მარიანა ქევხიშვილი •

ლობიზმის რეგულირება საქართველოში

აბსტრაქტი

საქართველო ერთ-ერთი პირველი ქვეყანაა ევროპაში, რომელმაც მიიღო ლობისტური საქმიანობის მარეგულირებელი სპეციალური აქტი - კანონი ლობისტური საქმიანობის შესახებ 1998 წელს ედუარდ შევარდნაძის პრეზიდენტობის პერიოდში. აღნიშნული კანონი ერთ-ერთი პირველი ერთიანი აქტი იყო ლობიზმის რეგულირების შესახებ არამარტო ყოფილ პოსტ-საბჭოთა, არამედ მთლიანად ევროპის ქვეყნების სამართლებრივ სისტემაში.

ჩვენი საკვლევი კითხვაა მუშაობს თუ არა საქართველოს კანონი ლობისტური საქმიანობის შესახებ რეალურად და არის თუ არა ეფექტური? სტატიის მიზანია წარმოადგინოს თუ როგორ რეგულირდება საქართველოში ლობისტური საქმიანობა და როგორ მუშაობს კანონი ლობისტური საქმიანობის შესახებ. ჩვენი ვარაუდით, ლობიზმის რეგულირება საქართველოში შესაბამისია, მაგრამ არ არის ეფექტური.

მოხსენებაში ლობიზმის მარეგულირებებლი დოკუმენტი შეფასებულია CPI მეთოდის საშუალებით, რომლითაც ფასდება ჩვენს შემთხვევაში ლობისტური კანონის თითოეული ელემენტი. CPI ინდექსის (CHARI, R.; HOGAN, J., MURPHY, G. Report on The Legal Framework for the Regulation of Lobbying in the Council of Europe Member States) მიხედვით, გამოვლენილია, ლობირების რეგულირების 7 ელემენტი. სწორედ ეს 7 მახასიათებელი გამოვიყენეთ საქართველოს კანონის ლობისტური საქმიანობის შესახებ კვლევისას, რათა დაგვედგინა მისი თითოეული პუნქტის შესაბამისობა ამ ინდექსით განსაზღვრულ ნორმებთან. როგორც კვლევის შედეგებმა აჩვენა, საქართველოს კანონი ლობისტური საქმიანობის შესახებ

• ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის პოლიტოლოგიის ინსტიტუტის ასისტენტ მკვლევარი; ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის პოლიტიკის მეცნიერების მიმართულების დოქტორანტი.

შეგვიძლია განვიხილოთ, როგორც საშუალოდ რეგულირებადი სისტემა.

საკვანძო სიტყვები: ლობიზმი, საქართველო, ლობიზმის რეგულირება, კანონი ლობისტური საქმიანობის შესახებ

ბოლო ათწლეულების განმავლობაში, ლობირება იქცა ევროპაში საყოველთაოდ აღიარებულ პოლიტიკურ საქმიანობად. მიუხედავად იმისა, რომ თავად პროფესიას კვლავ ახასიათებს ჩრდილოვანი ნიშნები, ლობიზმი მაინც ლიბერალური დემოკრატიული პოლიტიკური სისტემების აუცილებელ ნაწილს წარმოადგენს. ლობირება არის საჯარო პოლიტიკის შემუშავების პროცესის ასპექტი ყველა დემოკრატიულ ქვეყანაში და ის არ არის კორუფციული პრაქტიკა (Sapers, 2018).

ლობირება ხდება მაშინ, როდესაც სპეციალური ინტერესების მქონე ჯგუფები გავლენას ახდენენ საჯარო მოხელეებზე, რათა მიიღონ მათთვის სასურველი გადაწყვეტილებები. ლობისტებს შეუძლიათ ხელი შეუწყონ კორპორატიულ ინტერესებს ან მხარი დაუჭირონ საზოგადოების ფართო ინტერესებს. ლეგიტიმური ლობირების პრაქტიკა ხელს უწყობს დემოკრატიულ ჩართულობას და ამასთანავე უზრუნველყოფს სახელმწიფო მოხელეებისთვის სპეციალიზებული ცოდნის მიღებას.

