მიხედვით ევროპის პარლამენტის ყოფილი წევრი, რომელიც მონაწილეობს ლობისტურ საქმიანობაში ანდა წარმომადგენლობით საქმიანობაში, რომელიც უშუალოდ დაკავშირებულია ევროპის საბჭოში გადაწყვეტილების მიღების პროცესთან, აღნიშნული საქმიანობის განხორციელების მთელი პერიოდის განმავლობაში ვერ ისარგებლებს იმ საგადასახადო შეღავათებით, რაც გათვალისწინებულია ევროპის პარლამენტის ყოფილი წევრებისათვის²⁹⁷.

ევროპის პარლამენტში ლობისტების საქმიანობისათვის მოქმედებს რეგისტრაციისა და „კარის საშვის“ სისტემა, რაც გულისხმობს ლობისტური საქმიანობის განმახორციელებელი პირის საჯარო რეგისტრში

²⁹⁵ იხ. Rules of Procedure of the European Parliament, 7th parliamentary term - July 2012, ANNEX I : Code of Conduct for Members of the European Parliament with respect to financial interests and conflicts of interest, Article 4, [<http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language=EN&reference=TOC>].

²⁹⁶ იქვე, Article 3.

²⁹⁷ იქვე, Article 6.

რეგისტრაციას და მათზე ევროპის პარლამენტში შესასვლელი საშვის გაცემას.

ლობისტური საქმიანობის განმახორციელებელ პირზე ევროპის პარლამენტში შესასვლელი საშვი გაიცემა მაქსიმუმ ერთი წლის ვადით. ევროპის პარლამენტში შესასვლელი საშვი შედგება სურათიანი პლასტიკური ბარათისაგან, რომელზეც მითითებულია მისი მფლობელის სახელი, გვარი, აგრეთვე იმ ფირმის, ორგანიზაციის ან პირის დასახელება, რომლის სასარგებლოდაც მუშაობს პირი. პლასტიკური ბარათის ფორმა და ფერი უნდა განსხვავდებოდეს ევროპის პარლამენტში დროებით შემსვლელი პირის ბარათისაგან და მას მფლობელი პარლამენტის შენობაში გადაადგილებისას უნდა ატარებდეს თვალსაჩინო ადგილას. აღსანიშნავია, რომ მითითებული საშვი მის მფლობელს არ ანიჭებს უფლებამოსილებას დაესწროს პარლამენტის ანდა მისი რომელიმე ორგანოს სხდომას, გარდა ისეთი სხდომებისა, რომელიც ღიაა საზოგადოების წარმომადგენლებისათვის.²⁹⁸

ლობისტური საქმიანობის განხორციელების მნიშვნელოვანი პირობაა შესაბამისი სუბიექტის ყველასათვის ხელმისაწვდომ საჯარო რეესტრში რეგისტრაცია. ევროპის პარლამენტის წესებისა და პროცედურების მიხედვით, რეესტრში შეტანას ექვემდებარება ყველა ის საქმიანობა, რომელიც პირდაპირ თუ ირიბ გავლენას ახდენს ევროკავშირის ინსტიტუტებში პოლიტიკის შემუშავებასა და რეალიზაციაზე, ასევე გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე, დამოუკიდებლად იმისა თუ რა არხი და კომუნიკაციის საშუალება იქნება გამოყენებული.

აღსანიშნავია, რომ 2011 წლის ივნისში ევროპის პარლამენტმა და ევროპის კომისიამ გააფორმეს უწყებათაშორისი შეთანხმება და შექმნეს მსგავსი საქმიანობის განმახორციელებელი პირების რეგისტრაციისათვის ერთიანი რეესტრი, რომელიც მანამდე ცალ-ცალკე არსებობდა ევროპის პარლამენტსა და ევროპის კომისიაში. რეესტრის წარმოების წესების მიხედვით რეესტრში შეიტანება შემდეგი ინფორმაცია: ორგანიზაციის დასახელება, მისამართი, ტელეფონის ნომერი, ელექტრონული ფოსტისა და ვებ-გვერდის მისამართი; ორგანიზაციის წარმომადგენლობაზე უფლებამოსილი პირის, დირექტორის ანდა მმართველი პარტნიორის შესახებ მონაცემები; იმ პირის მონაცემები, რომლის სასარგებლოდ უნდა იქნეს გაცემული ევროპის პარლამენტში შესასვლელი საშვი; იმ პირთა რიცხვი (წევრები, თანამშრომლები და ა.შ.), რომლებიც მონაწილეობენ იმ საქმიანობაში, რომელიც ხვდება რეესტრის რეგულირების სფეროში; ორგანიზაციის მიზნები, კომპეტენცია, ინტერესთა და საქმიანობის სფერო, ფინანსური მდგომარეობის შესახებ ინფორმაცია.

აღსანიშნავია, რომ ევროპის პარლამენტის წესებისა და პროცედურების მიხედვით რეესტრში რეგისტრირებული სუბიექტი თანახმაა, რომ მის მიერ წარდგენილი რეესტრში შესატანი ინფორმაცია

²⁹⁸ იხ. Rules of Procedure of the European Parliament, 7th parliamentary term - July 2012, ANNEX X. Transparency register, [<http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language=EN&reference=TOC>].

იყოს საჯარო, თანახმაა, რომ იმოქმედებს ქცევის წესების შესაბამისად და იძლევა გარანტიას, რომ მის მიერ წარდგენილი ინფორმაცია იქნება ნამდვილი.

რ. ჩერის, ჯ. ჰოგანის, გ. მურჰუის შეფასებით ევროპარლამენტში ლობისტად საქმიანობისათვის წარსადგენია ნაკლები ინფორმაცია, ვიდრე ეს საჭიროა სხვადასხვა იურისდიქციებში ლობირების განსახორციელებლად, მაგალითად, კანადასა და ამერიკის შეერთებული შტატებში. „მაგალითად, ლობისტი არ არის ვალდებული მიუთითოს: თითოეული კომიტეტის, განყოფილების ან სხვა დაწესებულების სახელწოდება სადაც იგი ეწევა ლობისტურ საქმიანობას; თემატიკა, მათ შორის კონკრეტული საკანონმდებლო წინადადებები, კანონპროექტები, დადგენილებები, რეზოლუციები ან პროგრამები; არსებობდა თუ არა გაუთვალისწინებელი ხარჯები; და ლობირებისას გამოყენებული საკომუნიკაციო ტექნიკა. აგრეთვე, ლობისტი არ არის ვალდებული მიუთითოს, არის თუ არა იგი ყოფილი თანამდებობის პირი, აგრეთვე, არსებობს თუ არა ევროპარლამენტის ყოფილი წევრებისათვის კონკრეტული წესები “გაგრილების პერიოდის” შესახებ, რომლის განმავლობაშიც მათ ეზღუდებათ ლობისტური საქმიანობა. აგრეთვე არ არსებობს წესები ინდივიდუალური ხარჯების სრული გამომჟღავნების შესახებ (ანუ ლობისტი არ არის ვალდებული წარადგინოს ანგარიში ხარჯების თაობაზე), ანდა დამსაქმებლის მიერ გაწეული ხარჯების საჯაროობის შესახებ (ანუ ლობისტების დამსაქმებელი არ არის ვალდებული წარადგინოს გაწეული ხარჯების შესახებ ანგარიში).“²⁹⁹

აღსანიშნავია, რომ ევროკავშირის ძირითად აღმასრულებელ ორგანოში - ევროპის კომისიაში ინტერესთა ჯგუფებს განიხილავენ, როგორც ინფორმაციის მნიშვნელოვან წყაროს და კონსტრუქციულ მრჩეველებს სხვადასხვა სპეციფიკურ საკითხებში. შესაბამისად, ევროპის კომისიაში ლობისტური საქმიანობის რეგულირებისათვის მნიშვნელობას ანიჭებდნენ ლობისტური საქმიანობის განმსახორციელებელი პირების თვითრეგულაციის (self-regulation) სისტემის ჩამოყალიბებასა და ლობისტების მიერ ეთიკური მოთხოვნების დაცვას. ამ მხრივ აღსანიშნავია ევროკომისიის მიერ 1992 წელს გამოქვეყნებული დოკუმენტი „ღია კონსტრუქციული დიალოგი ევროკომისიასა და ინტერესთა ცალკეულ ჯგუფებს შორის“, რომელიც ინტერესთა ჯგუფებს თვითრეგულაციის პრინციპების დანერგვისაკენ მოუწოდებდა. მოგვიანებით ევროკომისიაში ლობისტური საქმიანობის განმსახორციელებელი რიგი ორგანიზაციების³⁰⁰ ინიციატივით

²⁹⁹ იხ. „Report on the legal framework for the regulation of lobbying in the Council of Europe member States“, by Raj Chari, John Hogan, Gary Murphy, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Strasbourg, 31 May 2011, Study No. 590/2010, CDL-DEM(2011)002, გვ. 9

³⁰⁰ მაგალითად, ამ მხრივ აღსანიშნავია 1993 წელს შექმნილი ლობისტურ საქმიანობის განმსახორციელებელი პროფესიული ასოციაციის - Public Affairs Practitioners (PAP) და 1996 წელს შექმნილი გაერთიანების - European Parliament Public Affairs Society (EPPAS) მიერ შემუშავებული ლობისტების ეთიკური ქცევის კოდექსები.

შემუშავებული იქნა ლობისტთა ეთიკის ნებაყოფლობითი კოდექსი, რომლითაც განისაზღვრა ლობისტური საქმიანობის განხორციელების ძირითადი პრინციპები. კერძოდ, აღნიშნული კოდექსის მიხედვით, ლობისტებს ეკრძალებოდათ შეეთავაზებინათ ევროკავშირის თანამდებობის პირებისათვის რაიმე სახის მატერიალური სიკეთე, ისინი ვალდებული იყვნენ წარედგინათ ინფორმაცია მათ შესახებ და იმის თაობაზე, თუ ვის ინტერესებს წარმოადგენენ ისინი, მათ არ ჰქონდათ უფლება მოგების მიზნით გადაეცათ მესამე პირებისათვის დოკუმენტების ასლები, არ ჰქონდათ უფლება მიემართათ ზემოქმედების არაკეთილსინდისიერ ზომებისათვის და ვალდებული იყვნენ დაეცვათ ინფორმაციის კონფიდენციალურობა. ამასთან, 2007 წლიდან ევროპის კომისიაში ამოქმედდა ლობისტური საქმიანობის განმახორციელებელი პირების ნებაყოფლობითი რეგისტრაციის სისტემა (რასაც საფუძვლად დაედო ევროპის საბჭოს 2007 წლის 21 მარტის დოკუმენტი³⁰¹ – „ევროპული გამჭვირვალობის ინიციატივების“ შემდგომი ღონისძიებების შესახებ - ე.წ. „მწვანე წიგნი“) და შეიქმნა შესაბამისი მონაცემების საჯარო რეესტრი. რეგისტრაციის საფუძველზე შესაბამის დაინტერესებულ პირებს ეძლეოდათ საშუალება მიეღოთ ინფორმაცია ევროპის კომისიის მიერ დაგეგმილი ყველა იმ საჯარო ღონისძიებების შესახებ, რომლის თაობაზეც ისინი იყვნენ დაინტერესებულნი. ხოლო როგორც ზემოთ აღინიშნა 2011 წლიდან ევროპის კომისიამ და ევროპის პარლამენტმა გააფორმეს უწყებათაშორისი შეთანხმება და შექმნეს ლობისტური საქმიანობის განმახორციელებელი პირების რეგისტრაციისათვის ერთიანი რეესტრი.

აღსანიშნავია, რომ ევროკავშირის აღმოსავლეთით გაფართოების კვალბაზე სულ უფრო ძლიერდება ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების წარმომადგენელთა ჩართულობა ევროკავშირის ორგანოებსა და ინსტიტუტებზე ლობირების განხორციელების პროცესში, რაც განპირობებულია შესაბამისი სახელმწიფოების ანდა მათი ცალკეული სუბიექტების ინტერესების წარმოდგენისა და დაცვის მოთხოვნის მიხედვით. ამასთან, მსგავსი სუბიექტების მიერ ლობირების განხორციელების პროცესში სულ უფრო მნიშვნელოვნად გამოიყენება ის ტრადიცია და გამოცდილება რაც ამ თვალსაზრისით დაგროვდა ევროკავშირში. როგორც ევროპელი მკვლევარები სისელი და ბორაგანი შენიშნავენ „ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში არსებული ინტერესთა ჯგუფები მოკლებულნი არიან ლობირების გამოცდილებას ლიბერალურ რეჟიმში. თუმცა მათ ევროკავშირში შემავალ კოლეგებთან ურთიერთქმედებით (ევროჯგუფების წევრობის საშუალებით) შეუძლიათ ისარგებლონ მათი დასავლეთ ევროპელი კოლეგების გამოცდილებით. ბრიუსელში მოქმედი ინტერესთა ჯგუფები ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპიდან მოედიან იმ ცოდნის სრულად

³⁰¹ იხ. „Follow-up to the Green Paper ‘European Transparency Initiative’“, Commission of The European Communities, Brussels, 21.3.2007 COM(2007) 127 final, [ინტერ. რესურსი: http://ec.europa.eu/transparency/eti/docs/com_2007_127_final_en.pdf].

გამოყენებას, რაც გააჩნიათ მათ კოლეგებს ევროკავშირში გადაწყვეტილებების მიღების პროცესისა და მათზე გავლენის შესახებ“.³⁰²

4.8. ლობისტური საქმიანობის მარეგულირებელი საკანონმდებლო აქტების შეფასების სისტემა

მკვლევართა ნაწილი სხვადასხვა ქვეყანაში მოქმედი ლობირების კანონმდებლობის შეფასებისათვის გარკვეულ მეთოდებს იყენებს. ამ მხრივ აღსანიშნავია ამერიკის შეერთებულ შტატებში საზოგადოებრივი ინტეგრაციის ცენტრის (CPI) კვლევა ლობირების კანონმდებლობის შეფასების თაობაზე. კვლევის მიზანი იყო ლობირების კანონმდებლობის ეფექტურობის შეფასება ლობირების გამჭვირვალებისა და მისი ანგარიშგების თვალსაზრისით. კვლევის შედეგად განისაზღვრა შეფასების სისტემა³⁰³, რომლის მიხედვით თითოეულ სახელმწიფოს ლობირების კანონმდებლობის კვლევის საფუძველზე ენიჭება ქულა, რაც განისაზღვრება, როგორც – CPI ინდექსი. შეფასება მოიცავს რიგ კითხვებს შემდეგ სფეროებში:

- ლობირების დეფინიცია;
- ინდივიდუალური რეგისტრაციის სისტემა;
- ინდივიდუალური ხარჯების საჯაროობა;
- დამქირავებლის ხარჯების საჯაროობა;
- ელექტრონული წარმოება;
- ინფორმაციის საჯარო მისაწვდომობა (ლობისტთა რეესტრისადმი);
- სამართალგამოყენება;
- კარის ბრუნვის პრინციპი (განსაკუთრებული აქცენტით „გავრილების პერიოდზე“).

³⁰² იხ. Borrigan, N. P. S. Coming to Terms with European Union Lobbying: The Central and Eastern European Experience, in: Warleigh, A. and Fairbrass, J., (Eds.). Influence and Interests in the European Union: The New Politics of Persuasion and Advocacy. London, Europa Publications, 2002, 160-184. Ciselj, B. Paper presented to the Conference on Candidate Country Interest Representation in Brussels. Candidate Country Interest Representation in Brussels Conference Proceedings, Brussels, SBRA. 2000. ციტირებულია Kristina Charrad, Lobbying the European Union, Westfälische Wilhelms-Universität Münster, Nachwuchsgruppe „Europäische Zivilgesellschaft und Multilevel Governance“. გვ. 17.

³⁰³ კვლევისა და შეფასების სისტემები მოცემულია შემდეგ წყაროებში: Raj Chari, John Hogan and Gary Murphy ``Regulating lobbying: a global comparison``, Manchester University Press, Manchester, 2010; Raj Chari, John Hogan and Gary Murphy ``Regulating Lobbyists: A Comparative Analysis of the United States, Canada, Germany and the European Union``, The Political Quarterly, Vol. 78, No. 3, July-September, 2007; ``Report on the legal framework for the regulation of lobbying in the Council of Europe member States``, Raj Chari, John Hogan, Gary Murphy, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Strasbourg, 31 May 2011, Study No. 590/2010, CDL-DEM(2011)002; ``The Regulation of Lobbyists in Canada, the USA, the EU institutions, and Germany: A Report for the Department of the Environment, Heritage and Local Government``, Raj Chari and Gary Murphy.

საერთო ჯამში არსებობს 48 კითხვა (იხ. დანართი №1) აღნიშნული რვა საკითხის მიხედვით. კანონმდებლობის ანალიზის საფუძველზე, თითოეულ საკითხს პასუხის შესაბამისად ენიჭება ციფრული მნიშვნელობა ანუ ქულა. რაც უფრო მაღალია ქულები, ითვლება, რომ მით უფრო ძლიერია კანონმდებლობა ლობირების სამართლებრივი რეგულირების ისეთ სფეროებში, როგორცაა ინფორმაციის საჯაროობა, საზოგადოებრივი ხელმისაწვდომობა და გამჭვირვალებობა. მაქსიმალური ქულა, რომელიც კანონმდებლობამ შეფასებისას შეიძლება მიიღოს არის 100 ქულა, ხოლო მინიმალური კი - 1 ქულა. CPI-ს ინდექსის მიხედვით, თუ კანონმდებლობის შეფასება 60 ქულა ან მეტია, ითვლება, რომ მან მოიპოვა დადებითი შეფასება ანუ „გასვლითი ქულა“. ამასთან, რაც უფრო დაბალია CPI-ს ქულა, მით უფრო სუსტია ლობირების სისტემის მარეგულირებელი კანონმდებლობა.

CPI-ის შეფასების სისტემის მიხედვით განასხვავებენ ლობირების მარეგულირებელი სისტემის სამ ძირითად კატეგორიას: სუსტად რეგულირებადი სისტემები, საშუალოდ რეგულირებადი სისტემები და ძლიერად რეგულირებადი სისტემები.

სუსტად რეგულირებად სისტემას განეკუთვნება ქვეყნები, რომელთა ლობირების სისტემის მარეგულირებელი კანონმდებლობის CPI შეფასება შეადგენს 1-დან 29 ქულამდე (კერძოდ, გერმანია, საფრანგეთი, ევროპარლამენტი და ა.შ.). ამ სისტემას აქვს შემდეგი მახასიათებლები:

- არსებობს წესები ლობისტების (ლობისტური გაერთიანებების) ინდივიდუალური რეგისტრაციის შესახებ, რეესტრში შესატანი მცირე ინფორმაციით (მაგალითად, ევროპარლამენტის შემთხვევაში ლობისტებმა არ უნდა მიუთითონ, თუ რომელი თემატიკის/ანგარიშის/დაწესებულების თაობაზე უნდა გასწიონ ლობირება).
- საკანონმდებლო ორგანოში ლობირების დასაშვებობასთან ერთად იგი არ აღიარებს ლობირების განხორციელების შესაძლებლობას ხელისუფლების აღმასრულებელ ორგანოში.
- არ არსებობს ნორმები ინდივიდუალური ხარჯების საჯაროობის შესახებ (ანუ ლობისტი არ არის ვალდებული წარადგინოს ანგარიში გაწეული ხარჯების შესახებ) ან დამსაქმებლის მიერ გაწეული ხარჯების შესახებ (ანუ დამსაქმებელი არ არის ვალდებული წარადგინოს ანგარიში ხარჯების შესახებ).
- არსებობს ონ-ლაინ რეჟიმში რეგისტრაციის შესაძლებლობა და რეგისტრაცია მოიცავს გარკვეული ფორმის დოკუმენტაციის შევსება –წარმოებას.
- ლობისტთა სია საჯაროდ ხელმისაწვდომია, მაგრამ არ მოითხოვება მასში ლობირებასთან დაკავშირებული ყველა მონაცემის შეტანა (მაგალითად, ლობისტების მიერ გაწეული ხარჯების შესახებ ანგარიშების წარდგენა).
- არსებობს ლობირების განხორციელების მცირე შესაძლებლობები.
- კანონმდებლობა არ შეიცავს დებულებებს „გაგრილების პერიოდის“ თაობაზე, რაც ნიშნავს იმას, რომ ხელისუფლების

ადმასრულებელი ორგანოს თანამდებობის პირებსა და კანონმდებლებს შესაძლებლობა აქვთ დარეგისტრირდნენ ლობისტებად თანამდებობის დატოვებისთანავე.

საშუალოდ რეგულირებად სისტემას განეკუთვნება ქვეყნები, რომელთა ლობირების სისტემის მარეგულირებელი კანონმდებლობის CPI შეფასება შეადგენს 30-დან 59 ქულამდე (ლატვია, უნგრეთი, კანადა, ავსტრალია, ტაივანი, აშშ-ს რამოდენიმე შტატი და ა.შ.). ამ სისტემას აქვს შემდეგი მახასიათებლები:

- არსებობს წესები ინდივიდუალური რეგისტრაციის შესახებ და სარეგისტრაციო მოთხოვნები უფრო მკაცრია, ვიდრე სუსტად რეგულირებად სისტემებში (ანუ ლობისტმა უნდა მიუთითოს, თუ რომელ თემატიკის/ანგარიშის/დაწესებულების თაობაზე სურს განახორციელოს ლობირება).
- საკანონმდებლო ორგანოში ლობირების დასაშვებობასთან ერთად იგი აღიარებს ლობირების განხორციელების შესაძლებლობას ხელისუფლების ადმასრულებელ ორგანოში.
- არსებობს წესები ლობისტების ინდივიდუალური ხარჯების გაცხადების შესახებ (მაგალითად, აკრძალულია საჩუქრები, უნდა გაცხადდეს პოლიტიკური თვალსაზრისით განხორციელებული ყველა შენატანი, თუმცა ამასთან დაკავშირებით არსებობს გარკვეული გამონაკლისები, მაგალითად, „უფასო კონსულტაციები“ რომელსაც ლობისტები აძლევენ პოლიტიკურ პარტიებს).
- არ არსებობს წესები დამსაქმებლის ხარჯების გაცხადების შესახებ (ანუ ლობისტის დამქირავებელი არ არის ვალდებული წარადგინოს ანგარიში გაწეული ხარჯების შესახებ).
- არსებობს სისტემა ონ-ლაინ რეჟიმში რეგისტრაციისთვის (ზოგიერთ შემთხვევაში, როგორცაა ონტარიო შტატში, ეს არის ძალიან ეფექტური და მოითხოვს სარეგისტრაციო მონაცემების პერიოდულ განახლებას).
- ლობისტთა რეესტრი საჯაროდ ხელმისაწვდომია და ძალიან ხშირად ხდება მისი მონაცემების განახლება, თუმცა ხარჯების თაობაზე ინფორმაცია არ არის საჯაროდ ხელმისაწვდომი.
- თეორიულად შესაძლებელია სახელმწიფო ორგანომ ჩაატაროს ლობისტების მიერ წარდგენილი მონაცემების სავალდებულო შემოწმებები/აუდიტი.
- არსებობს „გაგრილების პერიოდი“ ანუ დროის მონაკვეთი, რომლის განმავლობაშიც საჯარო თანამდებობის პირებს, რომლებმაც დატოვეს თანამდებობა, არ შეუძლიათ დარეგისტრირდნენ ლობისტებად.

ძლიერად რეგულირებად სისტემას განეკუთვნება ქვეყნები, რომელთა ლობირების სისტემის მარეგულირებელი კანონმდებლობის CPI შეფასება შეადგენს 60 ქულაზე მეტს (უმაღლესი ქულა მიღებული ჰქონდა

აშშ-ს ვაშინგტონის შტატს და შეადგენდა 87). ამ კატეგორიის იურისდიქციებს შეესაბამება ამერიკის შეერთებული შტატების 50%-ზე მეტი. ამ სისტემას აქვს შემდეგი მახასიათებლები:

- არსებობს წესები ლობისტების ინდივიდუალური რეგისტრაციის შესახებ და იგი სხვა სისტემებთან შედარებით ყველაზე მკაცრია (მაგალითად, ლობისტმა რეგისტრაციისას უნდა მიუთითოს არა მხოლოდ თემატიკა/ანგარიში/დაწესებულება, რომლის თაობაზეც იგი ანხორციელებს ლობირებას, არამედ უნდა მიუთითოს ყველა დასაქმებულის თაობაზე მონაცემები, ამასთან, დაუყოვნებლივ უნდა აცნობოს სარეგისტრაციო მონაცემებში განხორციელებული ნებისმიერი ცვლილების შესახებ.
- საშუალოდ რეგულირებადი სისტემის ანალოგიურად, აღიარებს ლობირების განხორციელების შესაძლებლობას ხელისუფლების აღმასრულებელ ორგანოში.
- მოითხოვება დეტალური ინფორმაცია ინდივიდუალური ხარჯების გაცხადების თაობაზე, კერძოდ, ლობისტმა უნდა წარადგინოს ანგარიში ხარჯების შესახებ, რომელიც უნდა შეიცავდეს მონაცემებს მისი ანაზღაურების შესახებ, ლობირების მიზნით გაწეულ ყველა ხარჯს, მითითებული უნდა იყოს ყველა პიროვნება, ვიზეც გაცემული იყო თანხა, მითითებული უნდა იქნეს ხარჯები, რომელიც გაწეული იქნა სახელმწიფო მოხელეების ოჯახის წევრებზე, მითითებული უნდა იყოს ლობირების კამპანიაზე გაწეული ხარჯები.
- ასევე მკაცრია დამქირავებლის მიერ ხარჯების გაცხადების წესები, სუსტად და საშუალოდ რეგულირებადი სისტემისგან განსხვავებით, ლობისტის დამქირავებელმა უნდა წარადგინოს ანგარიში გაწეული ხარჯების შესახებ, ყველა გაცემული ხელფასის მითითებით.
- არსებობს ონ-ლაინ რეჟიმში რეგისტრაციის სისტემა.
- საჯაროდ ხელმისაწვდომია ლობისტთა რეესტრი და ძალიან ხშირად ხდება მისი განახლება, მათ შორის ხარჯების საჯაროობის ნაწილში.
- სახელმწიფო ორგანოს შეუძლია და უნდა ჩაატაროს სავალდებულო შემოწმებები/აუდიტი, ამასთან, კანონმდებლობაში არსებობს ჯარიმა ლობისტად რეგისტრაციის ფორმის დაგვიანებით ან არასრულად შევსებისათვის.
- არსებობს „გაგრილების პერიოდი“ ანუ დროის მონაკვეთი, რომლის განმავლობაშიც საჯარო თანამდებობის პირებს, რომლებმაც დატოვეს თანამდებობა, არ შეუძლიათ დარეგისტრირდნენ ლობისტებად.