სათანადოდ განხორციელების შემთხვევაში, ლობირებას შეუძლია გააძლიეროს მთავრობის ანგარიშვალდებულება და მოქალაქეების მონაწილეობა პოლიტიკის შემუშავებაში, ლობისტები არა მხოლოდ უზრუნველყოფენ მოქალაქეებiს მთავრობასთან კომუნიკაციის მნიშვნელოვან არხს, ისინი ასევე ავრცელებენ ღირებულ და ხშირად სპეციალიზებულ ინფორმაციას, რომელიც ხელს უწყობს სწორი გადაწყვეტილების მიღებას და ჯანსაღი პოლიტიკის შემუშავებას. (Sapers, 2018).

ვინაიდან ლობიზმი უკვე აღიქმება, როგორც სამთავრობო პროცესის ჭეშმარიტად ლეგიტიმური ნაწილი, ის ისევე უნდა რეგუ-

ლირდებოდეს, როგორც დემოკრატიული ხელისუფლების სხვა სფეროები. ლობირება უნდა იყოს გამჭვირვალე, **პირველი,** იმისათვის, რომ არ გაიზარდოს სივრცე საჯარო მოხელეების კორუფციისთვის, **მეორე,** არ დაარღვიოს საზოგადოების ნდობა სისტემის მიმართ და **მესამე,** შექნას ყველასთვის თანაბარი და სამართლიანი სათამაშო მოედანი. ეს განსაკუთრებით ეხება პოსტკომუნისტურ აღმოსავლეთ და ცენტრალურ ევროპას, სადაც დემოკრატიული პროცესები ჯერ კიდევ განვითარების პროცესშია.

პირველად ევროპარლამენტმა დაიწყო დებატები ევროკავშირის დონეზე ლობირების რეგულირების შესახებ 1991 წელს, როდესაც საპროცედურო კომიტეტმა შეიმუშავა წინადადება წევრების ქცევის კოდექსისა და ლობისტური რეესტრის შექმნის შესახებ, რომელიც ძალაში შევიდა 1996 წელს. მას შემდეგ, ევროპარლამენტარებმა უნდა წარმოადგინონ დეტალური განცხადება თავიანთი პროფესიული საქმიანობისა და სხვა ფინანსური ინტერესების შესახებ მანდატის განხორციელების პერიოდში. (Simral, 2020).

ლობისტების ნებაყოფლობითი რეგისტრაცია ევროკომისიაში მიიღეს 2008 წლის ივნისში; ევროპარლამენტი რეესტრს 2011 წელს შეუერთდა, როდესაც შეიქმნა ერთობლივი გამჭვირვალობის რეესტრი. მიუხედავად იმისა, რომ იმ დროს პარლამენტი ითხოვდა რეესტრის სავალდებულოობას, კომისიის დაჟინებული მოთხოვნით, ის დარჩა მხოლოდ ნებაყოფლობითი. ლობისტური რეგულაციები ასევე განიხილებოდა ევროპის საბჭოს დონეზე: 2014 წელს, იურიდიული თანამშრომლობის ევროპული კომიტეტმა ჩაატარა კვლევა ლობისტური საქმიანობის სამართლებრივი რეგულირების შესახებ და ლობირების რეგულაციების საერთო სტანდარტები მოამზადა ევროპის საბჭოს წევრი ქვეყნებისთვის. (Simral, 2020).

„ლობისტების რეგულირების“ კონცეფცია გულისხმობს იმ აზრს, რომ პოლიტიკურმა სისტემებმა დაადგინეს „წესები“, რომლებიც უნდა დაიცვან ლობისტებმა, როდესაც ცდილობენ გავლენა მოახდინონ სახელმწიფო მოხელეებზე და საჯარო პოლიტიკის შედეგებზე. (Chari, 2011).