ლობიზმის მკვლევარები რ. ჩერი და გ. მურჰჰეი ამერიკის შეერთებული შტატების, კანადის, ევროპის კავშირისა და გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ლობისტური საქმიანობის მარეგულირებელი საკანონმდებლო აქტების ანალიზისას აღნიშნავენ,

რომ ამერიკის შეერთებულ შტატებსა და კანადის ფედერალურ დონეზე ლობიზმის მარეგულირებელი სამართლებრივი სისტემა შეიძლება შეფასებული იქნეს, როგორც საშუალოდ რეგულირებადი სისტემა, გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკისა და ევროპის პარლამენტის სამართლებრივი სისტემა, როგორც - სუსტად რეგულირებადი სისტემა. მათი შეფასებით მხოლოდ ამერიკის შეერთებულ შტატებში შტატების დონეზე შეიძლება ვნახოთ ძლიერად რეგულირებადი სისტემა, კერძოდ, 49 შტატიდან 25 შტატში, დანარჩენ 24 შტატში მათი მოსაზრებით არის სუსტად რეგულირებადი სისტემა. ამასთან, მკვლევართა აზრით კანადის ხუთ პროვინციაში არის საშუალოდ რეგულირებადი სისტემა³⁰⁴ (იხ. დანართი №2).

³⁰⁴ იხ. Raj Chari and Gary Murphy ``The Regulation of Lobbyists in Canada, the USA, the EU institutions, and Germany: A Report for the Department of the Environment, Heritage and Local Government`, გვ. 85.

თავი V.
ღობისტური საქმიანობის რეგულირებისა და
გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საჯარო
ინტერესების დაცვის მექანიზმები საქართველოში

5.1. ღობისტური საქმიანობის საკანონმდებლო რეგულირების თავისებურებები საქართველოში

ღობისტური ინსტიტუციური დამკვიდრება საქართველოში მე-20 საუკუნის მიწურულს უკავშირდება, როდესაც 1998 წელს საქართველოში მიღებული იქნა ღობისტური საქმიანობის მარეგულირებელი სპეციალური აქტი – კანონი „ღობისტური საქმიანობის შესახებ“.³⁰⁵ აღნიშნული კანონი ერთ-ერთი პირველი ერთიანი და სისტემატიზირებული აქტი იყო ღობისტური რეგულირების თაობაზე ყოფილ პოსტ-საბჭოთა და კონტინენტური ევროპის ქვეყნების სამართლებრივ სისტემაში. მისი მიღება დაკავშირებული იყო ქვეყანაში ხელისუფლების ორგანოების საქმიანობის მომწესრიგებელი და ანტიკორუფციული ხასიათის საკანონმდებლო აქტების მიღებასთან. აღნიშნული კანონის მიღებას წინ უძღოდა ისეთი საკანონმდებლო აქტების მიღება როგორცაა „საჯარო სამსახურის შესახებ“³⁰⁶, „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“³⁰⁷ საქართველოს კანონები, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი³⁰⁸ და სხვა.

აღსანიშნავია, რომ ღობისტური საქმიანობის მარეგულირებელ სპეციალურ აქტთან ერთად, ღობისტური პროცესისა და მის რეგულირებასთან დაკავშირებული ნორმები საქართველოს სხვა საკანონმდებლო აქტებშიც გვხვდება. საქართველოს კანონმდებლობაში არსებული ნორმები, რომლებიც ღობისტური საქმიანობის სპეციფიკურ თავისებურებებს შეეხება, შესაძლებელია, პირობითად, რამდენიმე ჯგუფად იქნეს კლასიფიცირებული. მაგალითად, ნორმათა ერთი ნაწილი შეეხება თვით ღობისტური საქმიანობის რეგლამენტაციის საკითხებს. აღნიშნული ნორმები განსაზღვრავს უშუალოდ ღობისტური სტატუსის წარმოშობის, ღობისტად რეგისტრაციის, ღობისტის უფლება-მოვალეობათა და მისი საქმიანობის განხორციელების საკითხებს, ასევე იმ ხერხებსა და საშუალებებს, რაც ღობისტური საქმიანობის, როგორც ლეგალური ქმედების, ფარგლებში კანონმდებლობის მიხედვით არის დაშვებული.

³⁰⁵ იხ. „ღობისტური საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 26.10.1998, №2;

³⁰⁶ იხ. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, პარლამენტის უწყებანი, №45, 21.11.1997, 55;

³⁰⁷ იხ. „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონი, პარლამენტის უწყებანი, №44, 11.11.1997, 86;

³⁰⁸ იხ. საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, ვებგვერდი 03/07/2012, 6533-ის, სარეგისტრაციო კოდი: 010190030.06.001.016009;

მითითებული, როგორც აღინიშნა „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონით რეგულირდება.

ნორმათა მეორე ნაწილი შეეხება მოქალაქეთა (მოქალაქეთა ჯგუფის), დაინტერესებული პირების (პირთა ჯგუფის) მიერ სახელმწიფო ორგანოებისადმი მიმართვის, სახელმწიფო ორგანოებში თავიანთი ინტერესების წარმოდგენისა და დაცვის საკითხებს. აღნიშნული ნორმები ასევე განსაზღვრავენ მოქალაქეთა მიერ სახელმწიფო ორგანოებისადმი მიმართვის წესებს, საკითხის განხილვისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მათი მონაწილეობის თავისებურებებს.

ზემოაღნიშნული თვალსაზრისით, ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მექანიზმი, რომლის მეშვეობით მოქალაქეებმა შეიძლება მონაწილეობა მიიღონ სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის საკითხების განხილვა-გადაწყვეტაში არის პეტიცია. პეტიციის ინსტიტუტი საქართველოში ჯერ კიდევ საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციით იქნა აღიარებული. კერძოდ, კონსტიტუციის 37-ე მუხლში განმტკიცებული იყო ნორმა, რომლის მიხედვით საქართველოში უზრუნველყოფილი იყო „პირადი და კოლექტიური პეტიციის უფლება“³⁰⁹. საქართველოს დღეს მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით პეტიცია მოქალაქეების მიერ პარლამენტისადმი მიმართვის საშუალებად განიხილება და მისი განხორციელების პროცედურა საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით განისაზღვრება. კერძოდ, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის³¹⁰ 240-ე მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით „პეტიცია არის პირთა ჯგუფის წერილობითი მიმართვა, რომელიც შეეხება სახელმწიფოებრივ ან საერთო პრობლემებიდან გამომდინარე საკითხს“. ამავე მუხლის მეორე პუნქტის მიხედვით „პეტიცია იწერება და შეიტანება პარლამენტის თავმჯდომარის სახელზე და აღირიცხება სპეციალურ სარეგისტრაციო ჟურნალში“. საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი ასევე განსაზღვრავს პეტიციის განხილვის წესს, კერძოდ, რეგლამენტის მიხედვით პეტიცია შესასწავლად და განსახილველად გადაეცემა შესაბამის კომიტეტს ან დროებით კომისიას, რომელიც უფლებამოსილია მიიღოს ერთ-ერთი შემდეგი გადაწყვეტილება: „ა) მიზანშეწონილად მიიჩნევს პეტიციის შესწავლასა და განხილვას უშუალოდ ან პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე, ხოლო სესიებს შორის პერიოდში – უახლოეს სამუშაო კვირაში; ბ) პეტიციას უგზავნის შესაბამის სამინისტროს, სხვა უწყებას; გ) მიზანშეწონილად მიიჩნევს პეტიციის შესწავლასა და განხილვას. გადაწყვეტილება 1 კვირის განმავლობაში ეცნობება პეტიციის ავტორს“. ამასთან, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 241-ე მუხლის მიხედვით „სამინისტრო, სხვა უწყება 1 თვის განმავლობაში აცნობებს პასუხს პეტიციის ავტორს და შესაბამის კომიტეტს ან დროებით კომისიას. თუ სამინისტრო, სხვა უწყება დადგენილ ვადაში პასუხს არ აცნობებს პეტიციის ავტორს, პარლამენტი იღებს სათანადო

³⁰⁹ იხ. საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართლებრივი აქტების კრებული, 1918-1921, შემდგ. ე. გურგენიძე, სპეცრედაქტორი ვ. შარაშენიძე, გამომ. „ივერთა მხარე“, 1990 წ., გვ. 463.

³¹⁰ იხ. საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, ვებგვერდი 03/07/2012, 6533-ის, სარეგისტრაციო კოდი: 010190030.06.001.016009.

გადაწყვეტილებას. პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე პეტიციის განხილვისათვის პარლამენტის ბიუროს უნდა წარედგინოს შესაბამისი კომიტეტის ან დროებითი კომისიის დასკვნა, რომელსაც ერთვის პეტიციის სრული ტექსტი“. ამავე მუხლის მე-3 პუნქტის მიხედვით კი „პეტიციის განხილვის შემდეგ პარლამენტი იღებს დადგენილებას, რეზოლუციას ან სხვა გადაწყვეტილებას“.

საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით პეტიცია ასევე განიხილება თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის გარკვეულ ფორმად, რის საფუძველზეც მოქალაქეებს ენიჭებათ საშუალება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოში განსახილველად წარადგინონ ნორმატიული აქტის პროექტი. კერძოდ, „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის³¹¹ 58² მუხლის მიხედვით თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა არანაკლებ 1%-ს უფლება აქვს, პეტიციის წესით, „მომზადოს და შეიტანოს საკრებულოს დადგენილების პროექტი, ან წარადგინოს წინადადება საკრებულოს ნორმატიული აქტის გაუქმების, ნორმატიულ აქტში ცვლილებების ან დამატებების შეტანის შესახებ. პეტიციის წესით საკითხი შეტანილ უნდა იქნეს წერილობით, საკრებულოს დადგენილების პროექტის სახით. პეტიციის წესით შეტანილ პროექტს თან უნდა ერთოდეს ამ გადაწყვეტილების მიღების საჭიროების დასაბუთება, პროექტის ავტორის (ავტორების) და საკრებულოს სხდომაზე დანიშნული მომხსენებლის ვინაობა და მისამართი“. ამავე მუხლის მე-6 და მე-7 პუნქტების მიხედვით „საკრებულო ვალდებულია პეტიციის წესით შემოტანილი პროექტი რეგისტრაციიდან ერთი თვის ვადაში განიხილოს საკრებულოს სხდომაზე. საკრებულოს სხდომაზე პეტიციის წესით შემოტანილი პროექტის განხილვაში მომხსენებლის სტატუსით, სათათბირო ხმის უფლებით მონაწილეობს პროექტის ინიციატორთა მიერ დანიშნული მომხსენებელი“.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობა ასევე ითვალისწინებს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების არმქონე სუბიექტების მიერ კანონპროექტის საკანონმდებლო წინადადების სახით საკანონმდებლო ორგანოში წარდგენის შესაძლებლობას. კერძოდ, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 150-ე მუხლის მიხედვით საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების არმქონე სუბიექტს - საქართველოს მოქალაქეებს, კანონით დადგენილი წესით საქართველოში რეგისტრირებულ პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ გაერთიანებებსა და სხვა იურიდიულ პირებს უფლება აქვთ მიმართონ საქართველოს პარლამენტს საკანონმდებლო წინადადებით (დადგენილი წესით გაფორმებული და დასაბუთებული მიმართვით) ახალი კანონის მიღების ან კანონში ცვლილებების ან/და დამატებების შეტანის თაობაზე. რეგლამენტის ამავე მუხლის მიხედვით „საკანონმდებლო წინადადებას პარლამენტის ბიურო ან პარლამენტის თავმჯდომარე 5 დღის ვადაში გადასცემს კომიტეტებს წამყვანი კომიტეტის მითითებით, რომელიც მას განიხილავს 20 დღეში“.

³¹¹ იხ. „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №2, 09.01.2006, 12.

საკომიტეტო განხილვის შედეგად საკანონმდებლო წინადადება მოტივირებული გადაწყვეტილებით შეიძლება ცნობილ იქნეს მიღებულად ან უარყოფილად. საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 150-ე მუხლის მე-9 პუნქტის მიხედვით კი „საკანონმდებლო წინადადების მიღების შემთხვევაში საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების მქონე სუბიექტად ითვლება წამყვანი კომიტეტი“³¹² და საკანონმდებლო წინადადება განიხილება კანონპროექტის განხილვისათვის საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი³¹³ ასევე ითვალისწინებს ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემასთან დაკავშირებულ ადმინისტრაციულ წარმოებაში დაინტერესებული ფიზიკური და იურიდიული პირების მონაწილეობის შესაძლებლობას. აღნიშნული კოდექსის 106¹ მუხლის მე-3 ნაწილის მიხედვით „ადმინისტრაციული წარმოება ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მისაღებად შეიძლება დაიწყოს ფიზიკური ან იურიდიული პირის, ადმინისტრაციული ორგანოს განცხადების საფუძველზე.“ ამასთან, აღნიშნული კანონის 106⁴ მუხლის პირველი ნაწილის მიხედვით „ყველას აქვს უფლება, წარუდგინოს საკუთარი მოსაზრება კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანოს ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტთან დაკავშირებით.“

საკანონმდებლო პროცესში წარმომადგენლობად და ექსპერტული თვალსაზრისით მონაწილეობად უნდა იქნეს განხილული საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტსა და „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონში³¹⁴ არსებული დებულება, რომლის მიხედვით, საქართველოს პარლამენტში განსახილველად წარდგენილ კანონპროექტს, ასეთის არსებობის შემთხვევაში, თან უნდა ერთვოდეს დამოუკიდებელი ექსპერტისა და კანონით დადგენილი წესით რეგისტრირებული ლობისტის დასკვნა („ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-17 მუხლის მე-2 პუნქტი).

ნორმათა მესამე ნაწილი შეეხება ხელისუფლების განხორციელების პროცესში საჯარო ინტერესების დაცვისა და სახელმწიფო მოხელეთა საქმიანობის გამჭვირვალების საკითხებს, ლობირების ფარული ხერხებისა და შესაბამისი ანტიკორუფციული ხასიათის ქმედებების განსაზღვრასა და მისი პრევენციის უზრუნველყოფას. ამ თვალსაზრისით აღსანიშნავია „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ „საჯარო სამსახურის შესახებ“, „საქართველოს პარლამენტის წევრის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კანონები. მითითებული კანონები განსაზღვრავენ საჯარო მოსამსახურეთა და მათი ოჯახის წევრებისათვის დადგენილ შეზღუდვებს, აკრძალვებს, თანამდებობრივი

³¹² იხ. საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, ვებგვერდი 03/07/2012, 6533-იხ, სარეგისტრაციო კოდი: 010190030.06.001.016009.

³¹³ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №32(39), 1999, 166.

³¹⁴ „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №33, 09.11.2009, 200.

შეუთავსებლობისა და ეკონომიკური ინტერესების გაცხადებისა და გამოქვეყნების საკითხებს, ასევე შესაბამის პასუხისმგებლობის მექანიზმებს, რის თაობაზეც დეტალური მიმოხილვა აღნიშნული თავის შემდეგ ნაწილში გვექნება.

ნორმათა მეოთხე ნაწილი შეეხება ცალკეულ გაერთიანებათა (იურიდიულ პირთა) საქმიანობის რეგულირებასა და მათთვის საკანონმდებლო აქტების საფუძველზე გარანტირებულ გარკვეულ უფლებამოსილებებს, სპეციფიკურ საკანონმდებლო სტატუსს, საქმიანობის ფორმებს, ინტერესების წარმოდგენისა და დაცვის, ასევე გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობის თავისებურებებს. ამ მხრივ აღსანიშნავია „საქართველოს სავაჭრო-სამრეწველო პალატის შესახებ“ საქართველოს კანონი³¹⁵, რომლის მიხედვით საქართველოს სავაჭრო-სამრეწველო პალატა არის კორპორაციულად ორგანიზებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირი. მითითებული კანონის მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტის გ) ქვეპუნქტის მიხედვით საქართველოს სავაჭრო-სამრეწველო პალატის ფუნქციას განეკუთვნება „სამეწარმეო საქმიანობასთან დაკავშირებულ საკითხებში, მათ შორის, საზღვარგარეთ, მეწარმეთა საერთო და ინდივიდუალური ინტერესების წარმოდგენა და დაცვა“, ხოლო ამავე კანონის მე-5 მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით იგი უფლებამოსილია „მონაწილეობა მიიღოს ეკონომიკური და სხვა სახის საკითხების შესახებ კანონპროექტების შემუშავებასა და განხილვაში, განახორციელოს ეკონომიკის სფეროში მომზადებული ნორმატიული აქტების პროექტების დამოუკიდებელი ექსპერტიზა და შესაბამის სახელმწიფო ორგანოებს განსახილველად წარუდგინოს წინადადებები.“ აღსანიშნავია ასევე „პროფესიული კავშირების შესახებ“ საქართველოს კანონი³¹⁶, რომლის მე-10 მუხლის მიხედვით „პროფესიულ კავშირებს, პროფესიული კავშირების გაერთიანებებს (ასოციაციებს) უფლება აქვთ მონაწილეობა მიიღონ შესაბამის ორგანოებში შრომით და სოციალურ-ეკონომიკურ საკითხებზე საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტების პროექტების წინასწარ განხილვაში, შეიმუშაონ ალტერნატიული წინადადებები“, ხოლო ამავე მუხლის მე-3 პუნქტის მიხედვით „პროფესიული კავშირი წარადგენს წინადადებებს სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებში ცხოვრების დონის ძირითადი კრიტერიუმებისა და კომპენსაციების განსაზღვრის შესახებ.“ აღსანიშნავია ასევე „შემოქმედ მუშაკთა და შემოქმედებითი კავშირების შესახებ“ საქართველოს კანონი³¹⁷, რომლის მე-15 მუხლის მე-2 პუნქტის მიხედვით „შემოქმედებით კავშირს უფლება აქვს თავისი კომპეტენციის ფარგლებში მონაწილეობა მიიღოს ლიტერატურისა და ხელოვნების სფეროში საერთაშორისო ხელშეკრულებების, საქართველოს საკანონმდებლო და სხვა ნორმატიული

³¹⁵ „საქართველოს სავაჭრო-სამრეწველო პალატის შესახებ“ საქართველოს კანონი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №33, 10.11.2001, 132.

³¹⁶ „პროფესიული კავშირების შესახებ“ საქართველოს კანონი, პარლამენტის უწყებანი, №15-16, 26.04.1997, 6.

³¹⁷ „შემოქმედ მუშაკთა და შემოქმედებითი კავშირების შესახებ“ საქართველოს კანონი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 24(31), 1999 წელი, 120.

აქტების პროექტების განხილვაში, წინადადებით მიმართოს საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებს ლიტერატურისა და ხელოვნების განვითარების, აგრეთვე შემოქმედი მუშაკის სოციალურ-სამართლებრივი დაცვის საკითხებზე.“ აღსანიშნავია ასევე, საქართველოს კანონი „ბავშვთა და ახალგაზრდული კავშირების სახელმწიფოებრივი მხარდაჭერის შესახებ“³¹⁸, რომლის მე-5 მუხლის მიხედვით ბავშვთა და ახალგაზრდულ კავშირებს უფლება აქვთ „ბავშვებისა და ახალგაზრდების ინტერესებიდან გამომდინარე, საქართველოს კანონებსა და სხვა ნორმატიულ აქტებში ცვლილებათა შესატანად წინადადებით მიმართონ საკანონმდებლო ინიციატივის მქონე სუბიექტებს; მონაწილეობა მიიღონ სახელმწიფო ახალგაზრდული პოლიტიკის სფეროში სახელმწიფო პროგრამების შემუშავებაში, განხილვასა და განხორციელებაში.“

5.2. „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონი და მისი ძირითადი დამახასიათებელი ნიშნები

როგორც ზემოთ აღინიშნა საქართველოში ლობისტური საქმიანობის რეგულირების მთავარ სამართლებრივ აქტს „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონი წარმოადგენს. აღნიშნული კანონით განისაზღვრა ლობისტური საქმიანობის საკანონმდებლო დეფინიცია და ლობისტური საქმიანობის განხორციელების პირობები. კერძოდ, „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით ლობისტური საქმიანობა გულისხმობს „საკანონმდებლო ცვლილების განხორციელების მიზნით წარმომადგენლობით ან აღმასრულებელ ორგანოზე ლობისტად რეგისტრირებული პირის ისეთ ზემოქმედებას, რომელიც არ არის აკრძალული საქართველოს კანონმდებლობით“ (მე-2 მუხლის ა) ქვეპუნქტი), ხოლო საკანონმდებლო ცვლილება გულისხმობს ნორმატიული აქტის მიღებას ან ნორმატიული აქტის პროექტის შეცვლას ან უარყოფას (მე-2 მუხლის დ) ქვეპუნქტი)³¹⁹.

აღსანიშნავია, რომ მითითებულმა კანონმა გაითვალისწინა ამერიკის შეერთებული შტატებისა და კონტინენტური ევროპის ცალკეული ქვეყნების გამოცდილება და პირის ლობისტად რეგისტრაციას მიანიჭა გადამწვევტი მნიშვნელობა მის მიერ ლობისტური საქმიანობის განხორციელების უფლებამოსილების წარმოშობისათვის. სწორედ რეგისტრაციის შემდეგ წარმოეშობა პირს ლობისტის სამართლებრივი მდგომარეობა და ენიჭება გარკვეული დამატებითი უფლებები. კანონი დეტალურად არეგულირებს ლობისტის რეგისტრაციის წესსა და პირობებს, განსაზღვრავს იმ სუბიექტთა წრეს, რომელთაც არა აქვთ ლობისტად რეგისტრაციის უფლება, რეგისტრაციისათვის წარსადგენი მონაცემების ნუსხას და იმ ორგანოს ან

³¹⁸ „ბავშვთა და ახალგაზრდული კავშირების სახელმწიფოებრივი მხარდაჭერის შესახებ“ საქართველოს კანონი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №25(32), 1999, 124.

³¹⁹ „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 26.10.1998, №2;

თანამდებობის პირს, ვისაც უნდა წარედგინოს აღნიშნული მონაცემები. კერძოდ, „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-5 მუხლის მიხედვით ლობისტად რეგისტრაციისათვის პირმა უნდა წარადგინოს: ა) განცხადება ლობისტად რეგისტრაციის შესახებ, რომელშიც მითითებული უნდა იყოს მისი სახელი და გვარი, საცხოვრებელი ადგილი, სამუშაო ადგილი და თანამდებობა, ნორმატიული აქტი (მისგან გამომდინარე ნორმატიული აქტები), ნორმატიული აქტის პროექტი (მისგან გამომდინარე ნორმატიული აქტების პროექტები), რომლის მიღებით ან, შესაბამისად, შეცვლით ან უარყოფით დაინტერესებულია განმცხადებელი, აგრეთვე მისი საკონტაქტო მისამართი და ტელეფონის ნომრები; ბ) საქართველოს მოქალაქის პირადობის მოწმობა; გ) დავალების ხელშეკრულება ლობისტური საქმიანობის განხორციელების შესახებ, რომელიც ითვალისწინებს საკანონმდებლო ცვლილების განხორციელების მიზნით წარმომადგენლობით ან აღმასრულებელ ორგანოზე მის ზემოქმედებას; დ) ცნობა მისი ნასამართლობის შესახებ. თუ დავალებაში მარწმუნებლად წარმოდგენილია ერთი ან რამდენიმე იურიდიული პირი ჩამოთვლილ საბუთებს უნდა დაერთოს ამ იურიდიული პირის წესდების (დებულების) და რეგისტრაციის დამადასტურებელი მოწმობის ასლები.

კანონის მიხედვით ლობისტის რეგისტრაციას უზრუნველყოფს საქართველოს პარლამენტის ბიურო, სახელმწიფო კანცელარიის უფროსი, რაიონის ან ქალაქის წარმომადგენლობითი ორგანოს თავმჯდომარე, იმისდა მიხედვით თუ ხელისუფლების რომელ რგოლზე სორციელდება ზემოქმედება. კანონი ასევე ითვალისწინებს ლობისტად რეგისტრაციაზე უარის თქმის საფუძვლებსა და უარის შემთხვევაში გადაწყვეტილების გასაჩივრების შესაძლებლობას. კერძოდ, „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-6 მუხლის მიხედვით „პირს ლობისტად რეგისტრაციაზე უარი ეთქმება, თუ: ა) მისი სამსახურებრივი მდგომარეობა შეუთავსებელია ლობისტური საქმიანობის განხორციელებასთან; ბ) იგი ნასამართლევა სახელმწიფოს წინააღმდეგ მიმართული ან თანამდებობრივი დანაშაულისათვის; გ) მის მიერ განცხადებაში მითითებული მონაცემები ან წარმოდგენილი საბუთები არ აკმაყოფილებს ამ კანონის მოთხოვნებს; დ) მას ლობისტის სამართლებრივი მდგომარეობა ჩამოერთვა ამ კანონის გათვალისწინებული ერთ-ერთი საფუძვლით. ნიშანდობლივია, რომ იმავე მუხლში არსებული ნორმის მიხედვით „ლობისტად რეგისტრაციაზე უარის თქმის შესახებ გადაწყვეტილება წერილობით უნდა იყოს დასაბუთებული.“³²⁰

„ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონი ითვალისწინებს ლობისტის სამართლებრივი მდგომარეობის შეწყვეტის შემთხვევებს. კერძოდ, აღნიშნული კანონის მე-8 მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით ლობისტის სამართლებრივი მდგომარეობის შეწყვეტა ხდება მისი დაკარგვის ან ჩამორთმევის გზით. ამავე მუხლის მე-2 პუნქტის მიხედვით ლობისტის სამართლებრივი მდგომარეობის დაკარგვის საფუძველია: ა) დავალების ვადის გასვლა ან მისი შეწყვეტა; ბ) დავალებით გათვალისწინებულ ნორმატიულ აქტზე (მისგან გამომდინარე ნორმატიულ

³²⁰ „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 26.10.1998, №2;

აქტებზე) ან ნორმატიული აქტის პროექტზე (მისგან გამომდინარე ნორმატიული აქტების პროექტებზე) წარმომადგენლობითი ან აღმასრულებელი ორგანოს მიერ საბოლოო გადაწყვეტილების მიღება. ხოლო ამავე მუხლის მე-3 პუნქტის მიხედვით კი ლობისტის სამართლებრივი მდგომარეობის ჩამორთმევის საფუძველი შეიძლება იყოს: ა) ისეთი გარემოების წარმოშობა, რომელიც გამორიცხავს პირის ლობისტად რეგისტრაციას; ბ) კანონით დადგენილი წესით ანგარიშის წარუდგენლობა; გ) ლობისტური საქმიანობის განხორციელების პროცესში სამართალდარღვევის ჩადენა იმ წარმომადგენლობითი ან აღმასრულებელი ორგანოს წევრის ან მოხელის მიმართ, რომელშიც პირი ახორციელებს ლობისტურ საქმიანობას, აგრეთვე ამ ორგანოს ადმინისტრაციულ შენობაში. „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-8 მუხლის მე-4 პუნქტის მიხედვით „პირს ლობისტის სამართლებრივი მდგომარეობა ჩამოერთმევა იმ თანამდებობის პირის (ორგანოს) გადაწყვეტილებით, რომელმაც მოახდინა მისი ლობისტად რეგისტრაცია“.

კანონის მიხედვით ლობისტის მიერ ლობისტური საქმიანობის განხორციელების საფუძველია დავალება, რომელიც ფორმდება საქართველოს სამოქალაქო კოდექსით დადგენილი წესით. დავალება შეიძლება ითვალისწინებდეს მხოლოდ ერთი ნორმატიული აქტის მიღებას ან ნორმატიული აქტის მხოლოდ ერთი პროექტის შეცვლას ან უარყოფას. აღსანიშნავია, რომ დავალებაში მარწმუნებლად შეიძლება წარმოდგენილი იყოს საქართველოში რეგისტრირებული იურიდიული პირი (სახაზინო საწარმოსა და სახაზინო დაწესებულების გარდა) ან საქართველოს ქმედუნარიან მოქალაქეთა არანაკლებ ორმოცდაათკაციანი ჯგუფი (მუხლი 7).

„ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით ლობირების განხორციელების შესაძლებლობა დაშვებულია, ხელისუფლების როგორც საკანონმდებლო, ისე აღმასრულებელ ორგანოზე, ასევე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებსა და მათ აღმასრულებელ ერთეულებზე.

კანონში ვრცლადაა საუბარი ლობისტის უფლებებსა და მისი საქმიანობის სამართლებრივ გარანტიებზე, კერძოდ, კანონის მიხედვით, ლობისტს უფლება აქვს შევიდეს და გადაადგილდეს შესაბამისი წარმომადგენლობითი ან აღმასრულებელი ორგანოს ადმინისტრაციულ შენობაში, მონაწილეობა მიიღოს ნორმატიული აქტების პროექტების განხილვაში, დაესწროს წარმომადგენლობითი ორგანოს სტრუქტურების მიერ მოწყობილ ნორმატიული აქტების პროექტების ღია განხილვის ყველა სტადიას, მიიღოს რეგლამენტირებული სიტყვის უფლება, წერილობითი მოთხოვნის საფუძველზე შესაბამისი სტრუქტურისაგან მიიღოს მისთვის საჭირო ინფორმაცია, შეხვდეს წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრს და ა. შ. კერძოდ, „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-9 მუხლის მიხედვით „ლობისტს უფლება აქვს შევიდეს და გადაადგილდეს შესაბამისი წარმომადგენლობითი ან აღმასრულებელი ორგანოს ადმინისტრაციულ შენობაში, ამ ორგანოს საჯარო მოსამსახურეთათვის დაწესებული რეჟიმის (სპეციალურის გარდა) ფარგლებში“. კანონის მე-10 მუხლის მიხედვით კი, ლობისტს უფლება აქვს დაესწროს

წარმომადგენლობითი ორგანოს სტრუქტურის (სტრუქტურული ქვედანაყოფის) მიერ დავალებით გათვალისწინებული ნორმატიული აქტის პროექტის (მისგან გამომდინარე ნორმატიული აქტების პროექტების) ღია განხილვის ყველა სტადიას. ღია განხილვის დროს ლობისტს წარმომადგენლობითი ორგანოს შესაბამისი სტრუქტურის (სტრუქტურული ქვედანაყოფის) გადაწყვეტილებით, მისთვის დაწესებული რეგლამენტით შეუძლია მონაწილეობა მიიღოს აღნიშნული ნორმატიული აქტის პროექტთან (მისგან გამომდინარე ნორმატიული აქტების პროექტებთან) დაკავშირებით გამართულ კამათში. ლობისტს უფლება აქვს წარმომადგენლობით ორგანოში დავალებით გათვალისწინებული ნორმატიული აქტის პროექტის განხილვის დროს, გარდა პლენარული სხდომებისა, გამოვიდეს რეგლამენტირებული სიტყვით. ამასთან, ამავე მუხლის მე-6 პუნქტის მიხედვით „ლობისტს უფლება აქვს დაესწროს აღმასრულებელ ორგანოში ან მის სტრუქტურებში (სტრუქტურულ ქვედანაყოფებში) დავალებით გათვალისწინებული ნორმატიული აქტის პროექტის ღია განხილვას, რომლის ჩატარების დროს და ადგილს შესაბამისი ორგანოს ან სტრუქტურის (სტრუქტურული ქვედანაყოფის) ხელმძღვანელი აცნობებს ლობისტს განხილვამდე არა უგვიანეს 2 დღით ადრე. აღმასრულებელ ორგანოში დავალებით გათვალისწინებული ნორმატიული აქტის პროექტის ღია განხილვის დროს ლობისტს ამ ორგანოს ან სტრუქტურის (სტრუქტურული ქვედანაყოფის) ხელმძღვანელის ნებართვით შეიძლება მიენიჭოს რეგლამენტირებული სიტყვის უფლება. „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-12 მუხლის მიხედვით კი „ლობისტს უფლება აქვს შეხვდეს შესაბამისი წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრს მოქალაქეებთან შეხვედრებისათვის საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით“. ამასთან, იმავე მუხლის მე-2 პუნქტის მიხედვით „ლობისტს უფლება აქვს დავალებით გათვალისწინებული ნორმატიული აქტის პროექტთან დაკავშირებით შეხვდეს შესაბამისი წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრს წერილობითი მოთხოვნის საფუძველზე. ლობისტის მოთხოვნა წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრთან შეხვედრის შესახებ, შეხვედრის თემისა და სასურველი დროის მითითებით, წარედგინება ამ წარმომადგენლობითი ორგანოს აპარატს, რომელიც დადგენილი წესით გადასცემს მას წარმომადგენლობითი ორგანოს შესაბამის წევრს სამსახურის ადგილის მიხედვით. წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრი ვალდებულია მიმართვის მიღებიდან არა უგვიანეს ერთი სამუშაო კვირის ვადაში აცნობოს ლობისტს წერილობითი პასუხი მის მოთხოვნასთან დაკავშირებით.

„ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით, ლობისტი უფლებამოსილია განახორციელოს ლობისტური საქმიანობა როგორც დამოუკიდებლად, ისე კანონით დადგენილი წესით შექმნილი ლობისტთა სხვადასხვა გაერთიანებების მეშვეობით³²¹.

„ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონი განსაზღვრავს ლობისტთა ანგარიშგების წესს, რომლის მიხედვით ლობისტი

³²¹ იხ. „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 26.10.1998, №2, მუხლი 15.

ვალდებულია რეგისტრაციის დღიდან არა უგვიანეს ყოველი მომდევნო თვის პირველიდან ათ რიცხვამდე, აგრეთვე ლობისტის სამართლებრივი მდგომარეობის შეწყვეტის დღიდან არა უგვიანეს 10 დღის ვადაში, იმ თანამდებობის პირს (ორგანოს), რომელმაც მოახდინა პირის ლობისტად რეგისტრაცია, წარუდგინოს ანგარიში³²². ამავე კანონის მე-13 მუხლის მიხედვით ანგარიშში აღნიშნული უნდა იყოს შემდეგი მონაცემები: ა) დავალებით გათვალისწინებული მიზნებისათვის მისთვის გადაცემული ფულადი თანხების, სხვა მატერიალური თუ არამატერიალური ფასეულობების შესახებ, ფულადი თანხის ოდენობის, სხვა მატერიალური თუ არამატერიალური ფასეულობის სახეობის, მათი გადაცემის თარიღისა და პირობების, აგრეთვე გადამცემი პირის მითითებით; ბ) ლობისტის მიერ დავალების შესასრულებლად გაწეული ხარჯების შესახებ, მათი გაწევის მიზნის, თარიღისა და პირობების მითითებით. ამასთან, კანონის მიხედვით ანგარიშს უნდა დაერთოს იმ დოკუმენტების ოფიციალური ასლები, რომლებიც ადასტურებს ანგარიშში მითითებულ მონაცემებს.

„ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით, უზრუნველყოფილია ლობისტის საქმიანობის საზოგადოებისათვის საჯაროობა. აღნიშნული კანონის მე-14 მუხლის მიხედვით, ნებისმიერ მოქალაქეს უფლება აქვს გაეცნოს ხელისუფლების ორგანოში ლობისტის მიერ წარდგენილ საბუთებსა და ანგარიშებს, გადაიღოს მათი ასლები.

CPI-ის შეფასების (ინდექსის) სისტემის მიხედვით ლობისტური საქმიანობის მარეგულირებელი საქართველოს სამართლებრივი ნორმები უპირატესად შეიძლება მივაკუთვნოთ საშუალოდ რეგულირებად სისტემას, თუმცა საქართველოს კანონმდებლობაში სრულყოფილად არ გვხვდება ყველა ის დებულება რაც ამ სისტემისათვის არის დამახასიათებელი. ამასთან, ცალკეულ შემთხვევებში გვხვდება ნორმები, რომელიც დამახასიათებელია ძლიერად რეგულირებადი სისტემისათვის.

უპირველეს ყოვლისა აღსანიშნავია, რომ საშუალოდ რეგულირებადი სისტემისათვის დამახასიათებელი ანალოგიის გათვალისწინებით ლობისტური საქმიანობის მარეგულირებელ საქართველოს კანონმდებლობაში დეტალურად არის განსაზღვრული ლობისტთა ინდივიდუალური რეგისტრაციის წესი და მოთხოვნები რეგისტრაციისათვის, ასევე რეგისტრაციის მიზნით წარსადგენი დოკუმენტებისა და ინფორმაციის ჩამონათვალი. კერძოდ, „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით ლობისტად რეგისტრაციისათვის პირმა უნდა წარადგინოს განცხადება, რომელშიც მითითებული უნდა იყოს მისი სახელი და გვარი, საცხოვრებელი ადგილი, სამუშაო ადგილი და თანამდებობა, ნორმატიული აქტი (მისგან გამომდინარე ნორმატიული აქტები), ნორმატიული აქტის პროექტი (მისგან გამომდინარე ნორმატიული აქტების პროექტები), რომლის მიღებით ან, შესაბამისად, შეცვლით ან უარყოფით დაინტერესებულია განმცხადებელი, აგრეთვე მისი საკონტაქტო მისამართი და ტელეფონის ნომრები. ლობისტის მიერ რეგისტრაციისათვის წარდგენილი დოკუმენტებს თან უნდა დაერთოს ლობისტსა და მის

³²² იქვე. მუხლი 13 (1).

მარწმუნებელს (დამქირავებელს) შორის გაფორმებული დავალების ხელშეკრულება, რომელშიც მითითებული უნდა იყოს იმ საკანონმდებლო ცვლილების შესახებ, რომლის განხორციელებასაც მიზნად ისახავს მარწმუნებელი, ასევე ლობისტის მიერ განხორციელებული საქმიანობისათვის მისაღები გასამრჯელო, მისი ოდენობა, სახე და გადახდის წესი. კანონის მიხედვით, თუ დავალებაში მარწმუნებლად წარმოდგენილია ერთი ან რამდენიმე იურიდიული პირი, ლობისტის მიერ რეგისტრაციისათვის წარდგენილ საბუთებს თან უნდა დაერთოს შესაბამისი იურიდიული პირის წესდების (დებულების) და რეგისტრაციის დამადასტურებელი მოწმობის ასლები.

საშუალოდ რეგულირებადი სისტემისათვის დამახასიათებელი ანალოგიის გათვალისწინებით ლობისტური საქმიანობის მარეგულირებელ საქართველოს კანონმდებლობაში ასევე გათვალისწინებულია ლობისტური საქმიანობის განხორციელების შესაძლებლობა აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებზე, უფრო მეტიც ასეთი საქმიანობა შესაძლებელია განხორციელდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებშიც. კერძოდ, „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის მიხედვით ლობისტური საქმიანობა გულისხმობს საკანონმდებლო ცვლილების განხორციელების მიზნით წარმომადგენლობით ან აღმასრულებელ ორგანოზე ლობისტად რეგისტრირებული პირის ისეთ ზემოქმედებას, რომელიც არ არის აკრძალული საქართველოს კანონმდებლობით, ხოლო ამავე მუხლის მიხედვით „წარმომადგენლობითი ორგანო“ მოიცავს საქართველოს პარლამენტს, რაიონის (იმ ქალაქის, რომელიც შედის რაიონის შემადგენლობაში) და იმ ქალაქის საკრებულო, რომელიც არ შედის რაიონის შემადგენლობაში; „აღმასრულებელი ორგანო“ კი მოიცავს საქართველოს პრეზიდენტს, სამთავრობო დაწესებულებას, აგრეთვე რაიონის (იმ ქალაქის, რომელიც შედის რაიონის შემადგენლობაში) და იმ ქალაქის საკრებულოს აღმასრულებელ ორგანოს, რომელიც არ შედის რაიონის შემადგენლობაში.

საშუალოდ რეგულირებადი სისტემისათვის დამახასიათებელი ნიშნების შესაბამისად, ლობისტური საქმიანობის მარეგულირებელი საქართველოს კანონმდებლობა შეიცავს ნორმებს ლობისტების ინდივიდუალური ხარჯების გაცხადების შესახებ. კერძოდ, კანონის მე-13 მუხლის მიხედვით ლობისტი ვალდებულია რეგისტრაციის დღიდან არა უგვიანეს ყოველი მომდევნო თვის პირველიდან ათ რიცხვამდე, აგრეთვე ლობისტის სამართლებრივი მდგომარეობის შეწყვეტის დღიდან არა უგვიანეს 10 დღის ვადაში წარადგინოს ანგარიში, რომელშიც აღნიშნული უნდა იყოს შემდეგი მონაცემები: დავალებით გათვალისწინებული მიზნებისათვის მისთვის გადაცემული ფულადი თანხების, სხვა მატერიალური თუ არამატერიალური ფასეულობების შესახებ, ფულადი თანხის ოდენობის, სხვა მატერიალური თუ არამატერიალური ფასეულობის სახეობის, მათი გადაცემის თარიღისა და პირობების, აგრეთვე გადამცემი პირის მითითებით, ლობისტის მიერ დავალების შესასრულებლად გაწეული ხარჯების შესახებ, მათი გაწევის მიზნის, თარიღისა და პირობების მითითებით. ანგარიშს თან უნდა დაერთოს იმ დოკუმენტების ოფიციალური ასლები, რომლებიც ადასტურებს ანგარიშში მითითებულ მონაცემებს.

ანგარიში წარედგინება იმ თანამდებობის პირს (ორგანოს), რომელმაც მოახდინა პირის ლობისტად რეგისტრაცია.

ლობისტად რეგისტრაციის მცირე პრაქტიკის გათვალისწინებით (იხ. დანართი №7) საქართველოს კანონმდებლობით ჯერ-ჯერობით არ არის გათვალისწინებული ნორმები ლობისტის ონ-ლაინ რეჟიმში რეგისტრაციის თაობაზე. თუმცა აღსანიშნავია, რომ საქართველოს კანონმდებლობა ლობისტის რეგისტრაციას უკავშირებს არა რაიმე მექანიკურ პროცესს მონაცემების რეესტრში შეტანის თაობაზე, არამედ აღნიშნული გულისხმობს რეგისტრაციის განმახორციელებელი სუბიექტის მიერ ლობისტის წარდგენილი განცხადების განხილვასა და მასზე გადაწყვეტილების მიღებას, კერძოდ, „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით, საქართველოს პარლამენტის ბიურო, ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს თავმჯდომარე, სახელმწიფო კანცელარიის უფროსი ან გამგებელი (მერი) ლობისტის მიერ განცხადებისა და თანდართული მასალის წარდგენიდან არა უგვიანეს 15 სამუშაო დღის ვადაში წყვეტს პირის ლობისტად რეგისტრაციის საკითხს. თუ ამ ვადაში გადაწყვეტილება არ იქნა მიღებული, პირი ჩაითვლება ლობისტად რეგისტრირებულად. ამასთან, კანონი შეიცავს პირის ლობისტად რეგისტრაციაზე უარის თქმის საფუძვლებს.

„ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით გათვალისწინებულია ლობისტთა რეესტრის წარმოება და ლობისტური საქმიანობის საჯაროობა. კერძოდ, აღნიშნული კანონის მე-5 მუხლის მე-6 პუნქტის მიხედვით ლობისტთა მარეგისტრირებელი ორგანოები (საქართველოს პარლამენტის აპარატი, ადგილობრივი თვითმმართველობის (მმართველობის) აპარატი, სახელმწიფო კანცელარია) აწარმოებენ ლობისტთა რეესტრს, რომელშიც შეიტანება ლობისტის თაობაზე მონაცემები, ასევე ცნობა ლობისტის სამართლებრივი მდგომარეობის შეწყვეტის შესახებ, მისი შეწყვეტის ფორმისა და საფუძვლის მითითებით. ამასთან, „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით უზრუნველყოფილია ლობისტური საქმიანობის საჯაროობა, კერძოდ, საქართველოს ნებისმიერ მოქალაქეს უფლება აქვს გაეცნოს წარმომადგენლობით ან აღმასრულებელ ორგანოში ლობისტის მიერ წარდგენილ საბუთებს და ანგარიშებს, გადაიღოს მათი ასლები. ლობისტის მიერ წარდგენილი საბუთებისა და ანგარიშების საჯაროობის საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული მოთხოვნა კი თავის მხრივ ახლოს დგას ლობისტური საქმიანობის ძლიერად რეგულირებადი სისტემისათვის დამახასიათებელ მოთხოვნასთან.

საშუალოდ რეგულირებადი სისტემისათვის დამახასიათებელი ნიშნების შესაბამისად, საქართველოს კანონმდებლობის მიხედვით, თეორიულად შესაძლებელია სახელმწიფო ორგანომ ჩაატაროს ლობისტების მიერ წარდგენილი მონაცემების შემოწმება (აუდიტი), თუმცა ამის პირდაპირი ვალდებულება კანონმდებლობით არ არის გათვალისწინებული და ასევე არ არის განსაზღვრული რაიმე სახის სანქცია ლობისტის მიერ წარდგენილ მონაცემებში ხარვეზებისა და შეუსაბამობების არსებობის (გამოვლენის) შემთხვევაში. თუმცა „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“

საქართველოს კანონი ითვალისწინებს ლობისტისათვის ლობისტის სამართლებრივი მდგომარეობის ჩამორთმევას, თუ მის მიერ არ იქნება წარდგენილი ანგარიში, მათ შორის ინფორმაცია ლობისტური საქმიანობის განხორციელების მიზნისათვის მისთვის გადაცემული ფულადი თანხების, სხვა მატერიალური თუ არამატერიალური ფასეულობების შესახებ, ფულადი თანხის ოდენობის, სხვა მატერიალური თუ არამატერიალური ფასეულობის სახეობის, მათი გადაცემის თარიღისა და პირობების, აგრეთვე გადამცემი პირის მითითებით („ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-13 მუხლის პირველი პუნქტი).

აღსანიშნავია, რომ საშუალოდ რეგულირებადი სისტემისათვის დამახასიათებელი ნიშნებისაგან განსხვავებით საქართველოს კანონმდებლობა პირდაპირ არ შეიცავს ნორმებს ე.წ. „გაგრილების პერიოდის“ ანუ დროის იმ მონაკვეთის შესახებ, რომლის განმავლობაშიც საჯარო თანამდებობის პირებს, რომლებმაც დატოვეს თანამდებობა, არ შეუძლიათ დარეგისტრირდნენ ლობისტებად. თუმცა „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონი ითვალისწინებს ნორმას, რომლის მიხედვით პირს უარი ეთქმევა ლობისტად რეგისტრაციაზე, თუ მისი სამსახურებრივი მდგომარეობა შეუთავსებელია ლობისტური საქმიანობის განხორციელებასთან. ამასთან, ამავე კანონის მე-8 მუხლის მე-3 პუნქტის მიხედვით, პირისათვის ლობისტის სამართლებრივი მდგომარეობის ჩამორთმევის საფუძველი შეიძლება გახდეს ისეთი გარემოების წარმოშობა, რომელიც გამორიცხავს პირის ლობისტად რეგისტრაციას.

„ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონის ანაღიზისას შეიძლება აღინიშნოს, რომ მითითებული კანონი ლობისტად რეგისტრაციის უფლებას ანიჭებს მხოლოდ საქართველოს მოქალაქეს და არ ითვალისწინებს ლობისტური საქმიანობის იურიდიული პირის მიერ განხორციელების შესაძლებლობას. ამასთან, გარკვეულ დაზუსტებას საჭიროებს კანონის მე-6 მუხლით გათვალისწინებული ლობისტად რეგისტრაციაზე უარის თქმის საფუძველები. კერძოდ, აღნიშნული მუხლის მიხედვით პირს ლობისტად რეგისტრაციაზე უარი ეთქმევა, თუ მისი სამსახურებრივი მდგომარეობა შეუთავსებელია ლობისტური საქმიანობის განხორციელებასთან. თუმცა მითითებული კანონი არ შეიცავს იმ თანამდებობათა თუ სამსახურთა ამომწურავ ჩამონათვალს, რომელშიც საქმიანობა შეუთავსებელი იქნებოდა ლობისტური საქმიანობის განხორციელებასთან.

ამავე მუხლის მიხედვით, პირს ლობისტად რეგისტრაციაზე ასევე უარი ეთქმევა, თუ მას ლობისტის სამართლებრივი მდგომარეობა ჩამოერთვა ამ კანონით გათვალისწინებული ერთ-ერთი საფუძველით. უნდა აღინიშნოს, რომ კანონში არსებული მსგავსი ჩანაწერი საკმაოდ იმპერატიულია და საჭიროებს შემდგომ დაზუსტებას. კერძოდ, მითითებული ნორმის მიხედვით, თუ პირს კანონით განსაზღვრული რაიმე საფუძველით (მაგალითად, ლობისტის ანგარიშის დადგენილ ვადაში წარუდგენლობის გამო) ერთხელ მაინც ჩამოერთმევა ლობისტის სამართლებრივი მდგომარეობა, შემდეგ მას მუდმივად შეიძლება ეთქვას უარი ლობისტად რეგისტრაციაზე. სასურველია აღნიშნული ნორმის დაზუსტება, იმის გათვალისწინებით, რომ ლობისტად რეგისტრაციაზე უარი ასეთ შემთხვევებში შეიზღუდოს გარკვეული ვადით

(მაგალითად, თუ პირს ჩამოერთმევა ლობისტის სამართლებრივი მდგომარეობა, მას მხოლოდ მომდევნო ორი ან სამი წლის განმავლობაში შეიძლება ეთქვას უარი ლობისტად ხელახალ რეგისტრაციაზე).