რეგულაციები ადგენს საკანონმდებლო ბაზას და წარმოადგენს კოდიფიცირებული, ფორმალური წესების ერთობლიობას, რომლებიც მიიღება პარლამენტის მიერ და წერია კანონში, რომელიც უნდა იყოს დაცული და რომელიც აღსრულდება. ეს უკანასკნელი პუნქტი ვარაუდობს, რომ ლობისტები, რომლებიც არ შეასრულებენ ამ წესებს, დაჯარიმდებიან ან წავლენ ციხეში (Chari, 2011).

ასეთი კანონის შემუშავებამდე საჭიროა პასუხი გაეცეს მნიშვნელოვან კითხვებს: ჯერ ერთი, რამდენად ფართოა რეგულირებადი საქმიანობის სფერო და ვინ რეგულირდება კანონით? მეორე, რა როლს ასრულებს კანონი ქვეყანაში ანტიკორუფციული რეგულირების მთელ სტრუქტურაში? და მესამე, როგორ ხდება კანონის აღსრულება და რა სტიმულია შესრულებისთვის?

საქართველო ერთ-ერთი პირველი ქვეყანაა ევროპაში, რომელმაც მიიღო ლობისტური საქმიანობის მარეგულირებელი სპეციალური აქტი - კანონი ლობისტური საქმიანობის შესახებ. (Chari, 2011). აღნიშნული კანონიც ერთ-ერთი პირველი ერთიანი აქტი იყო ლობიზმის რეგულირების შესახებ არამარტო ყოფილ პოსტ-საბჭოთა, არამედ მთლიანად ევროპის ქვეყნების სამართლებრივ სისტემაში (გოგიბერიძე, 2012). მიუხედავად ამისა, კანონი ვინაიდან დიდი ხნის განმავლობაში მხოლოდ ქართულ ენაზე არსებობდა და ოფიციალური თარგმანი არ იყო, ის უცხოელი მკვლევარებისთვის ხელმისაწვდომი არ იყო. შესაბამისად აკადემიურ კვლევებში საქართველოს კანონი განხილული არ არის, მხოლოდ რამდენიმეგან გვხვდება ინფორმაცია, მისი არსებობის შესახებ.

ჩვენი საკვლევი კითხვაა მუშაობს თუ არა საქართველოს კანონი ლობისტური საქმიანობის შესახებ რეალურად და არის თუ არა ეფექტური?

სტატიის მიზანია წარმოადგინოს თუ როგორ რეგულირდება საქართველოში ლობისტური საქმიანობა და როგორ მუშაობს კანონი ლობისტური საქმიანობის შესახებ. ჩვენი ვარაუდით, ლობიზმის

რეგულირება საქართველოში შესაბამისია, მაგრამ არ არის ეფექტური.

ზოგადად, მსოფლიოში პირველად ლობისტური საქმიანობის რეგულირება **ამერიკის შეერთებულ შტატებში** დაიწყო 1946 წლიდან, გერმანიამ 1951 წლიდან დაიწყო ლობისტური ეთიკის შემუშავება, თუმცა ოფიციალური კანონი არ აქვს მიღებული. კანადამ კი - 1989 წლიდან. ხოლო დანარჩენი ლობისტური კანონებისა და სხვადასხვა მარეგულირებელი დოკუმენტების შექმნა უკვე 2000 წლის შემდეგ დაიწყეს რიგმა ევროპულმა ქვეყნებმა. (Chari, 2011).

ამერიკის შეერთებულ შტატებს გააჩნია ყველაზე მდიდარი გამოცდილება და ხანგრძლივი ისტორია ლობიზმის საკანონმდებლო რეგულირებასთან დაკავშირებით. ყველა შტატში განსაზღვრულია „ლობისტის“ განმარტება და „ლობირება“, როგორც მცდელობა საჯარო პოლიტიკაზე გავლენის მოხდენისა. (Jenkins, 2017).