აღსანიშნავია, რომ „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონი არ ითვალისწინებს სისტემურ და ინსტიტუციონალურ მექანიზმებს ლობისტური საქმიანობის კანონმდებლობის შესაბამისად განხორციელებაზე ზედამხედველობის თვალსაზრისით და არც საამისოდ უფლებამოსილი ორგანო არის განსაზღვრული. საქართველოს კანონმდებლობა ასევე არ შეიცავს რაიმე სახის ფინანსური, ადმინისტრაციული ან სისხლის სამართლებრივი პასუხისმგებლობის მექანიზმებს ლობისტური საქმიანობის განხორციელების კანონმდებლობით გათვალისწინებული წესების დარღვევისათვის, ამასთან, ლობისტს არ მოეთხოვება თავის ანგარიშში მიუთითოს იმ პირების, თუ პირთა ჯგუფის თაობაზე ინფორმაცია, ვისთან შეხვედრა და ვისზეც ზემოქმედება მან განახორციელა (ან უნდა განახორციელოს) ლობისტური საქმიანობის განხორციელების შესახებ დავალების ხელშეკრულების ფარგლებში. მსგავსი მექანიზმების არ არსებობამ, კი თავის მხრივ, შეიძლება შეაფერხოს უკანონო ლობირების გამოვლენის შესაძლებლობები და ლობირების განხორციელების პროცესის საჯაროობა.

5.3. გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საჯარო ინტერესების დაცვის მექანიზმები საქართველოს კანონმდებლობის მიხედვით

საქართველოს კანონმდებლობაში „საჯარო ინტერესის“ ზუსტი საკანონმდებლო დეფინიცია არ გვხვდება, მის ადეკვატურად ცალკეულ შემთხვევებში ტერმინები „სახელმწიფო ინტერესი“ ან „საზოგადოებრივი ინტერესი“ გამოიყენება. ნიშანდობლივია, რომ საქართველოს კონსტიტუციის მიერ აღნიშნულის ადეკვატურად ტერმინი „საზოგადოებრივი საჭიროება“ გამოიყენება და მის სასარგებლოდ კერძო ინტერესებისათვის დამახასიათებელი ისეთი უმნიშვნელოვანესი სიკეთის, როგორც საკუთრებაა, შეზღუდვასა და ჩამორთმევასაც კი ითვალისწინებს³²³.

ამასთან, საქართველოს კანონმდებლობაში უხვადაა ნორმები, რომლებიც საჯარო ინტერესების დაცვისა და რეალიზაციისაკენ არის მიმართული. სახელმწიფო ორგანოთა მოწყობის, ფუნქციონირების, ბალანსისა და ურთიერთკონტროლის მექანიზმები, ასევე გადაწყვეტილებათა მიღების კონსტიტუციური ნორმები ამის მყარ საფუძველს იძლევა. სახელმწიფო ფლობს ასევე მნიშვნელოვან საშუალებებს საზოგადოებრივი ინტერესის შესაბამისად არეგულიროს გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესი, უზრუნველყოს აღნიშნულ პროცესში საზოგადოების ჩართულობა, სახელმწიფოსა და საზოგადოების ეფექტური ურთიერთობა, ამასთან

³²³ იხ. საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლი.

სამართლებრივი მექანიზმებით დაიცვას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საჯარო ინტერესების შესაძლო დარღვევის შემთხვევები.

გადაწყვეტილების მიღების კონსტიტუციურად განმტკიცებული სისტემის პარალელურად მნიშვნელოვანია იმ პირთა უფლება-მოვალეობათა და კომპეტენციათა განსაზღვრა, რომლებიც უშუალოდ მონაწილეობენ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში და რომლებზეც, ბევრად არის დამოკიდებული აღნიშნულ პროცესში საჯარო ინტერესების დაცვა. აღნიშნულ ნაწილშიც გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საჯარო ინტერესის დაცვასთან დაკავშირებული საკითხები ზემოთაღნიშნული თვალსაზრისით იქნება განხილული.

საქართველოს კანონმდებლობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, გადაწყვეტილების მიმღები პირების მიერ, საჯარო ინტერესთა დაცვის უზრუნველყოფის თვალსაზრისით უმეტესად პრევენციული ხასიათის ნორმებს შეიცავს, რომლის მიზანსაც გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში გადაწყვეტილების მიმღები თანამდებობის პირების კერძო ინტერესების გამორიცხვა წარმოადგენს. მათ შესაბამისად ანტიკორუფციული დატვირთვა გააჩნიათ. მსგავსი ნორმები, როგორც წესი, მიმართულია თანამდებობის პირთათვის გარკვეული მოქმედებების შეზღუდვის ან აკრძალვისაკენ ანდა მათი თანამდებობრივი შეუთავსებლობის საკითხის რეგულირებისათვის. თუმცა ბუნებრივია საქართველოს კანონმდებლობა ასევე შეიცავს პასუხისმგებლობის განმსაზღვრელ ნორმებს (სისხლისსამართლებრივს თუ ადმინისტრაციულ სამართლებრივს) კონკრეტული პირის მიერ საჯარო ინტერესის წინააღმდეგ ჩადენილი ქმედებისათვის. მაგალითად, საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის XXXIX თავი³²⁴ შეიცავს პასუხისმგებლობას სამოხელეო დანაშაულებისათვის. ამავე თავის ნორმების მიხედვით კი სამოხელეო დანაშაულების მახასიათებელს წარმოადგენს სამსახურებრივი უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება საჯარო ინტერესის საწინააღმდეგოდ³²⁵.

ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი საკითხი, რამაც გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საჯარო ინტერესების დაცვა უნდა უზრუნველყოს ესაა თანამდებობის პირებისათვის დადგენილი თანამდებობრივი შეუთავსებლობის მოთხოვნები, როდესაც საჯარო თანამდებობასთან ერთად შეუთავსებელი ხდება სხვა სამსახურის განხორციელება, განსაკუთრებით კი კერძო სფეროში რაიმე ფუნქციის შესრულება. აღსანიშნავია, რომ თვით საქართველოს კონსტიტუციაში გვხვდება ნორმები ცალკეული მაღალი რანგის თანამდებობის პირთათვის არსებული თანამდებობრივი შეუთავსებლობის შესახებ. კერძოდ, საქართველოს კონსტიტუციით განსაზღვრულია საქართველოს პრეზიდენტის, საქართველოს პარლამენტის წევრის, საქართველოს მთავრობის წევრის, მოსამართლის და სხვა თანამდებობის პირთა მიმართ არსებული თანამდებობრივი შეუთავსებლობის

³²⁴ საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №41(48), 1999 წელი, 209.

³²⁵ იხ. მაგალითად, საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 332-ე მუხლი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №41(48), 1999 წელი, 209.

საკითხები³²⁶. საქართველოს კონსტიტუციასთან ერთად აღნიშნულ თანამდებობის პირთა შეუთავსებლობის საკითხები განსაზღვრულია მათი საქმიანობის მომწესრიგებელ სპეციალურ საკანონმდებლო აქტებში. მაგალითად, საქართველოს პარლამენტის წევრის თანამდებობრივი შეუთავსებლობის საკითხებს განსაზღვრავს ასევე „საქართველოს პარლამენტის წევრის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კანონი³²⁷ და საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი³²⁸, საქართველოს მთავრობის წევრისა და მისი მოადგილეების თანამდებობრივი შეუთავსებლობის საკითხებს არეგულირებს ასევე „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონი³²⁹, საქართველოს მოსამართლის თანამდებობრივი შეუთავსებლობის საკითხს – „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი³³⁰ და ა.შ.

ამასთან, საჯარო სამსახურში დასაქმებულ პირთათვის საჯარო სამსახურში თანამდებობრივი შეუთავსებლობისა და თანამდებობის პირებისათვის დადგენილი მოქმედების შეზღუდვის თაობაზე ნორმები მოცემულია „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონსა და „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონში. ეს უკანასკნელი საკმაოდ მნიშვნელოვანი დოკუმენტია, მისი მოქმედება ვრცელდება გადაწყვეტილების მიმღებ თითქმის ყველა მაღალი თანამდებობის პირზე, ადგენს მათთვის მოქმედების შეზღუდვის, თანამდებობრივი შეუთავსებლობის, საჩუქრის მიღებისა და ეკონომიკური ინტერესების განცხადებისა და გამოქვეყნების ვალდებულებას – პერიოდულად ფინანსური და ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის წარდგენით, ასევე განსაზღვრავს საჯარო სამსახურში კორუფციისა და კორუფციული სამართალდარღვევის ცნებასა და მის პრევენციასთან დაკავშირებულ ნორმებს.

აღსანიშნავია, რომ „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონით³³¹ განისაზღვრა საჯარო სამსახურში „ინტერესთა შეუთავსებლობის“ დეფინიცია, რომლის მიხედვით „ინტერესთა შეუთავსებლობა საჯარო სამსახურში“ არის საჯარო მოსამსახურის ქონებრივი ან სხვა პირადი ინტერესების დაპირისპირება სახელმწიფო სამსახურის ინტერესებთან“ (მე-3 მუხლის მე-3 პუნქტი). აღნიშნულის გათვალისწინებით საყურადღებოა, რომ

³²⁶ იხ. მაგალითად, საქართველოს კონსტიტუციის 53-ე, 72-ე, 81², 86-ე მუხლები.

³²⁷ „საქართველოს პარლამენტის წევრის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კანონი, პარლამენტის უწყებანი, №13-14, 8.04.1998, 201;

³²⁸ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, ვებგვერდი 03/07/2012, 6533-11, სარეგისტრაციო კოდი: 010190030.06.001.016009;

³²⁹ „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №3, 13.02.2004, 7.

³³⁰ „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №41, 08.12.2009, 300.

³³¹ „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონი, პარლამენტის უწყებანი, №44, 11.11.1997, 86.

ინტერესთა შეუთავსებლობის განმარტებისას კანონმდებლის მიერ აქცენტი კეთდება სწორედ თანამდებობის პირის ქონებრივი ინტერესის, ასევე სხვა პირადი ინტერესის შესაძლო დაპირისპირებაზე სახელმწიფო სამსახურის ინტერესებთან. კერძოდ, სახელმწიფო მოხელისათვის მინიჭებული სახელისუფლო უფლებამოსილების შესაძლო გამოყენებით მისთვის რაიმე სახის ქონებრივი სიკეთის ან შეღავათის მიღების მიზნით. აქვე ყურადღებას იქცევს ტერმინის - სახელმწიფო სამსახურის ინტერესების გამოყენება. ბუნებრივია, მითითებული ტერმინი ფართო მნიშვნელობით უნდა იქნეს გაგებული, ვინაიდან იგი გულისხმობს არა მხოლოდ კონკრეტული სახელმწიფოს სამსახურის ინტერესებთან დაპირისპირებას, არამედ მთლიანად იმ მართლწესრიგთან, რომელიც სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანიზაციასა და მის ფუნქციონირებას შეეხება. სახელმწიფო სამსახური და მისი ფუნქციონირების პრინციპები კი არ შეიძლება მოწყვეტილი იყოს საერთო სახელმწიფოებრივი მართლწესრიგისაგან, უფრო მეტიც ისინი თავიანთი საქმიანობით უზრუნველყოფენ აღნიშნული მართლწესრიგისა და საჯარო ინტერესების ფორმირებას.

საქართველოს კანონმდებლობის მიხედვით თანამდებობის პირთა მიმართ დადგენილი თანამდებობრივი შეუთავსებლობის საკითხებიდან განსაკუთრებით აღსანიშნავია ის აკრძალვები, რაც დაკავშირებულია თანამდებობის პირის მიერ სამეწარმეო საქმიანობის განხორციელების შეუძლებლობასა ან მასში მონაწილეობის შეზღუდვასთან.

„საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-13 მუხლის მიხედვით „თანამდებობის პირს უფლება არა აქვს ეკავოს რაიმე თანამდებობა რომელიმე საწარმოში“ (მე-4 პუნქტი), ამასთან, „თანამდებობის პირსა და ასევე მისი ოჯახის წევრს უფლება არა აქვს ეკავოს რაიმე თანამდებობა ან ასრულებდეს რაიმე სამუშაოს საქართველოში რეგისტრირებულ იმ საწარმოში, რომლის სამეწარმეო საქმიანობის კონტროლიც ამ თანამდებობის პირის ან მისი სამსახურის უფლებამოსილებას განეკუთვნება“ (მე-3 პუნქტი). უფრო მეტიც აღნიშნული კანონის მიხედვით „თანამდებობის პირს, მისი ოჯახის წევრს უფლება არა აქვს ფლობდეს აქციებს ან საწესდებო კაპიტალის წილს იმ საწარმოში, რომლის საქმიანობის კონტროლიც ამ თანამდებობის პირის ან მისი სამსახურის უფლებამოსილებას განეკუთვნება“ (მე-13 მუხლის მე-5 პუნქტი). აღსანიშნავია, რომ საქართველოს კონსტიტუცია საქართველოს მთავრობის წევრისათვის კრძალავს ასევე საწარმოს დაფუძნების შესაძლებლობას.³³² ნიშანდობლივია, რომ „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით შეუთავსებლობის მოთხოვნის დაცვის ვალდებულება ასევე ვრცელდება თანამდებობის პირის ოჯახის წევრზეც. ოჯახის წევრად კი მიიჩნევა თანამდებობის პირის „მეუღლე, არასრულწლოვანი შვილი და გერი, აგრეთვე მასთან მუდმივად მცხოვრები პირები“ (მე-4 მუხლის ა) ქვეპუნქტი).

³³² იხ. საქართველოს კონსტიტუციის 81² მუხლის მე-4 პუნქტი.

„საქართველოს პარლამენტის წევრის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კანონის³³³ მიხედვით კიდევ უფრო კონკრეტდება სამეწარმეო საქმიანობის განხორციელების თვალსაზრისით პარლამენტის წევრებისათვის დაწესებული აკრძალვები. აღნიშნული კანონის მე-8 მუხლის მიხედვით „საქართველოს პარლამენტის წევრს უფლება არა აქვს უშუალოდ განახორციელოს არაერთჯერადი საქმიანობა მოგების მიზნით მატერიალური ფასეულობებისა და ფინანსური საშუალებების სამართავად³³⁴; უშუალოდ განახორციელოს სამეწარმეო საქმიანობის სუბიექტის მუდმივმოქმედი ხელმძღვანელი, სამეთვალყურეო, საკონტროლო, სარევიზიო და საკონსულტაციო ორგანოს წევრის უფლებამოსილებანი“; თუმცა აღნიშნული კანონი შეიცავს მითითებას იმის თაობაზე, რომ „სამეწარმეო საქმიანობასთან პარლამენტის წევრის სტატუსის შეუთავსებლობის მოთხოვნები არ ხელყოფს საქართველოს კონსტიტუციით აღიარებულ საკუთრების უფლებას. ის შეიძლება ფლობდეს აქციებს, წილს და სხვა ქონებას“ (მე-8 მუხლის მე-2 პუნქტი). იგივე ნორმებს შეიცავს საქართველოს პარლამენტის წევრებთან მიმართებაში საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის (რომელიც კანონის ძალის მქონე სამართლებრივი აქტია) მე-9 მუხლი.

ნიშანდობლივია, რომ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 73⁴ მუხლის მიხედვით, ინტერესთა შეუთავსებლობის მოთხოვნების დაცვის უზრუნველსაყოფად, საჯარო მოსამსახურეს ეკისრება გარკვეული ვალდებულებები, კერძოდ, „საჯარო მოსამსახურე ვალდებულია: ა) ყურადღება გაამახვილოს ნებისმიერ არსებულ თუ შესაძლო ინტერესთა შეუთავსებლობაზე; ბ) მიიღოს ზომები ნებისმიერი ინტერესთა შეუთავსებლობის შემთხვევის დაუშვებლობისათვის; გ) განაცხადოს ინტერესთა შეუთავსებლობის შესახებ შესაბამის თანამდებობაზე დანიშნულ (არჩევამდე) ან დანიშნის (არჩევის) შემდეგ, როგორც კი ეს ფაქტი მისთვის ცნობილი გახდება“³³⁵.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 337-ე მუხლი აწესებს სისხლის სამართლებრივ პასუხისმგებლობას სამეწარმეო საქმიანობაში უკანონო მონაწილეობისათვის. რომლის მიხედვით სისხლის სამართლებრივ პასუხისმგებლობას გამოიწვევს „მოხელის ან მასთან გათანაბრებული პირის მიერ პირადად ან სხვისი მეშვეობით საწარმოს, ორგანიზაციის ან დაწესებულების დაარსება სამეწარმეო საქმიანობის მიზნით ანდა მის მართვაში მონაწილეობა კანონით დადგენილი აკრძალვის მიუხედავად, თუ ეს დაკავშირებულია მისთვის

³³³ „საქართველოს პარლამენტის წევრის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კანონი, პარლამენტის უწყებანი, №13-14, 8.04.1998, 201.

³³⁴ „მეწარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით „არაერთჯერადი საქმიანობა მოგების მიზნით“ წარმოადგენს სამეწარმეო საქმიანობის დეფინიციის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან მახასიათებელს (იხ. „მეწარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონის პირველი მუხლის მე-2 პუნქტი).

³³⁵ იხ. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 73⁴ მუხლი, პარლამენტის უწყებანი, №45, 21.11.1997, 55;

უკანონო შეღავათის ან უპირატესობის დაწესებასთან ან მის სხვა ფორმით მფარველობასთან.“³³⁶

ნიშანდობლივ დებულებას შეიცავს „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-7 მუხლი, რომლის მიხედვით „თანამდებობის პირს უფლება არა აქვს საჯაროსამსახურებრივი უფლებამოსილება ან მასთან დაკავშირებული შესაძლებლობა გამოიყენოს საჯარო სამსახურის ინტერესების საწინააღმდეგოდ ან იმ საკითხის გადასაწყვეტად, რომელიც არ განეკუთვნება მის საჯაროსამსახურებრივ უფლებამოსილებას.“

აღნიშნულ აკრძალვასთან ერთად საქართველოს კანონმდებლობა შეიცავს ნორმებს თანამდებობის პირის მიერ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში კერძო ინტერესების გაცხადების ვალდებულების თაობაზე. კერძოდ, „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-11 მუხლის მიხედვით „თანამდებობის პირი, რომლის მოვალეობაა კოლექტიური ორგანოს შემადგენლობაში იმ გადაწყვეტილების მიღება, რომლის მიმართაც მას ქონებრივი ან სხვა პირადი ინტერესი აქვს, ვალდებულია ამის თაობაზე აცნობოს ამ ორგანოს სხვა წევრებს ან თავის უშუალო ხელმძღვანელს, ამასთან, უარი განაცხადოს გადაწყვეტილების მიღებაში მონაწილეობაზე.“ ხოლო ამავე მუხლის მე-2 პუნქტის მიხედვით „თანამდებობის პირი, რომლის მოვალეობაა იმ გადაწყვეტილების ერთპიროვნულად მიღება, რომლის მიმართაც მას ქონებრივი ან სხვა პირადი ინტერესი აქვს, ვალდებულია განაცხადოს თვითაცილების შესახებ და ამის თაობაზე წერილობით აცნობოს თავის უშუალო ხელმძღვანელს (ხელმძღვანელ ორგანოს), რომელიც ან თვითონ იღებს შესაბამის გადაწყვეტილებას ან სხვა თანამდებობის პირს აკისრებს ამ მოვალეობას.“ თუმცა კანონში არსებული დათქმის მიხედვით აღნიშნული ვალდებულება არ ვრცელდება რიგ თანამდებობის პირებზე, კერძოდ, საქართველოს პრეზიდენტზე, საქართველოს პარლამენტის წევრზე, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოების წევრებსა და აღმასრულებელი ორგანოების ხელმძღვანელებზე.

ინტერესთა გაცხადების თაობაზე სპეციალურ ნორმას შეიცავს „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“³³⁷ საქართველოს კანონი, რომლის მე-3 მუხლის მიხედვით „საჯარო მოსამსახურეები ვალდებული არიან სამეწარმეო საქმიანობაში პირადი ინტერესებისა და სფეროს შესახებ წერილობით განაცხადონ თანამდებობაზე არჩევის, დანიშვნის ან დამტკიცებისთანავე ან შემდგომ, თუ ასეთი ინტერესები წარმოიშვა. პარლამენტის წევრს, სხვა საჯარო მოსამსახურეს, რომელიც წერილობით განაცხადებს სამეწარმეო საქმიანობის სფეროში პირადი ინტერესების შესახებ, უფლება აქვს თავი შეიკავოს შესაბამისი ნორმატიული აქტის განხილვაში მონაწილეობისაგან.“ კანონმდებლობით დადგენილია

³³⁶ საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №41(48), 1999, 209.

³³⁷ საქართველოს კანონი „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №2, 26.10.1998.

ანალოგიური მოთხოვნები ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოს - საკრებულოს წევრების მიმართაც. მაგალითად, „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 32³ მუხლის მე-5 პუნქტის მიხედვით „საკრებულოს წევრს უფლება არა აქვს, კანონით დადგენილი უფლებამოსილებანი ან მათთან დაკავშირებული შესაძლებლობები გამოიყენოს პირადი ინტერესების დასაკმაყოფილებლად. საკრებულოს წევრი ვალდებულია უარი განაცხადოს საკრებულოს სხდომაზე იმ საკითხზე გადაწყვეტილების მიღებაში მონაწილეობასა და კენჭისყრაზე, რომლის მიმართაც მას ქონებრივი ან სხვა პირადი ინტერესი აქვს“³³⁸.

კანონმდებელი აწესებს ასევე შეზღუდვებს თანამდებობის პირებისათვის, რომ მათ სამსახურებრივი საქმიანობის განხორციელებასთან დაკავშირებით მიიღონ რაიმე დამატებითი ქონებრივი სარგებელი. კერძოდ, „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-9 მუხლის მიხედვით „თანამდებობის პირს, რომელიც საჯარო სამსახურის გამო ვალდებულია უფასოდ გასწიოს მომსახურება ან მიიღოს გადაწყვეტილება, უფლება არა აქვს ამისათვის მიიღოს ან მოითხოვოს ანაზღაურება ქონებრივი ან სხვა სიკეთის სახით.“ ასევე ამავე მუხლის მე-3 პუნქტის მიხედვით „თანამდებობის პირს უფლება არა აქვს მიიღოს რაიმე ანაზღაურება სახაზინო დაწესებულების მიერ შექმნილი ან მოპოვებული ინფორმაციის, ან ამ ინფორმაციის საფუძველზე მომზადებული ნაშრომის, მოხსენების ან სხვა მასალის გამოქვეყნებისათვის.“

ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი შეზღუდვა, რომელიც დაკავშირებულია თანამდებობის პირთა საქმიანობასთან წარმოადგენს მის მიერ გარკვეული ქონებრივი გარიგებების დადების შეზღუდვა. „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-10 მუხლის მიხედვით „თანამდებობის პირს უფლება არა აქვს ქონებრივი გარიგება დადოს იმ სახაზინო დაწესებულებასთან, რომელშიც მას უკავია თანამდებობა. თანამდებობის პირს უფლება არა აქვს თავის ახლო ნათესავთან ან მის წარმომადგენელთან დადოს ქონებრივი გარიგება, როგორც საჯარო მოხელემ.“ მნიშვნელოვან ნორმებს საჯარო მოსამსახურეთა მიერ გარიგებათა დადების შეზღუდვის თვალსაზრისით შეიცავს „საჯარო სამსახურის შესახებ“³³⁹ საქართველოს კანონი, აღნიშნული კანონის 66-ე მუხლის მიხედვით „მოსამსახურეს ეკრძალება: გარიგების დასადავად მისთვის მინდობილი დაწესებულების ქონების შეძენა; ქონებრივი გარიგების დადება იმ დაწესებულებასთან, სადაც საქმიანობს, გარდა კანონმდებლობით დაშვებული გამონაკლისებისა; როგორც საჯარო მოსამსახურემ, დადოს გარიგება თავისი სამეწარმეო საქმიანობის სუბიექტთან, პარტიასთან ან სხვა დაწესებულებასთან;

³³⁸ „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №2, 09.01.2006, 12.

³³⁹ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, პარლამენტის უწყებანი, №45, 21.11.1997, 55.

როგორც საჯარო მოსამსახურემ, დადოს ქონებრივი გარიგება საკუთარ მეუღლესთან, საკუთარ ან მეუღლის ბებიასთან, ბაბუასთან, მშობელთან, ძმასთან, დასთან, შვილთან ან შვილიშვილთან.“ ზემოაღნიშნულ მოთხოვნათა დარღვევით დადებული გარიგება ბათილად მიიჩნევა.

მნიშვნელოვან შეზღუდვებს შეიცავს ასევე საქართველოს კანონმდებლობა თანამდებობის პირების მიერ საჩუქრების მიღებასთან დაკავშირებით. „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით „საჩუქარი“ არის საჯარო მოსამსახურისათვის, მისი ოჯახის წევრისათვის უსასყიდლოდ ან შეღავათიანი პირობებით გადაცემული ქონება ან გაწეული მომსახურება, ქონებრივი ვალდებულებისაგან სრულად ან ნაწილობრივ გათავისუფლება, რომელიც წარმოადგენს საერთო წესიდან გამონაკლისს“ (მე-5 მუხლის პირველი პუნქტი). ამავე კანონის მიხედვით „საჯარო მოსამსახურის მიერ საანგარიშო წლის განმავლობაში მიღებული საჩუქრების ჯამური ღირებულება არ უნდა აღემატებოდეს მისი თანამდებობრივი სარგოს წლიური ოდენობის 15%-ს, ხოლო ერთჯერადად მიღებული საჩუქრებისა – 5%-ს, თუ ეს საჩუქრები მიღებული არ არის ერთი წყაროდან“ (მე-5 მუხლის მე-2 პუნქტი), ამასთან, „საჯარო მოსამსახურის ოჯახის თითოეული წევრის მიერ საანგარიშო წლის განმავლობაში მიღებული საჩუქრების ჯამური ღირებულება ოჯახის თითოეულ წევრზე არ უნდა აღემატებოდეს 1 000 ლარს, ხოლო ერთჯერადად მიღებული საჩუქრებისა – 500 ლარს, თუ ეს საჩუქრები მიღებული არ არის ერთი წყაროდან“ (მე-5 მუხლის მე-3 პუნქტი). მითითებული კანონის მიხედვით თანამდებობის პირმა აკრძალული საჩუქარი სამი სამუშაო დღის ვადაში გადასცეს საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს – საფინანსო სააგენტოს (5² მუხლი).

„საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონი და „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი სახელმწიფო მოსამსახურეთა საქმიანობის გამჭვირვალებობისა და მათი ეკონომიკური ინტერესების გაცხადებისათვის ითვალისწინებს თანამდებობის პირებისა და საჯარო მოსამსახურეების მიერ მათი ქონებისა და შემოსავლების თაობაზე პერიოდულად საჯარო დეკლარაციის წარდგენას. „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით თანამდებობის პირი ვალდებულია თანამდებობაზე გამწესებიდან და თანამდებობის დატოვებიდან ორი თვის ვადაში, ხოლო თანამდებობაზე ყოფნის განმავლობაში ყოველწლიურად შეავსოს და წარდაგინოს ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაცია (მე-14 მუხლი). კანონით გათვალისწინებულ ვადაში დეკლარაციის წარუდგენლობა იწვევს ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის დაკისრებას ჯარიმის სახით, ხოლო ადმინისტრაციული სახდელის დადების შემდეგ ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის წარუდგენლობა, ან დეკლარაციაში განზრახ არასრული ან არასწორი მონაცემის შეტანა იწვევს სისხლის სამართლებრივ პასუხისმგებლობას საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 355-ე მუხლის შესაბამისად. აღნიშნული მუხლი სასჯელის სახით ჯარიმასა ან საზოგადოებისათვის სასარგებლო შრომასთან ერთად, ასევე

ითვალისწინებს თანამდებობის დაკავების ან საქმიანობის უფლების ჩამორთმევას სამ წლამდე ვადით³⁴⁰.

ნიშანდობლივია, რომ საქართველოს კანონმდებლობა შეზღუდვებს აწესებს არა მხოლოდ საჯარო სამსახურში ყოფნის პერიოდისათვის, არამედ ასევე შეზღუდვებს ითვალისწინებს საჯარო სამსახურის დატოვებიდან გარკვეული პერიოდის განმავლობაში ცალკეული სამსახურის დაკავებასა და სამუშაოს შესრულებასთან დაკავშირებით. მაგალითად, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 65-ე მუხლის მიხედვით „განთავისუფლებული სახელმწიფო მოსამსახურე განთავისუფლების დღიდან 3 წლის მანძილზე არ შეიძლება სამსახურში შევიდეს იმ დაწესებულებაში ან ეწეოდეს საქმიანობას იმ საწარმოში, რომელსაც იგი უკანასკნელი 3 წლის მანძილზე სისტემატურად ზედამხედველობდა სამსახურებრივად. ამ ხნის განმავლობაში მას აგრეთვე არ აქვს უფლება ასეთი დაწესებულებიდან ან საწარმოდან მიიღოს შემოსავალი.“

თანამდებობრივი შეუთავსებლობის მოთხოვნის დარღვევა შესაბამისი პირისათვის თანამდებობრივი უფლებამოსილების შეწყვეტის საფუძველია. აღსანიშნავია, რომ საქართველოს პარლამენტის წევრის მიერ შეუთავსებლობის მოთხოვნის დარღვევის შემთხვევაში მისთვის უფლებამოსილების შეწყვეტის თაობაზე მითითებულია საქართველოს კონსტიტუციაში.³⁴¹ ამასთან, „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონი ითვალისწინებს ნორმას, რომლის მიხედვით „თანამდებობის პირი, მისი ოჯახის წევრი ვალდებულია ამ თანამდებობის პირის მიერ თანამდებობის დაკავებიდან 10 დღის ვადაში, თუ კონსტიტუციით ან კანონით სხვა რამ არ არის გათვალისწინებული, გადადგეს შეუთავსებელი თანამდებობიდან, შეწყვიტოს შეუთავსებელი საქმიანობა,³⁴² ხოლო მსგავსი მოთხოვნის შეუსრულებლობა გამოიწვევს თანამდებობიდან მის განთავისუფლებას. აღსანიშნავია, რომ „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-13 მუხლის მე-9 პუნქტის მიხედვით „თანამდებობის პირი თავისი და თავისი ოჯახის წევრის შეუთავსებლობის აღმოფხვრის დამადასტურებელ საბუთებს წარუდგენს იმ ზემდგომ თანამდებობის პირს (ორგანოს), რომლის უშუალო დაქვემდებარებაშიც იგი იმყოფება, აგრეთვე კადრების შესაბამის სამსახურს“.

უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს კანონმდებლობით არ არის გათვალისწინებული თანამდებობის პირთა მიერ თანამდებობრივი შეუთავსებლობის მოთხოვნათა დარღვევისა და მათი მხრიდან ინტერესთა კონფლიქტის გამოვლენის შემსწავლელი ერთიანი და უნიფიცირებული

³⁴⁰ იხ. საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 355-ე მუხლი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №41(48), 1999 წელი, 209.

³⁴¹ იხ. საქართველოს კონსტიტუციის 53-ე და 54-ე მუხლები.

³⁴² იხ. „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-13 მუხლის მე-8 პუნქტი, პარლამენტის უწყებანი, №44, 11.11.1997, 86.

ორგანო. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონისა და „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით გათვალისწინებულია საჯარო სამსახურის ბიუროს შექმნა და ფუნქციონირება³⁴³. თუმცა მისი საქმიანობა არსებითად დაკავშირებულია თანამდებობის პირის ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის მიღების, თანამდებობის პირის ქონებრივი მდგომარეობის საჯაროობისა და დეკლარაციის დროულად ჩაბარებაზე კონტროლის უზრუნველყოფის ღონისძიებებთან. საქართველოს პარლამენტში საქართველოს პარლამენტის წევრთა თანამდებობრივი შეუთავსებლობის საკითხების შესწავლას უზრუნველყოფს საქართველოს პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტი. აღნიშნული კომიტეტის დებულების მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტის ს) ქვეპუნქტის მიხედვით საპროცედურო და წესების კომიტეტი „შეისწავლის პარლამენტის წევრის სტატუსთან პარლამენტის წევრის თანამდებობრივი და სამეწარმეო საქმიანობის შეუთავსებლობის საკითხებს და შესაბამისად რეაგირებს მათზე“³⁴⁴, ამავე მუხლის პ) ქვეპუნქტის მიხედვით კომიტეტი უფლებამოსილია შეისწავლოს პარლამენტის წევრების მიერ საქართველოს კონსტიტუციის, კანონებისა და პარლამენტის რეგლამენტის მოთხოვნათა შესრულების მდგომარეობა და განხილვის შედეგები მოახსენოს პარლამენტის ბიუროს.

³⁴³ იხ. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 129-ე მუხლი, პარლამენტის უწყებანი, №45, 21.11.1997, 55;

³⁴⁴ იხ. საქართველოს პარლამენტის ვებ-გვერდი, საქართველოს პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტის დებულება [http://www.parliament.ge/index.php?option=com_content&view=article&id=1565&Itemid=324&lang=ge].

დასკვნა

წინამდებარე ნაშრომის ფარგლებში განხილული იქნა რა ლობიზმის, როგორც საზოგადოებრივ-პოლიტიკური მოვლენის, სხვადასხვა ასპექტები, მისი დამახასიათებელი ძირითადი ნიშნები, გამოვლენის ფორმები და სამართლებრივი რეგულირების ძირითადი ტენდენციები, შესაძლებელია დასკვნის სახით გამოვეყნოთ ლობიზმის ძირითადი მახასიათებლები და ცალკეული რეკომენდაციები ამ მოვლენის სრულყოფილი სამართლებრივი რეგულირების უზრუნველყოფის თვალსაზრისით.

1. ლობიზმი თანამედროვე ქვეყნების პოლიტიკური პროცესის მნიშვნელოვანი შემადგენელი ნაწილია. თითქმის ყველა ტიპის მმართველობის სისტემაში ფიქსირდება აღნიშნული მოვლენა, ხოლო დემოკრატიული მმართველობის პირობებში მისი მნიშვნელობა იზრდება და იგი ინტერესების წარმოდგენისა და მმართველობის პროცესში ხალხის მონაწილეობის ინსტრუმენტი ხდება. სწორედ ამ მიმართულებით ტრანსფორმირდება აღნიშნული მოვლენა, როდესაც იგი ფარული და ნეგატიური მოვლენის აღმნიშვნელი ტერმინიდან კონსტიტუციურ-სამართლებრივ მოვლენად და ლეგალურად აღიარებულ საქმიანობად განიხილება. დემოკრატიული მმართველობა მუდმივად საჭიროებს ხალხის შეუზღუდავ მონაწილეობას მმართველობის პროცესში და საზოგადოებაში არსებული მრავალგვარი ინტერესების გამოხატვას. ინტერესების გამოხატვისა და მონაწილეობის ამგვარ ეფექტურ და პრაქტიკულ საშუალებას კი თავის მხრივ წარმოადგენს ლობიზმი.

2. თანამედროვე პირობებში აღიარებული შეხედულების მიხედვით ლობიზმი მოიაზრება, როგორც ცალკეული პირების, თუ დაინტერესებული ჯგუფების პოლიტიკური ზემოქმედების სპეციფიკური ფორმა სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებზე, თავიანთი ინტერესების საკანონმდებლო დონეზე წარმოდგენის, დაცვისა და უზრუნველყოფისათვის. აღნიშნული განსაზღვრებიდან გამომდინარე ლობიზმი შეიძლება განვიხილოთ, როგორც საზოგადოების ცალკეული წევრების მონაწილეობის გარკვეული სპეციფიკური ფორმა მმართველობის პროცესში, საზოგადოების ცალკეული ჯგუფების მოთხოვნებისა თუ ინტერესების გადაწყვეტილების მიმდებ პირებამდე უსწრაფესად მიტანის საშუალებად. ამასთან, ლობიზმი შეიძლება განვიხილოთ სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებთან კომუნიკაციის გარკვეული მექანიზმად და ინფორმაციის გადაცემისა და გაცემის ეფექტურ საშუალებად გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, რომელიც თავის მხრივ ქმედით დახმარებას უწევს გადაწყვეტილების მიმდებ თანამდებობის პირებს.

3. ლობიზმის ფუნქციონირებისა და მისი ლეგალურად აღიარების პირობების გათვალისწინებით შეიძლება აღინიშნოს, რომ ლობიზმი გარკვეული ხარისხით ემატება და ავსებს დემოკრატიული მმართველობის კონსტიტუციურ სისტემას. იგი კონსტიტუციით აღიარებულ მექანიზმებთან

ერთად, საშუალებას იძლევა პოლიტიკური გადაწყვეტილების შემუშავების პროცესში მონაწილეობა მიიღონ იმ სუბიექტებმა, რომელთაც ამა თუ იმ ფორმით არ აქვთ პირდაპირი დაშვება ხელისუფლებაში.

4. ლობიზმი თავისი არსით ხელს უწყობს პოლიტიკური პროცესების საჯაროობას, აფართოებს პოლიტიკურ პროცესებში მონაწილე სუბიექტთა წრეს და ზღუდავს სახელმწიფო ხელისუფლების ბიუროკრატიულ ჩარჩოებს. ამასთან, ლობიზმი წარმოადგენს სამოქალაქო საზოგადოების თვითორგანიზაციის მნიშვნელოვან ინსტრუმენტს, საზოგადოებაში არსებული მრავალგვარი ინტერესების გამოხატვისა და აღნიშნული ინტერესების რეგულირებისა და დიფერენციაციის საშუალებას. მის მნიშვნელოვან მახასიათებლად უნდა იქნეს მიჩნეული ასევე საზოგადოებრივი აზრის მობილიზებისა და ექსპერტული მოსაზრებების ჩამოყალიბება საზოგადოებისათვის უმნიშვნელოვანეს და პრობლემურ საკითხებზე.

5. ლობიზმი თავის მხრივ გარკვეული საფრთხეების შემცველი მოვლენაცაა, როდესაც ცალკეულმა მსხვილმა და ფინანსურად კარგად უზრუნველყოფილმა „ინტერესთა ჯგუფებმა“ შეიძლება მნიშვნელოვანი გავლენა მოახდინონ მმართველობის პროცესზე და სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების გადაწყვეტილებათა უმეტესობა მიღებული იქნეს მათი კარნახითა და მათი ინტერესებისა და შეხედულებების გათვალისწინებით. ამიტომ, ლობიზმის ლეგალურ საქმიანობად დაშვების პირობებში განსაკუთრებული ყურადღება უნდა დაეთმოს სახელმწიფო საჯარო ინტერესების დაცვას და თანამდებობის პირთა და საჯარო მოხელთა საქმიანობის მკაცრ რეგულირებას, რათა მათი საქმიანობისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში გამოირიცხოს საჯარო ინტერესები დარღვევის შესაძლებლობები.

6. მმართველობის განხორციელებისა და გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესში მნიშვნელოვანია დაცული იქნეს საჯარო ინტერესები. თავის მხრივ საჯარო ინტერესების ფორმირება და დაცვა რთული და წინააღმდეგობრივი პროცესია და მრავალგვარი ფაქტორების გათვალისწინებას გულისხმობს. იგი ბევრად არის დამოკიდებული საზოგადოების უმრავლესობისათვის მისაღები ინტერესის განსაზღვრასთან, საზოგადოების მოთხოვნებისა და საჯარო მართლწესრიგის უზრუნველყოფის მოთხოვნების ურთიერთშეთავსებასთან და აღნიშნული მოთხოვნების ადეკვატურ გააზრებასთან. ამასთან, აღნიშნულ პროცესი უცილობლად გულისხმობს მსგავსი ინტერესების განსაზღვრისას გადაწყვეტილების მიღებ თანამდებობის პირთა კერძო ინტერესების გამორიცხვას.

7. ლობიზმის ნეგატიური დახასიათებისას მას ხშირად უკავშირებდნენ კორუფციას და მას კორუფციის ნაირსახეობადაც კი განიხილავდნენ. დღესდღეობით შეიძლება ითქვას, რომ ლობიზმსა და კორუფციას შორის ზღვარი მეტ-ნაკლებად გამიჯნულია და აღნიშნული ზღვარის დარღვევა ბევრადაა დამოკიდებული ლობისტური საქმიანობის განმახორციელებელი

სუბიექტების ქცევაზე. ლობიზმიც და კორუფციაც თავისი არსით ორივე მიმართულია სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებზე (თანამდებობის პირებზე) ზემოქმედებისათვის, დაინტერესებული სუბიექტისათვის საჭირო გადაწყვეტილებების მისაღებად. თუმცა ლობისტური საქმიანობის ლეგალურად აღიარება, ბუნებრივია გამორიცხავს მის შინაარსში რაიმე კანონსაწინააღმდეგო ქმედების მოაზრებას. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ ცალკეულ, არაინსტიტუციონალიზებულ შემთხვევაში კორუფცია შესაძლებელია განიხილებოდეს ლობიზმის განხორციელებისათვის საჭირო სტრატეგიის ნაწილად, როდესაც დაინტერესებული პირები სასურველი გადაწყვეტილების მიღების უზრუნველსაყოფად იყენებენ თანამდებობის პირების მოქრთამვას ან სხვაგვარ უკანონო, კორუფციულ გარიგებებში შედიან მათთან. შესაბამისად, ამა თუ იმ ქვეყნის ანტიკორუფციული პოლიტიკა ლობირების რეგულირებისა და ლობირების განხორციელების პროცესში უკანონო გარიგებების გამორიცხვას უნდა უზრუნველყოფდეს. როგორც აღინიშნა, ლობიზმის რეგულირების თაობაზე სპეციალური სამართლებრივი აქტების მიღება და მისი ინსტიტუციური დამკვიდრება იმთავითვე გამორიცხავს ლობისტური საქმიანობის შინაარსში კორუფციისათვის დამახასიათებელი ელემენტების არსებობას. უფრო მეტიც, ლობიზმის თაობაზე საკანონმდებლო აქტის მიღება საშუალებას იძლევა გარკვეული იქნეს კანონით დაშვებული ლობირების ხერხები, მეთოდები და შესაძლებლობები და გაიმიჯნოს იგი კორუფციული სამართალდარღვევებისაგან. შესაბამისად, ლობირების სამართლებრივი რეგულირება შესაძლებელია გარკვეულწილად ერთიანი ანტიკორუფციული პოლიტიკის ნაწილად განვიხილოთ.

8. ლობიზმის პოტენციურად ნეგატიური შინაარსის მოვლენებთან დაკავშირების გათვალისწინებით, იგი მხოლოდ მკაცრი რეგლამენტაციისა და ნორმათა დეტალური განსაზღვრულობის პირობებში შესაძლებელია იქნეს ლეგალიზებული. ამიტომ სახელმწიფოთა უმეტესობა ცდილობს ლობისტური საქმიანობა კანონის რეგულირების სფეროში მოაქციოს და სპეციალური საკანონმდებლო აქტებით განსაზღვროს მისი განხორციელების წესი და პირობები. თავის მხრივ ლობიზმის რეგულირება საკმაოდ რთული და სპეციფიკური პროცესია. შესაბამისად, ცალკეული სახელმწიფოები მისი რეგულირების განსხვავებულ მოდელს არჩევენ. სახელმწიფოთა ერთ ნაწილში მოქმედებს სპეციალური კანონები ლობიზმის რეგულირების შესახებ, რიგი სახელმწიფოები სხვადასხვა სამართლებრივი აქტების გამოყენებით არეგულირებს აღნიშნულ მოვლენებს, ხოლო სახელმწიფოთა ნაწილი მნიშვნელობას ანიჭებს ლობისტური საქმიანობის განმახორციელებელი სუბიექტების თვითრეგულირებადი სისტემის ჩამოყალიბებას, როდესაც ერთის მხრივ ლობისტური საქმიანობის განმახორციელებელი პირები თვითონ ახდენენ თავიანთი საქმიანობის რეგულირებას პროფესიული გაერთიანებების შექმნითა და ეთიკის კოდექსებისა თუ მსგავსი ტიპის სხვა დოკუმენტების მიღების გზით, ხოლო მეორეს მხრივ, სახელმწიფო დეტალურად არეგულირებს თანამდებობის პირთა და სხვა საჯარო მოხელეთა ურთიერთობის საკითხებს ლობისტური საქმიანობის განმახორციელებელ სუბიექტებთან.

9. დღეისათვის მსოფლიოს 10-ზე მეტ ქვეყანაში მოქმედებს სპეციალური საკანონმდებლო აქტი ლობისტური საქმიანობის რეგულირების თაობაზე, რომელიც განსაზღვრავს აღნიშნული მოვლენის დეფინიციას, მისი განხორციელების წესსა და პირობებს, ასევე აღნიშნული საქმიანობის განმახორციელებელი სუბიექტების სამართლებრივ მდგომარეობასა და მათ უფლება-მოვალეობებს. შეიძლება აღინიშნოს, რომ ლობიზმის მარეგულირებელი სამართლებრივი აქტების მიღებით სახელმწიფოთა მიერ გარკვეულწილად აღიარებული იქნა აღნიშნული მოვლენის ლეგალური ხასიათი და საფუძველი შეექმნა მის განხორციელებას კანონის მოთხოვნათა შესაბამისად. აღნიშნულის გათვალისწინებით შესაძლებელია ვისაუბროთ ლობიზმზე, როგორც სამართლით განსაზღვრულ და უზრუნველყოფილ მოვლენაზე, რომელიც ცალკეული პირებსა თუ ჯგუფებს საშუალებას აძლევს კანონის მოთხოვნათა საფუძველზე გამოხატონ თავიანთი ინტერესები და მოსაზრებები სახელმწიფო ორგანოების წინაშე და უზრუნველყონ მათი დაცვისათვის შესაბამისი, კანონმდებლობით აღიარებული, მექანიზმების გამოყენება.

10. სხვადასხვა ქვეყნებში მოქმედი ლობიზმის მარეგულირებელი სამართლებრივი აქტების შეფასებისას, მკვლევართა ნაწილი ლობიზმის რეგულირების ხარისხის გათვალისწინებით ქვეყნების კანონმდებლობას სამ ძირითად სისტემად ჰყოფს: ა) კანონმდებლობა, სადაც ლობიზმის სუსტად რეგულირებადი სისტემებია; ბ) კანონმდებლობა, სადაც ლობიზმის საშუალოდ რეგულირებადი სისტემებია და გ) კანონმდებლობა, სადაც ლობიზმის ძლიერად რეგულირებადი სისტემებია. მიუხედავად რეგულირების ხარისხში არსებული განსხვავებებისა დღეისათვის მსოფლიოში მოქმედი ლობისტური საქმიანობის მარეგულირებელი საკანონმდებლო აქტების მიმოხილვისას შესაძლებელია გამოვყოთ ის საერთო ნიშნები და თავისებურებები, რაც აღნიშნული სამართლებრივი აქტებისათვის არის დამახასიათებელი და რაც ლობისტური საქმიანობის რეგულირების ძირითად პრინციპებად წარმოგვიდგება, კერძოდ:

ა) აღნიშნული კანონები აღიარებენ ლობისტური საქმიანობის ლეგალურ ხასიათს და განსაზღვრავენ მისი განხორციელების პირობებს.

ბ) აღნიშნული კანონები ლობისტური საქმიანობის განხორციელების აუცილებელ პირობად მიიჩნევენ ლობისტის (ლობისტური ფირმის) რეგისტრაციას ანდა სხვაგვარი ფორმით მისი სტატუსის აღიარებას. ამასთან, უმეტეს შემთხვევაში ითვალისწინებს სახელმწიფოს უფლებამოსილი ორგანოების მიერ ლობისტთა ერთიანი და საჯარო რეესტრის წარმოებას.

გ) აღნიშნული კანონები დასაშვებად მიიჩნევენ ლობისტის მიერ გადაწყვეტილების მიმღებ პირებზე (საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლებზე) ზემოქმედების განხორციელების შესაძლებლობას, თუ აღნიშნული ქმედება არ უკავშირდება კანონით აკრძალულ საქმიანობას.

დ) აღნიშნული კანონები ლობისტური საქმიანობის განხორციელებას დასაშვებად მიიჩნევენ, როგორც ქვეყნის საკანონმდებლო ორგანოში, ასევე

აღმასრულებელ ორგანოში და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში.

ე) აღნიშნული კანონები ლობისტური საქმიანობის განხორციელების (შესაბამისად რეგისტრაციის) შესაძლებლობას ანიჭებენ, როგორც ცალკეულ ფიზიკურ პირებს (პირთა ჯგუფებს), ასევე უმეტეს შემთხვევაში იურიდიულ პირებს.

ვ) აღნიშნული კანონების მიხედვით, ლობისტური საქმიანობა შესაძლებელია განხორციელდეს (შესაბამისად ლობისტად დარეგისტრირდეს), როგორც უშუალოდ კონკრეტული გადაწყვეტილების მიღებით დაინტერესებული პირის მიერ, ასევე ლობისტური საქმიანობა შესაძლებელია განახორციელოს კონკრეტული გადაწყვეტილების მიღებით დაინტერესებული პირის მიერ დაქირავებულმა (დავალების საფუძველზე მომუშავე) პირმა.

ზ) აღნიშნული კანონები ლობისტური საქმიანობის განმახორციელებელ პირებს ანიჭებენ საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლების ორგანოებში თავისუფალი დაშვებისა და მის წარმომადგენლებთან თავისუფალი შეხვედრის შესაძლებლობებს (გარკვეული პროცედურული ნორმების დაცვის გათვალისწინებით).

თ) აღნიშნული კანონები უმეტეს შემთხვევაში განსაზღვრავენ ლობისტური საქმიანობის პროცესში დაშვებული ზემოქმედების ფორმებსა და ხერხებს ანდა მიუთითებენ აკრძალული საქმიანობის სახეებზე.

ი) აღნიშნული კანონები ლობისტური საქმიანობას განიხილავს მომსახურების სახეობად და დასაშვებად მიიჩნევს ანაზღაურების მიღებას აღნიშნული საქმიანობისათვის.

კ) აღნიშნული კანონები აღიარებს ლობისტური საქმიანობის უპირობო გამჭვირვალობისა და საჯაროობის აუცილებლობას და ითვალისწინებენ ლობისტური საქმიანობის განმახორციელებელ პირთა თაობაზე მონაცემების, მათ მიერ განხორციელებული ქმედებისა და მიღებული შემოსავლების პერიოდულ და საჯარო დეკლარირებას.

ლ) აღნიშნული კანონები უმეტეს შემთხვევაში ითვალისწინებენ პასუხისმგებლობას (რაც უმეტეს შემთხვევაში ფინანსური სანქციის სახეს ატარებს) ლობისტური საქმიანობის წესების დარღვევისათვის.

11. ლობისტური საქმიანობის რეგულირების ეფექტური სისტემა თავის მხრივ გულისხმობს, არა მხოლოდ ლობისტური საქმიანობის განმახორციელებელი პირების საქმიანობის რეგულირებას, არამედ იმ თანამდებობის პირთა და სხვა საჯარო მოხელეთა საქმიანობის რეგულირებას, რომლებიც მონაწილეობენ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. აღნიშნული რეგულირება გულისხმობს, როგორც მათი საქმიანობის საჯაროობის უზრუნველყოფას, ისე მათთვის გარკვეული აკრძალვებისა და ვალდებულებების დაკისრებას სამსახურებრივ მოვალეობათა შესრულების პროცესში.