ერთ-ერთი პირველი სამართლებრივი დოკუმენტი, რომელიც ფედერალურ დონეზე ითვალისწინებდა ლობისტური საქმიანობის რეგულირებას იყო ამერიკის შეერთებულ შტატებში 1938 წელს მიღებული კანონი - უცხოელი აგენტების რეგისტრაციის შესახებ. 1946 წელს მიღებული იქნა ფედერალური კანონი ლობიზმის რეგულირების შესახებ, რომელიც წარმოადგენდა ამერიკის შეერთებულ შტატებში ფედერალურ დონეზე ლობიზმის სამართლებრივი რეგულირების პირველ სისტემატიზებულ საკანონმდებლო აქტს. (Durkee, 2018).

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. აღნიშნული კანონი, ითვალისწინებდა რა ლობიზმის რეგულირების შესახებ 1946 წლის ფედერალურ კანონში არსებულ ხარვეზებსა და კანონმდებლობაში ადმინისტრაციული და საზედამხედველო მექანიზმების გაძლიერების აუცილებლობას, 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 ლობირების პროცესს უკავშირდება, (Durkee, 2018).

კანადა გახდა მეორე ქვეყანა ამერიკის შეერთებული შტატების შემდეგ, სადაც 1988 წელს მიღებული იქნა ლობისტური საქმიანობის მარეგულირებელი აქტი - კანონი „ლობისტთა რეგისტრაციის შესახებ", რომელიც კანადაში ფედერალურ დონეზე არეგულირებს ლობისტურ საქმიანობას.

ამერიკული კანონმდებლობისგან განსხვავებით, კანადის ლობისტური კანონი ლობისტური საქმიანობის მონიტორინგს, ლობისტებსა და კლიენტებთან დაკავშირებული ფინანსური ინფორმაციის გამჟღავნებას არ ითხოვს; ითვლება, რომ რეესტრის არსებობა საკმარისია დემოკრატიული პროცესის გამჭვირვალობისა და ღიაობის დონის უზრუნველსაყოფად, საიდანაც ყველა მონაწილეს (მოქალაქეებს, საჯარო თანამდებობის მფლობელებს, ლობისტებს და პოლიტიკოსებს) შეუძლია ისარგებლოს (Mendes Bota, 2009).

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. კანონი ავალდებულებს 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.

ევროპაში **გერმანია** იყო პირველი ქვეყანა, რომელმაც შემოიღო წესი, რომელიც პირდაპირ გავლენას ახდენდა ინტერესთა წარ-

მომადგენლობაზე. ყველაზე მნიშვნელოვანი ვალდებულებაა, რომ ბუნდესტაგის თითოეულმა წევრმა უნდა გაამჟღავნოს შემოსავალი საპარლამენტო კომიტეტებში განხილულ საკითხებთან დაკავშირებული საქმიანობიდან. რეგლამენტის მეორე დანართში განსაკუთრებული ყურადღება დაეთმო კონკრეტული ასოციაციების როლს პოლიტიკურ პროცესში, რომელიც შეიძლება იყოს ჩართული ეროვნული და ადგილობრივი პოლიტიკის ფორმირებასა და განხორციელებაში. ყველა ასოციაციამ, რომელსაც სურს დაიცვას ან გამოხატოს თავისი შეხედულებები ბუნდესტაგში ან ფედერალურ მთავრობაში, უნდა დაარეგისტრიროს და მიაწოდოს ძირითადი ინფორმაცია პალატის პრეზიდენტს საჯარო ხელმისაწვდომ რეესტრში. რეგისტრაციისთვის ჯილდოდ, ბუნდესტაგის შენობაში შესვლა ნებადართულია, მაგრამ ის არ გვპირდება სხვა პრივილეგიებს, როგორიცაა ავტომატური მოწვევა საპარლამენტო კომიტეტებში (Simral, 2020).

ლიეტუვაში ლობისტური კანონი, რომელიც 2000 წელს მიიღეს, აღსრულდება მთავარი ოფიციალური ეთიკის კომისიის მიერ (Ambrasaite, 2017). კანონი ფართოდ განსაზღვრავს ლობისტურ საქმიანობას, როგორც „ყველა ქმედებას, რომელიც განხორციელდა ფიზიკური ან იურიდიული პირის მიერ კომპენსაციის ან მის გარეშე, რომელიც ცდილობს მოახდინოს გავლენა და შეცვალოს ან გააუქმოს სამართლებრივი აქტები, ან მიღებული და უარყოფილი იქნას ახალი სამართლებრივი აქტები“. თუმცა, მხოლოდ პროფესიონალი ლობისტები, რომლებსაც აქვთ კონტაქტი მესამე პირის მიერ გადაწყვეტილების მიღებაზე გავლენის მოხდენის მიზნით, ვალდებულნი არიან დარეგისტრირდნენ ლობისტების ოფიციალურ სიაში (simral, 2020).