12. საქართველოში 1998 წლიდან მოქმედებს ლობისტური საქმიანობის მარეგულირებელი სპეციალური აქტი - „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონი. ამასთან, საქართველოს კანონმდებლობაში

არსებული რიგი სამართლებრივი აქტები („საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონი, „საქართველოს პარლამენტის წევრის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კანონი, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი და ა.შ.) განსაზღვრავენ თანამდებობის პირთა საქმიანობის ძირითად ასპექტებს, მათი საქმიანობის რეგულირების პრინციპებს, მათ მიერ გადაწყვეტილების მიღების წესს, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ინტერესთა კონფლიქტის თავიდან აცილების მექანიზმებს, მათთვის დაკისრებულ აკრძალვებსა და ვალდებულებებს, ასევე ქონებისა და შემოსავლების თაობაზე მონაცემების საჯაროობის პირობებს. ამასთან, უნდა აღინიშნოს „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონის გამოყენების მცირე პრაქტიკა. როგორც მოპოვებული ინფორმაცია ადასტურებს აღნიშნული კანონის საფუძველზე სულ რამდენიმე პირი იქნა რეგისტრირებული. ნიშანდობლივია ისიც, რომ კანონის მიღების შემდეგ მასში რაიმე არსებითი ხასიათის ცვლილებები და დამატებები შეტანილი არ ყოფილა.

13. „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონი არეგულირებს ლობისტური საქმიანობის განხორციელების ძირითად პრინციპებს საქართველოში, განსაზღვრავს ლობისტური საქმიანობის დეფინიციას, ლობისტის სტატუსის წარმოშობის, ლობისტის სტატუსის ჩამორთმევის, ლობისტად რეგისტრაციისა და ლობისტად რეგისტრაციაზე უარის თქმის საფუძვლებს, ასევე ლობისტის უფლება-მოვალეობებსა და მისი საქმიანობის განხორციელების პრინციპებს, ლობისტის ანგარიშებისა და ლობისტის მიერ წარდგენილი მონაცემების საჯაროობის პირობებს. ლობისტური საქმიანობის მომწესრიგებელი საქართველოს კანონმდებლობის რეგულირების ხარისხის შეფასებისას შეიძლება აღინიშნოს, რომ იგი ყველაზე ახლოს დგას ლობიზმის საშუალოდ რეგულირებად სისტემებთან, იგი შეიცავს ამ სისტემისათვის დამახასიათებელ ძირითად ნიშნებს, კერძოდ, ნორმებს რაც უკავშირდება ლობისტის ინდივიდუალურ რეგისტრაციას, ლობირების მიზნით გაწეული ხარჯების თაობაზე მონაცემების წარდგენას, ლობისტის მიერ წარდგენილი მონაცემებისა და ინფორმაციის საჯაროობას, ლობისტური საქმიანობის განხორციელების შესაძლებლობას როგორც საკანონმდებლო ხელისუფლების ორგანოებზე, ასევე აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებზე. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს კანონმდებლობაში პირდაპირ არ გვხვდება ლობიზმის საშუალოდ რეგულირებადი სისტემისათვის დამახასიათებელი ისეთი დებულებები, როგორცაა ე.წ. „გაგრილების პერიოდი“ ანუ დროის ის პერიოდი, რომლის განმავლობაშიც საჯარო თანამდებობის პირს, რომელმაც დატოვა თანამდებობა, არ შეუძლიათ დარეგისტრირდეს ლობისტად, ასევე ნორმები ლობისტის ონ-ლაინ რეჟიმში რეგისტრაციის თაობაზე.

14. ლობისტური საქმიანობის მარეგულირებელი საქართველოს კანონმდებლობის შეფასებისას შესაძლებელია გამოიყოს ის ცალკეული საკითხები, რაც შემდგომ დაზუსტებასა და დამატებით რეგულირებას საჭიროებს ლობისტური საქმიანობის საჯაროობის უზრუნველყოფისა და

მსგავსი პროცესების ლეგალურ ფარგლებში წარმართვის სტიმულირების თვალსაზრისით. პირველ ყოვლისა აღსანიშნავია, რომ ლობისტური საქმიანობის მარეგულირებელ კანონმდებლობაში უფრო დეტალურად განისაზღვროს ლობირების განხორციელების მიზნით დაშვებული საქმიანობის სახეები, ხერხები და მეთოდები ან პირიქით განისაზღვროს იმ აკრძალული საქმიანობის სახეები, ხერხები და მეთოდები, რაც დაუშვებელი იქნება ლობირების განხორციელების პროცესში, შესაბამისად, საკანონმდებლო დონეზე შესაძლებელი გახდება ე.წ. „უკანონო ლობირების“ სახეების განსაზღვრა. ამასთან, კანონმდებლობის მიხედვით უნდა განისაზღვროს პასუხისმგებლობის მექანიზმები ე.წ. „უკანონო ლობირებისათვის“ და გაძლიერდეს ადმინისტრაციული და სხვა მექანიზმები მსგავსი ქმედების გამოვლენის მიზნით.

15. ლობისტური საქმიანობის კანონმდებლობის ფარგლებში განხორციელების სტიმულირებისათვის შესაძლებელია კიდევ უფრო გაფართოვდეს ლობისტად რეგისტრირებული პირისათვის მინიჭებული უფლებები (განსაკუთრებით ინფორმაციული და ანალიტიკური თვალსაზრისით, მონაცემების ელექტრონულად გაცვლის თვალსაზრისით და ა.შ.), ასევე გაიზარდოს ლობისტის ანგარიშების დროის მონაკვეთი და ნაცვლად დღეს მოქმედი ერთოვიანი პერიოდისა განისაზღვროს სამი ან ექვსოვიანი პერიოდით.

16. ლობისტური საქმიანობის გამჭვირვალების გაზრდის მიზნით აღნიშნულ პროცესში მიზანშეწონილია გამოყენებული იქნეს თანამედროვე ელექტრონული ტექნოლოგიები, კერძოდ, დაინერგოს ნორმები ლობისტის ონ-ლაინ რეჟიმში რეგისტრაციისა და მონაცემებისა და ანგარიშების ონ-ლაინ რეჟიმში წარდგენის თაობაზე. ამასთან, ლობისტების მარეგისტრირებელ შესაბამის ორგანოებს დაეკისროთ ვალდებულება თავიანთ ოფიციალურ ვებ-გვერდებზე განათავსონ მონაცემები მათ მიერ წარმოებული ლობისტთა რეესტრისა და ლობისტის მიერ წარდგენილი ანგარიშების თაობაზე.

17. ლობისტის პროფესიულ საქმიანობად მიჩნევის გათვალისწინებით, საქართველოს კანონმდებლობით შეიძლება განისაზღვროს ნორმა, რომლის მიხედვით ლობისტად უკვე რეგისტრირებულ პირს (რომელსაც არ აქვს შეწყვეტილი ლობისტის სტატუსი) იმავე ორგანოში სხვა ნორმატიული აქტზე ლობისტად გამოსვლისათვის აღარ სჭირდებოდეს ლობისტად რეგისტრაციის პროცედურის თავიდან გავლა (ხელახალი რეგისტრაცია), მან მარეგისტრირებელ ორგანოს მხოლოდ უნდა აცნობოს აღნიშნულის თაობაზე, წარუდგინოს დავალების ხელშეკრულება და მიუთითოს ის ნორმატიული აქტი, რომლის თაობაზეც იგი დამატებით გამოდის ლობისტად.

18. „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონში მიზანშეწონილია დაზუსტდეს ამავე კანონის მე-6 მუხლის პირველი პუნქტის ა) ქვეპუნქტით გათვალისწინებული ნორმა, რომლის მიხედვით პირს

ლობისტად რეგისტრაციაზე უარი ეთქმევა, თუ მისი სამსახურებრივი მდგომარეობა შეუთავსებელია ლობისტური საქმიანობის განხორციელებასთან. მიზანშეწონილია კონკრეტულად განისაზღვროს და დაზუსტდეს, თუ რომელ სამსახურში დასაქმებულ პირს არ აქვს უფლება დარეგისტრირდეს ლობისტად. ამასთან, კანონმდებლობით მიზანშეწონილია განისაზღვროს დროის ის პერიოდი, რომლის განმავლობაშიც საჯარო თანამდებობის პირს, რომელმაც დატოვა თანამდებობა, არ შეუძლია დარეგისტრირდეს ლობისტად (განისაზღვროს ე.წ. „გაგრილების პერიოდი“). ასევე, მიზანშეწონილია, დაზუსტდეს „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონის ამავე მუხლში არსებული ნორმა, რომლის მიხედვით, თუ პირს კანონით განსაზღვრული რაიმე საფუძვლით ჩამოერთმევა ლობისტის სამართლებრივი მდგომარეობა, შემდეგ მას მუდმივად შეიძლება ეთქვას უარი ლობისტად რეგისტრაციაზე. სასურველია აღნიშნული ნორმის დაზუსტება, იმის გათვალისწინებით, რომ ლობისტად რეგისტრაციაზე უარი ასეთ შემთხვევებში შეიზღუდოს მხოლოდ გარკვეული ვადით (ორი ან სამი წლით).

19. ლობისტური საქმიანობის მარეგულირებელი საქართველოს კანონმდებლობა, გარდა ლობისტის სამართლებრივი მდგომარეობის ჩამორთმევისა, არ შეიცავს სხვა სახის პასუხისმგებლობის მექანიზმებს ან სანქციებს ლობისტური საქმიანობის განხორციელების კანონმდებლობით დადგენილი წესების დარღვევისათვის. აღნიშნული თვალსაზრისით საყურადღებოა გათვალისწინებული იქნეს ცალკეულ ქვეყნებში (ამერიკის შეერთებული შტატები, კანადა და ა.შ.) არსებული გამოცდილება, რომლის მიხედვით, ლობისტური საქმიანობის განხორციელება კანონმდებლობით დადგენილი წესის დარღვევით იწვევს გარკვეულ პასუხისმგებლობას (ძირითადად, ფინანსური ხასიათის სანქციებს). აღნიშნული განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ისეთი შემთხვევებისათვის, როდესაც გადაწყვეტილების მიმღებ პირებზე ზემოქმედებასა და ლობირების პროცესს შესაბამისი პირები ახორციელებენ რეგისტრაციის და კანონით დადგენილი სხვა პროცედურების მოთხოვნათა დარღვევით. ამასთან, ლობისტის მარეგისტრირებელ ორგანოს დაეკისროს ვალდებულება გარკვეული ფორმით მონიტორინგი გაუწიოს ლობისტის მიერ წარდგენილ ანგარიშებსა და სხვა ინფორმაციას.

20. როგორც ზემოთ აღინიშნა საქართველოს კანონმდებლობა მრავალ მნიშვნელოვან დებულებას შეიცავს თანამდებობის პირთა საქმიანობის რეგულირებისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ინტერესთა შესაძლო კონფლიქტის თავიდან აცილების მიზნით. საქართველოს კანონმდებლობაში არსებული თანამდებობრივი შეუთავსებლობის, სამეწარმეო საქმიანობაში მონაწილეობის შეზღუდვის, ინტერესთა გაცხადებისა და გარკვეული მოქმედებების განხორციელების შეზღუდვის მოთხოვნები მნიშვნელოვნად ამცირებს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში გადაწყვეტილების მიმღებ პირთა პირადი, ქონებრივი თუ სხვა კერძო ინტერესების გათვალისწინების შესაძლებლობას და საჯარო ინტერესების დაცვას უზრუნველყოფს. ამასთან, უნდა აღინიშნოს, რომ

კანონმდებლობა ნაკლებ აქცენტებს აკეთებს მსგავსი აკრძალვებისა თუ შეზღუდვების დაცვაზე ზედამხედველობისა და ადმინისტრირების თვალსაზრისით. მართალია, თითოეული ამ აკრძალვისა თუ შეზღუდვის დარღვევას შესაბამისი პასუხისმგებლობა (დისციპლინური, ადმინისტრაციული თუ სისხლის სამართლებრივი) მოჰყვება, თუმცა ნაკლებად გვეხდება ნორმები აღნიშნული ვალდებულებების დაცვაზე სისტემური და კომპლექსური ზედამხედველობის თვალსაზრისით (ბუნებრივია, აქ არ იგულისხმება ისეთი შემთხვევები, როდესაც მსგავსი აკრძალვისა თუ შეზღუდვის დარღვევა სისხლის სამართლებრივ პასუხისმგებლობას უკავშირდება), რაც თავის მხრივ ამცირებს მსგავსი ქმედების გამოვლენის შესაძლებლობებს და მისი შემდგომი რეგულირების აუცილებლობას განაპირობებს. შესაბამისად, მიზანშეწონილია დაზუსტდეს და გაძლიერდეს ადმინისტრაციული და სხვა სახის მექანიზმები თანამდებობის პირთა საქმიანობაში თანამდებობრივი შეუთავსებლობის, მოქმედების შეზღუდვის თუ ინტერესთა კონფლიქტის გამოვლენა-აღკვეთის თვალსაზრისით.

**ლობირების მარეგულირებელი კანონმდებლობის
CPI ინდექსით შეფასებისათვის განსაზღვრული კითხვები³⁴⁵**

ლობისტის დეფინიცია

1. საკანონმდებლო ხელისუფლებაზე დაშვებული ლობირების გარდა, კანონმდებლობა აღიარებს თუ არა ლობირების განხორციელების შესაძლებლობას აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე?
2. არსებული დეფინიციის მიხედვით, რა რაოდენობის დანახარჯი უნდა ჰქონდეს პირს, რომ იგი მიიჩნეოდეს ლობისტად ან მისგან მოითხოვებოდეს ლობისტად რეგისტრაცია?

ინდივიდუალური რეგისტრაცია

3. მოეთხოვება თუ არა ლობისტს სარეგისტრაციო ფორმის შევსება?
4. რამდენი დღეა შესაძლებელი პირმა განახორციელოს ლობისტური საქმიანობა, სანამ გაივლის რეგისტრაციას?
5. არის თუ არა აუცილებელი ლობისტის მიერ განხილული საკითხის ან კანონპროექტის რაოდენობის მითითება სარეგისტრაციო ფორმებზე?
6. რა პერიოდულობით მოითხოვება ლობისტის მიერ რეგისტრაციის განხორციელება?
7. რამდენი დღის ვადაში უნდა შეატყობინოს ლობისტმა მარეგისტრირებელ ორგანოს სარეგისტრაციო მონაცემებში შესული ცვლილებების შესახებ?
8. მოეთხოვება თუ არა ლობისტს ფოტოსურათის წარდგენა რეგისტრაციისათვის?
9. მოეთხოვება თუ არა ლობისტს სარეგისტრაციო ფორმაში მიუთითოს დამჭირავებლის თაობაზე მონაცემები?
10. აუცილებელია თუ არა, რომ ლობისტმა სარეგისტრაციო ფორმაში ზუსტად მიუთითოს დამატებითი ინფორმაცია მისი ანდა ლობირებას დაქვემდებარებული სამუშაოს შესახებ (მაგალითად, ანაზღაურებადი ან აუნაზღაურებელი/ხელშეკრულება ან ხელფასი)?

³⁴⁵ კითხვები მომზადებულია შემდეგი კვლევების საფუძველზე: Raj Chari, John Hogan and Gary Murphy ``Regulating Lobbyists: A Comparative Analysis of the United States, Canada, Germany and the European Union``, The Political Quarterly, Vol. 78, No. 3, July-September, 2007; Raj Chari, John Hogan and Gary Murphy ``Regulating lobbying: a global comparison``, Manchester University Press, Manchester, 2010; ``The Regulation of Lobbyists in Canada, the USA, the EU institutions, and Germany: A Report for the Department of the Environment, Heritage and Local Government``, Raj Chari and Gary Murphy;.

ინფორმაციის გამჟღავნება ინდივიდუალური ხარჯების შესახებ

11. აუცილებელია თუ არა, რომ ლობისტმა შეავსოს ხარჯების თაობაზე ანგარიში?
12. ყოველი ორწლიანი ციკლის განმავლობაში რამდენად ხშირად მოეთხოვება ლობისტს ხარჯების შესახებ ანგარიშის წარდგენა?
13. აუცილებელია თუ არა ანგარიშში მიეთითოს ლობისტის კომპენსაციის/ხელფასის თაობაზე მონაცემები?
14. არის თუ არა ხარჯების ერთობლიობა (ჯამები) კლასიფიცირებული კატეგორიის ტიპების მიხედვით (მაგალითად, საჩუქრების, გართობის, საფოსტო გზავნილების ღირებულების და ა.შ. მიხედვით)?
15. რა სახის ხარჯები უნდა იქნეს მითითებული პუნქტებად?
16. მოითხოვება თუ არა, რომ იდენტიფიცირებული იყოს ლობისტის დამქირავებლის/პრინციპალის თაობაზე მონაცემები, რომლის სახელითაც განხორციელდა ხარჯების გაწევა?
17. მოითხოვება თუ არა ხარჯების მიმღების იდენტიფიცირება?
18. აუცილებელია თუ არა ინფორმაციის წარდგენა გაწეული ხარჯების თარიღის შესახებ?
19. აუცილებელია თუ არა გაწეული ხარჯების თაობაზე დეტალური ინფორმაციის წარდგენა?
20. არის თუ არა აუცილებელი ლობისტის მიერ განხილული საკითხის ან კანონპროექტის რაოდენობის თაობაზე მონაცემების მითითება ხარჯების ანგარიშში?
21. აუცილებელია თუ არა ანგარიშში მიეთითოს ლობისტის მიერ საჯარო მოხელეების ოჯახის წევრებზე გაწეული ხარჯების შესახებ?
22. საჭიროა თუ არა ლობისტმა გაასაჯაროონ ინფორმაცია საჯარო მოხელეებთან, კანდიდატებთან ან მათი ოჯახის წევრებთან ერთად უშუალო ბიზნეს ასოციაციების შესახებ?
23. რა არის დადგენილი ლობისტისთვის საჩუქრის გადაცემასთან/ანგარიშგებასთან დაკავშირებით?
24. რა არის დადგენილი ლობისტისთვის კომპანიის შემწეობების გადაცემასთან/ანგარიშგებასთან დაკავშირებით?
25. მოეთხოვება თუ არა იმ ლობისტს ანგარიშის წარდგენა იმ პერიოდთან დაკავშირებით, რომლის განმავლობაშიც მას არავითარი ხარჯი არ გაუწევია?

დამსაქმებლის ხარჯების შესახებ ინფორმაციის წარდგენა

26. მოეთხოვება თუ არა ლობისტის დამსაქმებელს/პრინციპალს ხარჯების თაობაზე ანგარიშის წარდგენა?
27. არის თუ არა აუცილებელი ანაზღაურების/ხელფასის თაობაზე მონაცემების წარდგენა დამსაქმებლის/პრინციპალის ხარჯების თაობაზე ანგარიშში?

ელექტრონული წარმოება

28. უზრუნველყოფილია თუ არა მარეგისტრირებელი ორგანოს მიერ ლობისტების/დამსაქმებლების ელექტრონული რეგისტრაცია ონ-ლაინ რეჟიმში?

29. უზრუნველყოფს თუ არა მარეგისტრირებელი ორგანო ლობისტების/დამსაქმებლების მიერ ხარჯების ანგარიშგების ელექტრონულ/ონ-ლაინ რეჟიმში წარდგენას?

30. ატარებს თუ არა მარეგისტრირებელი ორგანო ტრენინგს იმასთან დაკავშირებით, თუ როგორ უნდა განხორციელდეს რეგისტრაცია/ხარჯების ანგარიშგება ელექტრონული ფორმით?

საჯარო ხელმისაწვდომობა

31. რეგისტრირებული ან აქტიური ლობისტის თაობაზე მონაცემების (ცნობარის) მდებარეობა/ფორმატი:

32. ხარჯების ანგარიშგების მდებარეობა/ფორმატი:

33. ასლების ღირებულება:

34. არის თუ არა ინტერნეტში ხელმისაწვდომი სარეგისტრაციო ფორმების/ ხარჯების ანგარიშგების ნიმუში?

35. უზრუნველყოფს თუ არა სახელმწიფო სააგენტო ლობირებაზე გაწეული საერთო ხარჯების შეჯამებას წლების მიხედვით?

36. უზრუნველყოფს თუ არა სახელმწიფო სააგენტო ლობირებაზე გაწეული საერთო ხარჯების შეჯამებას ხარჯების ანგარიშგების ბოლო ვადის მიხედვით?

37. უზრუნველყოფს თუ არა სახელმწიფო სააგენტო ლობირებაზე გაწეული საერთო ხარჯების შეჯამებას იმ დარგების მიხედვით, რომელსაც წარმოადგენენ ლობისტები?

38. რა პერიოდულობით ხდება ლობისტთა სიების განახლება?

ზედამხედველობა

39. გააჩნია თუ არა სახელმწიფოს აუდიტის განმახორციელებელი ორგანო?

40. ახორციელებს თუ არა სახელმწიფო სააგენტო სავალდებულო შემოწმებას ან აუდიტს?

41. კანონმდებლობაში არსებობს თუ არა სანქცია ლობისტის სარეგისტრაციო ფორმის დაგვიანებით წარდგენასთან დაკავშირებით?

42. კანონმდებლობაში არსებობს თუ არა სანქცია ლობისტის მიერ ხარჯების ანგარიშგების დაგვიანებით წარდგენასთან დაკავშირებით?

43. ბოლოს როდის იქნა გამოყენებული სანქცია ლობირებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანგარიშების დაგვიანებით წარდგენის გამო?

44. კანონმდებლობაში არსებობს თუ არა სანქცია ლობისტთა სარეგისტრაციო ფორმის არასრულ შევსებასთან დაკავშირებით?

45. კანონმდებლობაში არსებობს თუ არა სანქცია ლობირებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანგარიშების არასრულ შევსებასთან დაკავშირებით?

46. ბოლოს როდის იქნა გამოყენებული სანქცია ლობირებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანგარიშების არასრული შევსების გამო?

47. აქვეყნებს თუ არა სახელმწიფო ლობისტური კანონმდებლობის დამრღვევთა სიას ინტერნეტში ან ბეჭდური სახით?

„მბრუნავი კარის“ პრინციპი

48. მოქმედებს თუ არა აუცილებელი „გაგრილების“ პერიოდი მანამ, სანამ კანონმდებლები შეძლებენ დარეგისტრირდნენ ლობისტების სახით?