ლობისტური კანონი **პოლონეთში** ძალაში შევიდა 2006 წლის მარტში (European Parliament, 2016). იგი ადგენს პროფესიონალი ლობისტების ან ექსკლუზიურად ანაზღაურებადი კონტრაქტორების რეესტრს. პოლონეთის კანონმდებლობა განასხვავებს „ლობისტურ საქმიანობას“ და „პროფესიულ ლობისტურ საქმიანობას“.

(Jasiecki). „პროფესიული ლობისტური საქმიანობა“ არის „მოგებიანი ლობისტური საქმიანობა, რომელიც ტარდება მესამე მხარის სახელით, რათა მოხდეს ამ მესამე მხარის ინტერესების გათვალისწინება კანონშემოქმედების პროცესში“. მხოლოდ პროფესიული ლობისტური საქმიანობა რეგულირდება პოლონეთის კანონმდებლობით და ლობისტები ვალდებულნი არიან დარეგისტრირდნენ. (Simral, 2020).

2009 წელს **საფრანგეთმა** დაარეგულირა კონტაქტი ეროვნული ასამბლეის წევრებსა და ლობისტებს შორის. ლობისტები განიმარტება, როგორც პირები ან იურიდიული პირები, რომელთა „ძირითადი ან რეგულარული საქმიანობა არის ზეგავლენა საჯარო გადაწყვეტილების მიღებაზე. ლობირების ძირითად საქმიანობად ითვლება სამუშაო დროის ნახევარზე მეტის დათმობა იმ აქტივობაზე, რომელიც მოიცავს საჯარო მოხელეებთან ინტერვენციის განხორციელებას ან ამ თანამდებობის პირებთან შეხვედრას წელიწადში მინიმუმ 10-ჯერ, რათა გავლენა იქონიოს მათ გადაწყვეტილებებზე. შეიქმნა ლობისტების საჯარო რეესტრი და პროფესიული ქცევის კოდექსი. მხოლოდ ლობისტები, რომლებმაც დაარეგისტრირეს და მოაწერეს ხელი კოდექსს, იღებენ ერთდღიან პასპორტს ბურბონის სასახლეში შესასვლელად. (Simral, 2020).

ლობირება **სლოვენიაში** 2011 წლიდან რეგულირდება კორუფციის პრევენციის კანონით (2010). სლოვენიის კანონმდებლობაში ლობირება ნიშნავს ლობისტის ნებისმიერ არასაჯარო კონტაქტს პირებთან, რომლის მიზანია გავლენა მოახდინოს კანონმდებლობის მიღებასთან დაკავშირებულ შინაარსზე ან პროცედურაზე. კანონის მოქმედების სფერო მკაცრია და მოიცავს ყველა იმ პირს, ვინც ცდილობს გავლენა მოახდინოს გადაწყვეტილების მიმღებებზე საჯარო სექტორში. (Simral, 2020).

ნიდერლანდებმა ლობისტების რეგულირების წესები 2012 წელს მიიღო მხოლოდ პარლამენტის ქვედა პალატისთვის და შემოიღო ლობისტების რეესტრი. მისი შემოღების მოტივაცია იყო „წარმომადგენლობით პალატაში გამჭვირვალობის გაძლიერება“ ზოგი-

ერთი ლობისტის პრაქტიკის შეჩერება, რომლებიც ბოროტად იყენებდა პალატაში წვდომის თავისუფალ უფლებას. ყველა ლობისტი, რომელიც თავისი დროის მინიმუმ 80 პროცენტს ატარებს წარმომადგენელთა პალატაში ლობირებაში, უნდა დარეგისტრირდეს საჯაროდ ხელმისაწვდომ მონაცემთა ბაზაში. სარგებელის სახით ისინი იღებენ საშვას ქვედა პალატაში შესასვლელად. (Simral, 2020).