**ლობირების მარეგულირებელი კანონმდებლობის
CPI-ს შეფასების ქულა³⁴⁶**
(ცალკეული ქვეყნებისა და ქვეყნების ტერიტორიული
ერთეულების მიხედვით)

№	ქვეყანა (შტატი)	CPI-ს შეფასების ქულა	№	ქვეყანა (შტატი)	CPI-ს შეფასების ქულა
1.	ვაშინგტონის შტატი (აშშ)	87	39.	აიდაჰოს შტატი (აშშ)	53
2.	კენტუკის შტატი (აშშ)	79	40.	ნევადას შტატი (აშშ)	53
3.	კონექტიკუტის შტატი (აშშ)	75	41.	ალაბამას შტატი (აშშ)	52
4.	სამხრეთ კაროლინის შტატი (აშშ)	75	42.	დასავლეთ ვირჯინიის შტატი (აშშ)	52
5.	ნიუ იორკის შტატი (აშშ)	74	43.	კანადა (ფედერალური აქტი, 2008)	50
6.	მასაჩუსეტის შტატი (აშშ)	73	44.	პენსილვანიის შტატი (აშშ)	50
7.	ვისკონსის შტატი (აშშ)	73	45.	ნიუფაუნდლენდი (კანადა)	48
8.	კალიფორნიის შტატი (აშშ)	71	46.	აიოვას შტატი (აშშ)	47
9.	იუტას შტატი (აშშ)	70	47.	ოკლაჰომას შტატი (აშშ)	47
10.	მერილენდის	68	48.	ჩრდილოეთ	46

³⁴⁶ ინფორმაცია მომზადებულია შემდეგი კვლევების საფუძველზე - „Report on the legal framework for the regulation of lobbying in the Council of Europe member States“, by Raj Chari, John Hogan, Gary Murphy, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Strasbourg, 31 May 2011, Study No. 590/2010, CDL-DEM(2011)002; „The Regulation of Lobbyists in Canada, the USA, the EU institutions, and Germany: A Report for the Department of the Environment, Heritage and Local Government“, Raj Chari and Gary Murphy; Raj Chari, John Hogan and Gary Murphy ``Regulating lobbying: a global comparison``, Manchester University Press, Manchester, 2010;

	შტატი (აშშ)			დაკოტას შტატი (აშშ)	
11.	ოჰაიოს შტატი (აშშ)	67	49.	უნგრეთი	45
12.	ინდიანას შტატი (აშშ)	66	50.	კანადა (ფედერალური აქტი 2003)	45
13.	ტეხასის შტატი (აშშ)	66	51.	ილინოისის შტატი (აშშ)	45
14.	ნიუ-ჯერსის შტატი (აშშ)	65	52.	ტენესის შტატი (აშშ)	45
15.	მისისიპის შტატი (აშშ)	65	53.	ლიტვა	44
16.	ალასკის შტატი (აშშ)	64	54.	ბრიტანეთის კოლუმბია (კანადა)	44
17.	ვირჯინიის შტატი (აშშ)	64	55.	ონტარიო (კანადა)	43
18.	კანზასის შტატი (აშშ)	63	56.	სამხრეთ დაკოტას შტატი (აშშ)	42
19.	ჯორჯიის შტატი (აშშ)	63	57.	კვებეკი (კანადა)	40
20.	მინესოტას შტატი (აშშ)	62	58.	ალბერტა (კანადა)	39
21.	ამერიკის შეერთებული შტატები (ფედერალური აქტი, 2007)	62	59.	ტაივანი	38
22.	მისურის შტატი (აშშ)	61	60.	დასავლეთ ავსტრალია (ავსტრალია)	38
23.	მიჩიგანის შტატი (აშშ)	61	61.	ნიუ-ჰემპშირის შტატი (აშშ)	36
24.	ნებრასკას შტატი (აშშ)	61	62.	ამერიკის შეერთებული შტატები (ფედერალური აქტი, 1995)	36
25.	არიზონას	61	63.	ახალი	36

	შტატი (აშშ)			შოტლანდია (კანადა)	
26.	კოლორადოს შტატი (აშშ)	60	64.	ახალი სამხრეთ უელსი (ავსტრალია)	36
27.	მეინის შტატი (აშშ)	59	65.	ტასმანია (ავსტრალია)	36
28.	ჩრდილოეთ კაროლინას შტატი (აშშ)	58	66.	ვიქტორია (ავსტრალია)	36
29.	ნიუ მექსიკოს შტატი (აშშ)	58	67.	სამხრეთ ავსტრალია (ავსტრალია)	35
30.	როდ აილენდის შტატი (აშშ)	58	68.	კუინზლენდი (ავსტრალია)	35
31.	მონტანას შტატი (აშშ)	56	69.	ვაიომინგის შტატი (აშშ)	34
32.	დელავერის შტატი (აშშ)	56	70.	ავსტრალია (ფედერალური აქტი)	33
33.	არკანზასის შტატი (აშშ)	56	71.	კანადის ფედერალური აქტი (1989)	32
34.	ლუიზიანას შტატი (აშშ)	55	72.	პოლონეთი	27
35.	ფლორიდას შტატი (აშშ)	55	73.	ევროპის კომისია	24
36.	ორეგონის შტატი (აშშ)	55	74.	საფრანგეთი	20
37.	ვერმონტის შტატი (აშშ)	54	75.	გერმანია	17
38.	ჰავაის შტატი (აშშ)	54	76.	ევროპის პარლამენტი	15

ლობირების მარეგულირებელი სხვადასხვა სისტემებისათვის დამახასიათებელი ძირითადი ნიშნები (შედარებითი მიმოხილვა)³⁴⁷

№	ძირითადი საკითხები	სუსტად რეგულირებადი სისტემა	საშუალოდ რეგულირებადი სისტემა	ძლიერად რეგულირებადი სისტემა
1.	რეგისტრაციის წესები	არსებობს ინდივიდუალური რეგისტრაციის წესები, მაგრამ საჭიროა შედარებით მცირე ინფორმაცია	არსებობს ინდივიდუალური რეგისტრაციის წესები, მოითხოვება უფრო დეტალური ინფორმაცია	ინდივიდუალური რეგისტრაციის წესები ძალიან მკაცრია
2.	ლობისტების საქმიანობის სფეროები	ლობირების განხორციელების შესაძლებლობები დაშვებულია მხოლოდ საკანონმდებლო ორგანოების წევრებსა და მათ პერსონალზე	ლობირების განხორციელების შესაძლებლობები დაშვებულია საკანონმდებლო ორგანოების წევრებსა და მათ პერსონალზე; აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებსა და მათ პერსონალზე; სააგენტოების ხელმძღვანელებსა და საჯარო მოხელეებზე/ოფიცრებზე	ლობირების განხორციელების შესაძლებლობები დაშვებულია საკანონმდებლო ორგანოების წევრებსა და მათ პერსონალზე; აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებსა და მათ პერსონალზე; სააგენტოების ხელმძღვანელებსა და საჯარო მოხელეებზე/ოფიცრებზე
3.	ხარჯების ანგარიშგება	არ არსებობს წესები ინდივიდუალური ხარჯების ანგარიშგების ან დამსაქმებლის ხარჯების ანგარიშგების	არსებობს გარკვეული წესები ინდივიდუალური ხარჯების ანგარიშგების თაობაზე და არ არსებობს წესები დამსაქმებლის	მოქმედებს მკაცრი წესები ინდივიდუალური ხარჯების ანგარიშგებისა და დამსაქმებლის ხარჯების ანგარიშგების

³⁴⁷ ინფორმაცია მომზადებულია შემდეგი კვლევების საფუძველზე - „Report on the legal framework for the regulation of lobbying in the Council of Europe member States“, by Raj Chari, John Hogan, Gary Murphy, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Strasbourg, 31 May 2011, Study No. 590/2010, CDL-DEM(2011)002; Raj Chari, John Hogan and Gary Murphy ``Regulating lobbying: a global comparison``, Manchester University Press, Manchester, 2010;

		შესახებ	ხარჯების ანგარიშგების თაობაზე	შესახებ
4.	ელექტრონული წარმოება	რეგისტრაციის მცირე ნაწილი ხორციელდება ონ-ლაინ რეჟიმში და აუცილებელია დოკუმენტაციის წარდგენა	რეგისტრაცია მთლიანად ხორციელდება ონ-ლაინ რეჟიმში და დოკუმენტაციის წარდგენა არ მოითხოვება	რეგისტრაცია მთლიანად ხორციელდება ონ-ლაინ რეჟიმში და დოკუმენტაციის წარდგენა არ მოითხოვება
5.	საჯარო ხელმისაწვდომობა	ლობისტთა რეესტრი ხელმისაწვდომია, მაგრამ არ არის დეტალური ან ხშირად განახლებადი	ლობისტთა რეესტრი ხელმისაწვდომია, დეტალურია და ხშირად განახლებადი	ლობისტების რეესტრი და მათი ხარჯების თაობაზე ანგარიშები ხელმისაწვდომია, დეტალურია და ხშირად განახლებადი
6.	ზედამხედველობა	ზედამხედველობის მცირე შესაძლებლობები გათვალისწინებულია სახელმწიფო სააგენტოებისათვის	თეორიულად სახელმწიფო სააგენტოებს გააჩნიათ ზედამხედველობის შესაძლებლობები, თუმცა იშვიათად გამოიყენება	სახელმწიფო სააგენტოებს აქვთ ზედამხედველობის უფლებამოსილებები და უნდა ჩაატარონ სავალდებულო შემოწმება/აუდიტი
7.	კარის ბრუნვის პირობები	არ არსებობს გაგრილების პერიოდი მანამ, სანამ ყოფილ კანონმდებლებს შეეძლებათ დარეგისტრირდნენ ლობისტებად	არსებობს გაგრილების პერიოდი მანამ, სანამ ყოფილ კანონმდებლებს შეუძლიათ დარეგისტრირდნენ ლობისტებად	არსებობს გაგრილების პერიოდი მანამ, სანამ ყოფილ კანონმდებლებს შეუძლიათ დარეგისტრირდნენ ლობისტებად

ინფორმაცია
სხვადასხვა ქვეყნებში ლობისტური საქმიანობის
მარეგულირებელი სამართლებრივი აქტების თაობაზე³⁴⁸

№	ქვეყნის დასახელება	მონაცემები სამართლებრივი აქტების თაობაზე	შენიშვნა
1.	ალბანეთი	არ მოქმედებს რაიმე ნორმები ლობისტურ საქმიანობის რეგულირების თაობაზე	
2.	ამერიკის შეერთებული შტატები	მოქმედებს სპეციალური კანონი „ლობისტური საქმიანობის საჯაროობის შესახებ“ (1995 წ.)	
3.	ანდორა	არ მოქმედებს რაიმე ნორმები ლობისტურ საქმიანობის რეგულირების თაობაზე	
4.	სომხეთი	არ მოქმედებს რაიმე ნორმები ლობისტურ საქმიანობის რეგულირების თაობაზე	
5.	ავსტრალია	2008 წელს მიღებული იქნა სპეციალური კანონი „ლობისტებისა და ქვეყნის წესების შესახებ“	
6.	ავსტრია	2012 წელს მიღებული იქნა ლობისტური საქმიანობის მარეგულირებელი	ამასთან, აღსანიშნავია, რომ ავსტრიის ეროვნული საბჭოს

³⁴⁸ ინფორმაცია მომზადებულია შემდეგი კვლევების საფუძველზე - „Report on the legal framework for the regulation of lobbying in the Council of Europe member States“, by *Raj Chari, John Hogan, Gary Murphy*, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Strasbourg, 31 May 2011, Study No. 590/2010, CDL-DEM(2011)002; „Regulation of Lobbyists in Developed Countries (Current Rules and Practices)“, Institute of Public Administration, National University of Ireland, [\[http://www.environment.ie/en/LocalGovernment/LocalGovernmentAdministration/StandardsinPublicLife/PublicationsDocuments/FileDownload,2048,en.pdf\]](http://www.environment.ie/en/LocalGovernment/LocalGovernmentAdministration/StandardsinPublicLife/PublicationsDocuments/FileDownload,2048,en.pdf)
], ასევე შესაბამისი ქვეყნების საკანონმდებლო ორგანოს ოფიციალური ვებ-გვერდების გათვალისწინებით.

		სპეციალური აქტი – კანონი „ლობირებისა და ინტერესთა წარმოდგენის საჯაროობის შესახებ“	რეგლამენტის მე-40 მუხლის პირველი პუნქტისა და ფედერალური საბჭოს რეგლამენტის 33-ე მუხლის პირველი პარაგრაფის მიხედვით დაშვებულია, კომიტეტებმა საკითხის განხილვისას მოიწვიონ ექსპერტები და სხვა დაინტერესებული ჯგუფების წარმომადგენლები.
7.	აზერბაიჯანი	არ მოქმედებს რაიმე ნორმები ლობისტურ საქმიანობის რეგულირების თაობაზე	
8.	ბელგია	არ მოქმედებს რაიმე ნორმები ლობისტურ საქმიანობის რეგულირების თაობაზე	
9.	ბულგარეთი	არ მოქმედებს რაიმე ნორმები ლობისტურ საქმიანობის რეგულირების თაობაზე	
10.	გერმანია	ლობისტურ საქმიანობის რეგულირების თაობაზე რაიმე სპეციალური სამართლებრივი აქტი არ მოქმედებს. ამასთან, ლობისტურ საქმიანობის განხორციელება და შესაბამის სუბიექტთა რეგისტრაციის წესი განისაზღვრება ცალკეული სამართლებრივი აქტებით, რომელთა შორის აღსანიშნავია დებულება „ბუნდესტაგში	

		კავშირებისა და მათი წარმომადგენლების რეგისტრაციის თაობაზე“;	
11.	დანია	არ მოქმედებს რაიმე სპეციალური ნორმები ლობისტურ საქმიანობის რეგულირების თაობაზე	ამასთან, დანიის საკანონმდებლო ორგანოს - ფოლკეტინგის რეგლამენტი შეიცავს ნორმებს, რომლებიც არეგულირებენ ლობისტურ საქმიანობის განხორციელების შესაძლებლობას დანიის საკანონმდებლო ორგანოს მუდმივ კომიტეტებში.
12.	დიდი ბრიტანეთი	არ მოქმედებს რაიმე სპეციალური ნორმები ლობისტურ საქმიანობის რეგულირების თაობაზე	
13.	ესტონეთი	არ მოქმედებს რაიმე ნორმები ლობისტურ საქმიანობის რეგულირების თაობაზე	
14.	ესპანეთი	არ მოქმედებს რაიმე ნორმები ლობისტურ საქმიანობის რეგულირების თაობაზე	
15.	თურქეთი	არ მოქმედებს რაიმე ნორმები ლობისტურ საქმიანობის რეგულირების თაობაზე	
16.	იაპონია	არ მოქმედებს რაიმე სპეციალური ნორმები ლობისტურ საქმიანობის რეგულირების თაობაზე	
17.	იტალია	არ მოქმედებს რაიმე ნორმები ლობისტურ საქმიანობის რეგულირების თაობაზე	
18.	ირლანდია	არ მოქმედებს რაიმე სპეციალური ნორმები	აღსანიშნავია, რომ უკანასკნელი

		ლობისტურ საქმიანობის რეგულირების თაობაზე	პერიოდის განმავლობაში აქტიურად განიხილება ლობისტურ საქმიანობის სამართლებრივი რეგულირების თაობაზე საკითხი
19.	ისრაელი	არ მოქმედებს რაიმე ნორმები ლობისტურ საქმიანობის რეგულირების თაობაზე	
20.	ისლანდია	არ მოქმედებს რაიმე ნორმები ლობისტურ საქმიანობის რეგულირების თაობაზე	
21.	კანადა	მოქმედებს 1988 წელს მიღებული სპეციალური კანონი „ლობისტა რეგისტრაციის შესახებ“	
22.	კვიპროსი	არ მოქმედებს რაიმე ნორმები ლობისტურ საქმიანობის რეგულირების თაობაზე	
23.	ლატვია	არ მოქმედებს რაიმე სპეციალური ნორმები ლობისტურ საქმიანობის რეგულირების თაობაზე	
24.	ლიტვა	მოქმედებს 2000 წელს მიღებული სპეციალური კანონი „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“.	
25.	ლუქსემბურგი	არ მოქმედებს რაიმე ნორმები ლობისტურ საქმიანობის რეგულირების თაობაზე	
26.	მალტა	არ მოქმედებს რაიმე ნორმები ლობისტურ საქმიანობის რეგულირების თაობაზე	
27.	მექსიკა	არ მოქმედებს რაიმე ნორმები ლობისტურ საქმიანობის რეგულირების თაობაზე	

28.	მოლდოვა	არ მოქმედებს რაიმე ნორმები ლობისტურ საქმიანობის რეგულირების თაობაზე	
29.	ნიდერლანდები	არ მოქმედებს რაიმე სპეციალური ნორმები ლობისტურ საქმიანობის რეგულირების თაობაზე	
30.	ნორვეგია	არ მოქმედებს რაიმე სპეციალური ნორმები ლობისტურ საქმიანობის რეგულირების თაობაზე	
31.	უკრაინა	არ მოქმედებს რაიმე სპეციალური ნორმები ლობისტურ საქმიანობის რეგულირების თაობაზე	
32.	უნგრეთი	მოქმედებს 2006 წელს მიღებული სპეციალური კანონი „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“.	
33.	პოლონეთი	მოქმედებს 2005 წლის 7 ივლისს მიღებული სპეციალური კანონი „ლობიზმის საკანონმდებლო რეგულირების შესახებ“.	
34.	პორტუგალია	არ მოქმედებს რაიმე სპეციალური ნორმები ლობისტურ საქმიანობის რეგულირების თაობაზე	
35.	რუსეთი	არ მოქმედებს რაიმე სპეციალური ნორმები ლობისტურ საქმიანობის რეგულირების თაობაზე	
36.	რუმინეთი	არ მოქმედებს რაიმე სპეციალური ნორმები ლობისტურ საქმიანობის რეგულირების თაობაზე	
37.	საფრანგეთი	არ მოქმედებს რაიმე სპეციალური ნორმები ლობისტურ საქმიანობის რეგულირების თაობაზე	ამასთან, საფრანგეთის ეროვნული კრების 2009 წლის 2 ივლისის აქტით განისაზღვრა

			ეროვნულ კრებაში ინტერესთა ჯგუფების რეგისტრაციის წესი.
38.	საბერძნეთი	არ მოქმედებს რაიმე სპეციალური ნორმები ლობისტურ საქმიანობის რეგულირების თაობაზე	
39.	სერბეთი	არ მოქმედებს რაიმე სპეციალური ნორმები ლობისტურ საქმიანობის რეგულირების თაობაზე	
40.	სლოვაკეთი	არ მოქმედებს რაიმე სპეციალური ნორმები ლობისტურ საქმიანობის რეგულირების თაობაზე	
41.	სლოვენია	ლობისტური საქმიანობის რეგულირების თაობაზე ნორმები გათვალისწინებულია „კორუფციის აღკვეთისა და პრევენციის შესახებ“ სლოვენის 2010 წლის 26 მაისის კანონში	
42.	ფინეთი	არ მოქმედებს რაიმე სპეციალური ნორმები ლობისტურ საქმიანობის რეგულირების თაობაზე	
43.	შვედეთი	არ მოქმედებს რაიმე სპეციალური ნორმები ლობისტურ საქმიანობის რეგულირების თაობაზე	
44.	შვეიცარია	არ მოქმედებს რაიმე სპეციალური ნორმები ლობისტურ საქმიანობის რეგულირების თაობაზე	
45.	ტაივანი	მოქმედებს 2007 წელს მიღებული სპეციალური კანონი „ლობისმის შესახებ“.	
46.	ჩეხეთი	არ მოქმედებს რაიმე სპეციალური ნორმები ლობისტურ საქმიანობის რეგულირების თაობაზე	

47.	ხორვატია	არ მოქმედებს რაიმე სპეციალური ნორმები ლობისტურ საქმიანობის რეგულირების თაობაზე	
-----	----------	--	--

ამერიკის შეერთებულ შტატებში რეგისტრირებულ ლობისტთა
(რომლებიც ეწევიან აქტიურ ლობისტურ საქმიანობას)
საერთო რაოდენობა 1998 – 2011 წლებში³⁴⁹

№	წელი	რეგისტრირებულ ლობისტთა ოდენობა
1.	1998	10 408
2.	1999	12 936
3.	2000	12 536
4.	2001	11 832
5.	2002	12 119
6.	2003	12 916
7.	2004	13 167
8.	2005	14 072
9.	2006	14 507
10.	2007	14 848
11.	2008	14 225
12.	2009	13 804
13.	2010	12 976
14.	2011	12 719

³⁴⁹ მონაცემების მომზადებისას გამოყენებული იქნა ამერიკის შეერთებული შტატების იუსტიციის დეპარტამენტის (Department of Justice) ვებ-გვერდის (მისამართი: <http://www.justice.gov/>) და „პასუხისმგებლიანი პოლიტიკის ცენტრის“ (The Center for Responsive Politics) ვებ-გვერდის მასალები (მისამართი: <http://www.opensecrets.org>).

ამერიკის შეერთებულ შტატებში ლობისტურ საქმიანობაზე გაწეული ხარჯების ჯამური ოდენობა 1998 – 2011 წლებში³⁵⁰

№	წელი	ხარჯების ჯამური ოდენობა
1.	1998	1, 44 მილიარდი აშშ დოლარი
2.	1999	1, 44 მილიარდი აშშ დოლარი
3.	2000	1, 56 მილიარდი აშშ დოლარი
4.	2001	1, 64 მილიარდი აშშ დოლარი
5.	2002	1, 82 მილიარდი აშშ დოლარი
6.	2003	2, 04 მილიარდი აშშ დოლარი
7.	2004	2, 18 მილიარდი აშშ დოლარი
8.	2005	2, 42 მილიარდი აშშ დოლარი
9.	2006	2, 61 მილიარდი აშშ დოლარი
10.	2007	2, 85 მილიარდი აშშ დოლარი
11.	2008	3, 30 მილიარდი აშშ დოლარი
12.	2009	3, 50 მილიარდი აშშ დოლარი
13.	2010	3, 52 მილიარდი აშშ დოლარი
14.	2011	3, 33 მილიარდი აშშ დოლარი

³⁵⁰ მონაცემების მომზადებისას გამოყენებული იქნა ამერიკის შეერთებული შტატების იუსტიციის დეპარტამენტის (Department of Justice) ვებ-გვერდის (მისამართი: <http://www.justice.gov/>) და „პასუხისმგებელიანი პოლიტიკის ცენტრის“ (The Center for Responsive Politics) ვებ-გვერდის მასალები (მისამართი: <http://www.opensecrets.org>).

საქართველოს პარლამენტში 2005 – 2011 წლებში
რეგისტრირებულ ლობისტთა თაობაზე მონაცემები³⁵¹

№	წლები	რეგისტრირებულ ლობისტთა ოდენობა	ნორმატიული აქტის პროექტი, რომლის განხილვაში მონაწილეობის მისაღებად განხორცილდა ლობისტად რეგისტრაცია
1.	2005 წელი	6 ფიზიკური პირი	<p>ა) საქართველოს კანონის პროექტებზე „საჭიროებებზე დამყარებული დაფინანსების ფორმულა“, „სასკოლო სისტემის დემოკრატიული მოდელი“ და „უმაღლესი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე</p> <p>ბ) საქართველოს კანონის პროექტებზე „საქართველოს დედაქალაქის თბილისის შესახებ“ და „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონებში ცვლილებების შეტანის თაობაზე</p> <p>გ) საქართველოს კანონის პროექტებზე „დამოუკიდებელი ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოებისა და ტექნიკური რეგულირების ორგანოების შესახებ“</p>
2.	2006 წელი	3 ფიზიკური პირი, ერთ პირს უარი ეთქვა	ა) საქართველოს კანონის პროექტზე „საქართველოს

³⁵¹ მონაცემები მომზადებულია საქართველოს პარლამენტის აპარატისაგან გამოთხოვილი ინფორმაციის საფუძველზე.

		რეგისტრაციაზე	<p>სისხლის სამართლის კოდექსში ცვლილებების შეტანის შესახებ“</p> <p>ბ) საქართველოს კანონის პროექტზე „ნარკოტიკული საშუალებების, ფსიქოტროპული ნივთიერებების, პრეკურსორებისა და ნარკოლოგიური დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე</p> <p>გ) საქართველოს კანონის პროექტზე „საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში“ ცვლილების შეტანის თაობაზე</p>
3.	2007 წელი	1 ფიზიკური პირი, ერთ პირს უარი ეთქვა რეგისტრაციაზე	საქართველოს კანონის პროექტებზე „საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსში ცვლილებების შეტანის შესახებ“, საქართველო სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“ და „საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში“ ცვლილების შეტანის თაობაზე
4.	2008 წელი	ღობისტად რეგისტრაცია არ განხორციელებულა	
5.	2009 წელი	ღობისტად რეგისტრაცია არ განხორციელებულა	
6.	2010 წელი	2 ფიზიკური პირი, ერთ იურიდიულ პირს უარი ეთქვა რეგისტრაციაზე	ა) საქართველოს კანონის პროექტზე „ზოგადი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონში

			<p>ცვლილებების შეტანის თაობაზე</p> <p>ბ) საქართველოს კანონის პროექტზე „ბუღალტრული აღრიცხვისა და აუდიტის შესახებ“</p>
7.	2011	1 ფიზიკური პირი,	<p>საქართველოს კანონის პროექტებზე „საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსში ცვლილებების შეტანის შესახებ“, „საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში“ ცვლილების შეტანის თაობაზე, „ნარკოტიკული საშუალებების, ფსიქოტროპული ნივთიერებების, პრეკურსორებისა და ნარკოლოგიური დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე და საქართველოს პარლამენტის დადგენილების პროექტზე „უკანონო მფლობელობიდან ან ბრუნვიდან ამოღებული ნარკოტიკული საშუალებებისა და ფსიქოტროპული ნივთიერებების მცირე, დიდი და განსაკუთრებით დიდი ოდენობების ნუსხის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს პარლამენტის დადგენილებაში ცვლილებების შეტანის თაობაზე.</p>

გამოყენებული ლიტერატურა (ბიბლიოგრაფია):

ბიჭაშვილი მ. „ლექციები პოლიტიკური ძალის თეორიაში“, ფონდი ღია საზოგადოება - საქართველო, სოციალურ მეცნიერებათა სერია, თბ. 2001;

ბიჭაშვილი მ. „პოლიტიკური თეორიები“ (წიგნი მეორე), თბ. 2009;

გოცირიძე რ., კანდელაკი თ. „გავლენიანი ჯგუფები და კორუფცია, საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების მუქარა“, თბ. 2001;

გოგიაშვილი თ. (რედ.) „პოლიტოლოგია“, თბ. 2004;

გურგენიძე ვ. „საზღვარგარეთის ქვეყნების პოლიტიკურ და სამართლებრივ მოძღვრებათა ისტორია“, თბ. 2006;

ზარდიაშვილი დ., სვანიშვილი ა., ჩიტაღაძე ი. „საჯარო სამსახური“, თბ. 2004;

კალჭუნი ქ., ლაითი დ., კელერი ს., სოციოლოგია, ქართული გამოცემა, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტი, თბ., 2008;

კლიტგაარდი რ. „კორუფციის კონტროლი“, თარგმანი ქართულად, გამომცემლობა „ჯისიაი“, თბ. 2003;

„კორუფცია (სახელმძღვანელო)“, სამართლებრივი რეფორმების ინსტიტუტი, თბ. 2009;

კვესელავა ი., შუბითიძე ვ. პოლიტოლოგია (პოლიტიკური თეორია და პრაქტიკა), თბ. 2009;

„ლობიზმის სამართლებრივი რეგულირება საერთაშორისო პრაქტიკაში“, კორუფციის კვლევითი ცენტრი, თბ. 1998;

ლოვო ფ., თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, 1990. ფრანგულიდან თარგმნეს: ბალავაძე მ., ცქიტიშვილი ნ., სამეცნიერო რედაქტორი – კეშელავა ვ., სპეციალური რედაქტორი – ხუბუა გ., საქართველოს მეცნიერებათა აკადემიის პოლიტოლოგიის ინსტიტუტი, თბ., 2005;

მაგშტადტი თ. მ., გავიგოთ პოლიტიკა, იდეები, ინსტიტუტები და პრობლემები, ქართული გამოცემა, თბ., 2010;

მაცაბერიძე მ. „თანამედროვე პოლიტიკური მეცნიერების ჩამოყალიბება“, პოლიტოლოგია (ლექციების კურსი), თბ. 2001;

მეტრეველი ვ., დავითაშვილი გ. „პოლიტიკურ და სამართლებრივ მოძღვრებათა ისტორია“ (ლექციების კურსი), თბ. 1999;

ნადარეიშვილი გ. „მსოფლიოს პოლიტიკურ და სამართლებრივ მოძღვრებათა ისტორია“, თბ. 2008;

პოტუხევი მ., ლელოუფი ლ., ჯენეი გ., ვარადი ლ., „საჯარო პოლიტიკა, ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში: თეორიები, მეთოდები, პრაქტიკული მიდგომები, ქართული გამოცემა, გამომცემელი ტრენინგებისა და კონსულტაციის ცენტრი (CTC), თბ. 2009.

რობინსი ს. პ., ჯაჯი ტ. ა., ორგანიზაციული ქცევის საფუძვლები, ქართული გამოცემა, მთარგმნელი თ. თურმანიძე, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტი, თბ., 2009;

„როგორ იქმნება კანონი“, ავტ. კოლექტივი (პ. ცნობილაძე, გ. ხუბუა, ვ. ხმალაძე, ნ. მეტრეველი, ო. კაპანაძე), თბ. 2000;

როსტიაშვილი ქ. „პოლიტიკური კორუფცია მსოფლიოს კონტინენტებზე“ ლექციათა მოკლე კურსი, თბ. 2007;

როუზ-აკერმანი ს., კორუფცია და ხელისუფლება, მიზეზები, შედეგები და რეფორმა, თარგმანი ქართულ ენაზე, თბ., 2002;

საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართლებრივი აქტების კრებული, 1918-1921, შემდგ. ე. გურგენიძე, სპეცრედაქტორი ვ. შარაშენიძე, გამომ. „ივერთა მხარე“, თბ. 1990;

სურმანიძე ლ., „ინდივიდუალისტური და კოლექტივისტური საზოგადოებები“, თბ. 2001;

უილკოქსი დ. ლ., კამერონი გ. ტ. „საზოგადოებასთან ურთიერთობა, სტრატეგია და ტაქტიკა“, ქართული გამოცემა, გამომცემლობა „დიოგენე“, თბ. 2011;

ციცქიშვილი რ., „სოციალური ფსიქოლოგიის საფუძვლები“, ნაწილი II, თბ., 2011;

შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, თარგმანი ინგლისურიდან, მეცნიერული რედაქტორი – ნინიძე თ., თბ., 2003;

შუბითიძე ვ., „პოლიტოლოგია“, თბ. 2006-2007;

ჯანდა ქ., ბერი ჯ. მ., გოლდმენი ჯ., ამერიკული დემოკრატია, ა.შ.შ. ხელისუფლება და პოლიტიკური პროცესი, ქართულად თარგმნა რ. გაჩეჩილაძემ, თარგმნის რედაქტორი მ. უგრეხელიძე, თბ., 1995;

ჰეივუდი ე., პოლიტიკა, ქართული გამოცემა, მთარგმნელები გ. ჭუმბურიძე, ზ. ჭელიძე, გამომცემლობა „საქართველოს უნივერსიტეტი“ და „საქართველოს მაცნე“, თბ., 2007;

ჰეივუდი ე., პოლიტიკური იდეოლოგიები (შესავალი კურსი), მე-3 გამოცემა, ქართული გამოცემის რედაქტორები ბერაია ლ., სარაძე ზ., თბ., 2005;

Baumgartner F. R. and Leech B. L., Basic interests: the importance of groups in politics and in political science, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1998;

Bentley A. F., The process of government; a study of social pressures, The University of Chicago press, 1908;

Berry Jeffrey M. Lobbying for the People: The Political Behaviour of Public Interest Groups. Princeton: Princeton University Press, 1977;

Berry Jeffrey M. , Clyde Wilcox „Interest Group Society“, 5th Edition, Longman Publishing Group, 2008;

Berry Jeffrey M., The interest group society, Scott, Foresman, 1989;

Beyme, K. Interessengruppen in der Demokratie, München, 1980;

Campos Nauro F., Giovannoni Francesco „Lobbying, Corruption and Political Influence“, Bonn, Germany, 2006;

Cawson A. Corporatism and Political Theory, Oxford, 1986;

Cigler Allan J., Burdett A. Loomis ``Interest Group Politics``, Second Edition, SQ Press, Washington, D.C. 1986;

Cunningham F. „Theories of Democracy, A critical introduction“, London 2002;

Conor McGrath, Comparative Lobbying Practices: Washington, London, Brussels, University of Ulster;

Charrad Kristina, Lobbying the European Union, Westfälische Wilhelms-Universität Münster, Nachwuchsgruppe „Europäische Zivilgesellschaft und Multilevel Governance“;

Chari Raj, Hogan John and Murphy Gary ``Regulating lobbying: a global comparison``, Manchester University Press, Manchester, 2010;

Chari Raj, Hogan John and Murphy Gary ``Regulating Lobbyists: A Comparative Analysis of the United States, Canada, Germany and the European Union``, The Political Quarterly, Vol. 78, No. 3, July-September, 2007;

Chari R., Hogan J., Murphy G., „Report on the legal framework for the regulation of lobbying in the Council of Europe member States“, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Strasbourg, 31 May 2011, Study No. 590/2010, CDL-DEM(2011)002.

Chari R. and Murphy G. „The Regulation of Lobbyists in Canada, the USA, the EU institutions, and Germany“, Report, 2007;

Denzau A., Munger M. Legislators and Interest Groups: How Unorganized Interests Get Represented , American Political Science Review. 1986. Vol. 8. № 7;

English Ross M., The United States Congress, Manchester University Press, Oxford Road, Manchester, 2003;

Encyclopedia of the American Constitution, second edition, edited by Levy L. W. and Karst K. L., New York, 2000;

Encyclopedia of American Government and Civics, by Michael A. Genovese and Lori Cox Han Copyright, New York, 2009;

Encyclopedia of Interest groups and Lobbyists in the United States, Volume One, Brooklyn College, City University of New York, by M.E. Sharpe INC, 2000;

Encyclopedia of Interest groups and Lobbyists in the United States, Volume Two, Brooklyn College, City University of New York, by M.E. Sharpe INC, 2000;

Epstein Lee, Kobylka Joseph F., Stewart Joseph Jr ``A Theory of Interest Groups and Litigation`` Jur. `Law and Policy Studies``, 1995, Vol.4;

Finer S. E. Anonymous Empire. A Study of The Lobby in Great Britain. London, Pall Mall Press 1958;

Gale Encyclopedia of American Law, 3rd Edition, Project Editor: Batten D., New York, 2010;

Genovese M. A., Lori Cox Han, Encyclopedia of American government and civics, New York, 2009;

Goldstein Kenneth M., Interest Groups, Lobbying, and Participation in America, Cambridge University Press, 1999;

Griffith G., The Regulation of Lobbying, , Briefing Paper No 5/08, 2008;
Lijphart Arend, Patterns of Democracy, Yale University Press, 1999;

Leif T. Speth R. Die funfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland. CWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden, 2006. S.53;

Lowi T. The End of Liberalism. New Jork, 1969;

Lowi T. J., Ginsberg B., Shepsle A.K., American Government, Power and Purpose, Eighth edition, New York, 2004;

Lutzker P., Gardner J. W., The politics of public interest groups: Common Cause in action, The Johns Hopkins University, 1973;

Milbrath, L. Lobbying as a Communication Process, Public Opinion Quarterly, 1960, volume 24, 1;

Milbarth, L. The Washington Lobbyists, Chicago: Northwestern, 1963;

Michael Parenti, Democracy for the Few, 9th Edition, Boston, 2011;

Mannheim Karl, The American Science of Politics, Taylor & Francis e-Library, 2001;

Meissner Boris, Brunner Georg ``Gruppeninteressen und Entscheidungsprozess in der Sowjetunion``, Koln, 1975;

Hall R. L., Deardorff A.V., Lobbying as Legislative Subsidy, ౫౫౪. „American Political Science Review“, February 2006;

Hakman Nathan, ``The Supreme Courts Political Environment: The Processing of Noncommercial Litigation``, in Frontiers of Judicial Research, ed. Joel B. Grossman and Joseph Tanenhaus, New York, 1969;

Harstad Bard and Svensson Jakob, Bribe or Looby? (it's a matter of development), Mimeo. Northwestern University, 2005;

Harris Charles Phillip, Lobbying and Public Affairs in the UK: The Relationship to Political Marketing, Manchester University, 1999;

Hayes Michael T., Lobbyists and legislators: a theory of political markets, Rutgers University Press, 1981;

Hrebemar Ronald J., Interest Group Politics in America, M.E. Sharpe, 1997;

Jaatinen Miia `Lobbying Political Issues, A Contingency Model of Effective Lobbying Strategies, Helsinki, 1999;

Jordan Grant and Maloney William A. Democracy and Interest Groups, 2007.

Karsten Ronit and Schneider Volker, „The Strange Case of Regulating Lobbying in Germany“, Oxford Journals `Parliamentary Affairs“, Volume 51, Issue 4;

Key V. O. Politics, Parties and Pressure Groups., N.Y.: 1967;

Koepl, P. "The acceptance, relevance and dominance of lobbying the EU Commission - A first-time survey of the EU Commission's civil servants.", Journal of Public Affairs vol. 1(N. 1), 2001;

Nicholas W. Allard, Lobbying is an Honorable Profession: The Right to Petition and the Competition to be Right, Law & Policy Review, 2008;

Pross A.P., Lobbying: Models for regulation, GOV/PGC/ETH (2007)4;

Salisbury R. H., An Exchange Theory of Interest Groups., 1969. „Midwest Journal of Political Science“, 1969, vol. 13, № 8;

Schendelen Van R. National Public and Private Lobbying, Aldershot, Dartmouth, 1993;

Skilling H. Gordon and Griffiths Franklyn ``Interest groups in Soviet politics``, Princeton University Press, Neu Jersey. 1971;

The Role of Lobbying in Representative Self-Government, House of Representatives, Eighty-First Congress, Second Session, Washington, D.C. 1950;

The encyclopedia of political science, editor in chief: Kurian G. T., CQ Press, Washington, 2011;

Truman D. B., The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion. Second Edition. N.Y., 1971.

Walker J.L. The Origins and Maintenance of Interests Groups in Amerika, American Political Science Review, 1983. № 77;

Wilson J. The Politics of Regulation. - N. Y., 1980;

Weber J., Die Interessengruppen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Kohlhammer, 1977;

Wolpe, B. C. and Levine, B.J. Lobbying Congress: How the System Works, second edition. Washington, 1996;

Wright John R. Interest groups and Congress: lobbying, contributions and influence, Allyn and Bacon, Boston, 1996;

Zetter Lionel „Lobbying: The art of political persuasion“, Great Britain, 2008;

Абель Т. Социология: Основы теории, Пер. с польск. В.П. Макаренко, 2-е изд. М., 2006;

Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. А Сравнительная политология сегодня: Мировой обзор, пер. с англ. А С. Богдановского, Л. А. Галкиной; Под ред. М. В. Ильина, А Ю. Мельвиля, М.: Аспект Пресс, 2002;

Бенуа А. де, Против либерализма: (к Четвертой политической теории), пер. с фр., Санкт-Петербург, 2009;

Белоусов А.Б. Дискретная модель лоббистской коммуникации, ж. „Полис (Политические исследования)“, 2006, №4;

Батлер Джудит, Психика власти: теории субъекции. Пер. с англ. Харьков, 2002;

Бусыгина И. М., Верещагина Е. Л., „Европейские организации межрегионального сотрудничества. Лоббирование интересов через институты ЕС“, ж. Вестник Московский государственный институт международных отношений (МГИМО) Университета, 2010, №2;

Бруно Л. Свобода и закон, пер. с англ. М., 2008;

Голосов Г.В., Сравнительная Политологии, С-Петербург, 2001;

Гамильтона А., Мэдисона Дж. и Джея Дж., Федералист: Политические эссе., Пер. с англ., М., 1994;

Дали Р., О демократии, пер. с англ., Багдановского А.Ц., научный редактор перевода Алякринский О.А. М., 2000;

Дегтярев А.А. Основы политической теории. М., 1998;

Дегтярев А. А. Принятие политических решений, М. 2004;

Дюверже М. Партийная политика и группы давления. Сравнительное введение, Журн. Социально-Гуманитарные Знания. 2000. №4;

Дюверже М. Политические партии, Пер. с франц., М.: 2002;

Джанда К., Берри Д.М., Голдман Д., Хула К.В. Трудным путем демократии: Процесс государственного управления в США , Пер. с англ. - М.: 2006;

Джордан Г., Группы давления, партии и социальные движения: Есть ли потребность в новых разграничениях?, Журн. „Мировая экономика и международные отношения“, 1997, №1;

Василик М.А. Политология, М. 2006;

Вуйма А. "Лоббирование. Как добиться от власти нужных решений", М., 2008;

Вопросы демократии. Электронный журнал Государственного департамента США, Лоббирование в Америке. Том 3. №2. Июнь 1998. (<http://www.usia.gov/journals/journals.htm>);

Жиро Т. Политология, Пер. с польск., Харьков, 2006;

Жуган И.Б. Лоббизм в США. Правовые основы и анализ современного законодательства// Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии и проблемы. 2005. № 3 (63);

Золотарева Е. В. Группы интересов в политике, жур. Вестник РУДН. Сер. Политология. – 2000. №1;

Зидентоп Л. Демократия в Европе, Пер. с англ.; М. 2001;

Зяблюк Н.Г. Практика лоббистской деятельности в США. М., 1994;

Зяблюк Н.Г. Лоббизм в США как политический институт. жур. США. Экономика. Политика. Идеология. №1(301), 1995.

Кули Ч. Х., Человеческая природа и социальный порядок, Пер. с англ., под общей научной редакцией Толстова А. Б.; М., 2000;

Куме К., Лоббизм и его регулирование: советы британского эксперта, Журн. ``Бизнес и политика``, 1994. № 1;

Курчевска Уршуля „Лоббизм в Европейском Союзе“ (Lobbing w Unii Europejskiej), Журнал `Польского института международных дел~ („Polski Przegląd Dyplomatyczny”), пер. с Польского О. Остапчук, Т. 2, #3(4), 2002;

Кряжков А. В., Публичный интерес: понятие, виды и защита, Журн. «Государство и право», 1999;

Лассуэлл Гарольд Д. Психопатология и политика, Монография, Пер с англ., М., 2005;

Лафитский В.И., Сравнительное правоведение в образах права. Том первый, М.: 2010;

Локк Д., Два трактата о правлении, Источник: Локк Дж., Сочинения: В 3 т., Т. 3., М., 1988;

Льюке С. Власть: Радикальный взгляд, пер. с англ. М., 2010;

Лепехин В. А. Лоббизм. - М., 1995.

Любимов А.П. Лоббизм как конституционно-правовой институт. М., 1998.

Лэйн Я.Э., Демократия и конституционализм. Журн. «Полис (Политические исследования)», №6, 1998;

Немов Р.С., Психология (В трех книгах), 4-е изд. Кн. 1: Общие основы психологии, М. 2003;

Малько, А. В., Лоббизм и право, Правоведение, 1995. № 2;

Мангейм Дж. Б., Рич Р. К. Политология. Методы исследования: Пер. с англ. М.: Издательство “Весь Мир”, 1997;

Манен Б., Принципы представительного правления, Пер. с англ. Рошуна Е.Н., науч. ред. Хархордин О.В., СПб, 2008;

Макферсон, К. Б. Жизнь и времена либеральной демократии, пер. с англ. М. 2011;

Меркель В., Круассан А., Формальные и неформальные институты в дефектных демократиях, „Полис (Политические исследования)“, 2002. №2;

Моска Г. История политических доктрин, пер. итал. М., 2012

Мухаев Р. Т., Политология, Москва, Проспект, 2010;

- Мельвиль А. Ю. и др Политология, Москва, Изд-во Проспект, 2008;
- Мюллер Д. Общественный выбор, Пер. с англ. под ред. А. П. Заостровцева, А. С. Скоробогатова, М. 2007;
- Оболонский А.В. Кризис бюрократического государства: Реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии М., 2011;
- Олсон М., Логика коллективных действий, Общественные блага и теория групп, пер. с англ., М., 1995;
- Павроз А. В. Группы интересов и лоббизм в политике, Санкт-Петерб., 2006;
- Парсонс Т. Система современных обществ, Пер. с англ. Перевод Л.А. Седова и А.Д. овалева, Под ред. М.С. Ковалевой. М., 1998;
- Политическая наука в Западной Европе , Под ред. Ханса-Дитера Клингеманна; пер. с англ. М.: 2009;
- Руссо Ж. Ж., Об общественном договоре, Трактаты (О политической экономии), Пер. с фр. М. „Канон-пресс“, 1998;
- Ровдо В. Сравнительная политология: Ч. 1., Вильнюс, 2007;
- Росс У., лоббисты в конгрессе, США: экономика; политика, идеология, 1994, № 4;
- Сморгунова Л.В. (ред.), ``Государственное управление и политика``, С.-Петербург. 2002;
- Смелзер Н., Социология: пер. с англ. М.: Феникс, 1994;
- Скотт М. Катлип, Аллен Х. Сентер, Глен М. Брум, Паблик рилейшенз. Теория и практика, 8-е изд. : Пер. с англ. М. Издательский дом "Вильямс", 2005;
- Токвиль А., Демократия в Америке: Пер. с франц. Перевод Олейника В.Т., Предисл. Ласки Г. Дж., М., 1992;
- Тилли Чарльз, Демократия, пер. с англ. М., 2007;
- Тихомиров Ю.А., Публичное право, Издательство БЕК, М., 1995;
- Фарнель Ф. Ж., Лоббирование стратегии и техники вмешательства, Монография, Les Éditions d'Organisation, Пер. с франц. Париж, 1994;

Фридмэн Л., Введение в американское право, Пер. с англ., Перевод на рус., М., 1992;

Фергюсон Адам, "Опыт истории гражданского общества", Пер. с англ. И. И. Мюрберг; Под ред. М. А. Абрамова. – М., 2000;

Фесенко В. Ю., Филиппов К. В., Новейший политологический словарь, Ростов Н-Д, Феникс, 2010;

Чичерин Б., О народном представительстве, Теория государства и права. хрестоматия, Автор-составитель Мухаев Р.Т., М., 2000;

Хайек Фридрих Август фон, „Право, законодательство и свобода: Современное понимание либеральных принципов справедливости и политики“, пер. с англ., М., 2006;

Шапиро Иэн, Моральные основания политики, Пер. с англ. М. 2004;

Шумпетер Й.А., Капитализм, Социализм и Демократия: Пер. с англ. (ред. Автономова В.С.), М., 1995;

Шерель П.И., Строить демократию: свобода формирования и выражения мнений. Журн., «Полис (Политические исследования)», №6, 1993;

Шмиттер Ф., Размышления о гражданском обществе и консолидации демократии. Журн., «Полис (Политические исследования)», № 5, 1996;

Шмиттер Ф., Неокорпоративизм, журн. «Полис (Политические исследования)», 1997. №2;

Шмитт К Политическая теология. Сборник, Пер.с нем. М. 2000;

Шлезингер А.М. Циклы американской истории: Пер. с англ. М. 1992;

Ясаи Энтони де, Государство; пер. с англ. М. 2008;

ნორმატიული აქტები

საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს პარლამენტის უწყებები, 24.08.1995, №31-33, 668;

„ღობისტური საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 26.10.1998, №2;

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, ვებგვერდი 03/07/2012, 6533-ის, სარეგისტრაციო კოდი: 010190030.06.001.016009;

„ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №33, 09.11.2009, 200;

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, პარლამენტის უწყებანი, №45, 21.11.1997, 55;

„საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონი, პარლამენტის უწყებანი, №44, 11.11.1997, 86;

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №2, 09.01.2006, 12.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №2(39), 1999, 166;

საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №41(48), 1999;

„საქართველოს საგაჭრო-სამრეწველო პალატის შესახებ“ საქართველოს კანონი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №33, 10.11.2001, 132;

„პროფესიული კავშირების შესახებ“ საქართველოს კანონი, პარლამენტის უწყებანი, №15-16, 26.04.1997, 6;

„ბავშვთა და ახალგაზრდული კავშირების სახელმწიფოებრივი მხარდაჭერის შესახებ“ საქართველოს კანონი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №5(32), 1999, 124;

„საქართველოს მოაგრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, № 13.02.2004, 7;

„საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №1, 08.12.2009, 300;

„საქართველოს პარლამენტის წევრის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კანონი, პარლამენტის უწყებანი, №3-14, 8.04.1998, 201;

„მეწარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონი;

„შემოქმედ მუშაკთა და შემოქმედებითი კავშირების შესახებ“ საქართველოს კანონი (საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 24(31), 1999 წელი, 120.

მსოფლიო ქვეყნების კონსტიტუციები, შემდგენელი ავთანდილ დემეტრაშვილი, თბ. 1992;

გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ძირითადი კანონი, თარგმნა როინ მიგრიაულმა, თბ. 1995;

Georgia Constitution of 1877 (ინტერნეტ რესურსი: <http://georgiainfo.galileo.usg.edu/con1877b.htm>);

U.S. Lobbying Disclosure Act of 1995, (ინტერნეტ რესურსი: http://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby_Disclosure_Act/compilation.pdf);

Consolidation Lobbying Act R.S.C., Canada, 1985, (Published by the Minister of Justice at the following address: <http://laws-lois.justice.gc.ca>);

Act of 7 July 2005 on legislative and regulatory lobbying, Poland (ინტერნეტ რესურსი: <http://www.ecd.org/dataoecd/18/15/38944200.pdf>);

Act XLIX of 2006 on Lobbying Activities, Hungary, (ინტერნეტ რესურსი: http://www.uni-corvinus.hu/fileadmin/user_upload/hu/tanszekek/tarsadalomtu_domanyi_politikatudomany_files_tantargyak/downloads_2008f/Lobby_Act_XLIX_of_2006.pdf);

Law on Lobbying Activities No. VIII-1749 of 27 June 2000, Republic of Lithuania, (ინტერნეტ რესურსი: <http://www.oecd.org/dataoecd/18/15/38944200.pdf>);

Lobbying code of conduct, Australian (ინტერნეტ რესურსი: http://lobbyists.pmc.gov.au/conduct_code.cfm);

Lobbying und Interessenvertretungs Transparenz Gesetz, Austria (ინტერნეტ რესურსი: http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG /XXIV/I/I_01465/ fname_232775.pdf);

Integrity and prevention of corruption act, Republic of Slovenia, (ინტერნეტ რესურსი: http://www.regulatelobbying.com/images/Slovenia_Lobbying_Law-3.pdf);

Government Decree 176/2006 (VIII. 14.) on the Implementation of Act XLIX of 2006 on Lobbying Activities, Hungary, (ინტერნეტ რესურსი: http://www.uni-corvinus.hu/fileadmin /user_upload/hu/tanszekek/ tarsadalomtu domanyi/ politikatudomany/files/tantargyak/ downloads_2008f/Lobby_Act_XLIX_of_2006.pdf);

Rules of Procedure of the European Parliament, 7th parliamentary term - July 2012, ANNEX I : Code of Conduct for Members of the European Parliament with respect to financial interests and conflicts of interest, (ინტერნეტ რესურსი: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language=EN&reference=TOC>)

Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch, § 2635.101 (2) Basic obligation of public service; U.S. Office of Government Ethics; (ინტერნეტ რესურსი: <http://www.cdc.gov/maso/facm/pdfs/LAWS/ethicsstandards.pdf>);

ინტერნეტ გვერდები

საქართველოს პარლამენტის ოფიციალური ინტერნეტ-გვერდი - <http://www.parliament.ge/>;

ამერიკის შეერთებული შტატების იუსტიციის დეპარტამენტის ოფიციალური ინტერნეტ-გვერდი - <http://www.justice.gov>;

ამერიკის შეერთებული შტატების წარმომადგენელთა პალატის ოფიციალური ინტერნეტ-გვერდი - <http://www.house.gov/>

ამერიკის შეერთებული შტატების სენატის ოფიციალური ინტერნეტ-გვერდი - <http://www.senate.gov/>

ევროპის პარლამენტის ოფიციალური ინტერნეტ-გვერდი - <http://www.europarl.europa.eu>;

გერმანიის ბუნდესტაგის ოფიციალური ინტერნეტ-გვერდი - <http://www.bundestag.de>;

საფრანგეთის ეროვნული ასამბლეის ოფიციალური ინტერნეტ-გვერდი - <http://www.assemblee-nationale.fr>;

დიდი ბრიტანეთის საკანონმდებლო ორგანოს ოფიციალური ინტერნეტ-გვერდი - <http://www.parliament.uk>;

დანის საკანონმდებლო ორგანოს - ფოლკეტინგის ოფიციალური ინტერნეტ-გვერდი - <http://www.thedanishparliament.dk>;

ავსტრიის რესპუბლიკის პარლამენტის ინტერნეტ-გვერდი - <http://www.parlament.gv.at>;

კანადის იუსტიციის დეპარტამენტის ოფიციალური ინტერნეტ-გვერდი - <http://justice.gc.ca>;

ამერიკის შეერთებული შტატების სამთავრობო ეთიკის სააგენტოს (U.S. Office of Government Ethics (OGE) ინტერნეტ-გვერდი - <http://www.oge.gov>;

„პასუხისმგებლიანი პოლიტიკის ცენტრის“ (აშშ) (The Center for Responsive Politics) ვებ-გვერდი - <http://www.opensecrets.org>);

<http://regulatelobbying.com/>;

<http://lobbyingdisclosure.house.gov/>;

ნაშრომი შესრულებულია ჩემს მიერ და ნაშრომში გამოყენებული ყველა წყარო (ლიტერატურა) სათანადოდაა მითითებული.

გია გოგიბერიძე