2012 წლიდან **იტალიაში** შეიქმნა სპეციალური რეგულაცია, მაგრამ მას ძალიან ვიწრო ფარგლები აქვს. ზოგიერთმა რეგიონმა (აბრუცო, ნაწილობრივ ტოსკანა) დააარსა ლობისტების რეესტრი (მაგრამ ლობისტის და/ან ლობირების რაიმე განმარტების გარეშე). სოფლის მეურნეობის, სურსათისა და სატყეო მეურნეობის სამინისტროში დადგენილებით შეიქმნა ლობისტური რეესტრი, რომელსაც თან ახლდა კონსულტაციების მუდმივი პროცედურა. (Simral, 2020).

ავსტრიაში ლობირება განიმარტება, როგორც ნებისმიერი ორგანიზებული და სტრუქტურული კონტაქტი საჯარო თანამდებობის მფლობელებთან, რომელიც მიზნად ისახავს ზეგავლენის მოხდენას გადაწყვეტილების მიღებაზე მთავარი პირის ინტერესებში (ლობირების კანონი, 2012). როგორც საფრანგეთში, კანონისგან სრულიად გათავისუფლებულ სუბიექტებს შორის ასევე არის ყველა რელიგიური და ტერიტორიული ინტერესების ჯგუფი და იურიდიული ფირმები. (Simral, 2020).

ირლანდიაში ლობისტური აქტის რეგულირება (2015) განსაზღვრავს ლობისტს, როგორც ნებისმიერს, ვინც შესაბამის საკითხზე კომუნიკაციას უწევს დანიშნულ საჯარო მოხელეს. არსებობს როგორც პროფესიონალი ლობისტების, ასევე შიდა ლობისტების რეგისტრაციის ვალდებულება; ირლანდიის სპეციფიკური მახასიათებელია ის, რომ ტერმინი ლობისტი მოიცავს ყველას, ვინც კომუნიკაციას უწევს მიწის განვითარებას ან ზონირებას. ლობისტების რეესტრს აწარმოებს საჯარო სამსახურში სტანდარტების კომისია, რომელიც ასევე პასუხისმგებელია დანიშნული საჯარო მოხელეთა სიის განახლებაზე. (Simral, 2020).

საქართველოს კანონი ლობისტური საქმიანობის შესახებ საქართველოს პარლამენტმა 1998 წელს მიიღო. პრეზიდენტმა ედუარდ შევარდნაძემ მას ხელი მოაწერა 1998 წლის 30 სექტემბერს. ეს არის პირველი ლობისტური რეგულაცია ევროპაში მიღებული. საქართველოს კანონმდებლობა უდავოდ იყო შთაგონებული აშშ-ს რეგულაციებით.

საქართველოს კანონი ლობისტური საქმიანობის შესახებ შეიცავს 4 თავსა და 16 მუხლს, ძალაში შესვლის დღიდან მასში 7 ცვლილება განხორციელდა, პირველად 2013 წელს, ხოლო ბოლოს 2020 წელს. კანონი განსაზღვრავს ლობისტად რეგისტრაციის წესს და აწესრიგებს ლობისტური საქმიანობის განხორციელების პროცესში წარმოშობილ ურთიერთობებს. კანონით ლობისტური საქმიანობა განისაზღვრება, როგორც საკანონმდებლო ცვლილების განხორციელების მიზნით წარმომადგენლობით ან აღმასრულებელ ორგანოზე ლობისტად რეგისტრირებული პირის (შემდგომში – „ლობისტი") ისეთი ზემოქმედება, რომელიც არ არის აკრძალული საქართველოს კანონმდებლობით;

ამასთანავე ლობირების განხორციელება შესაძლებელია, როგორც წარმომადგენლობით ორგანოებში - საქართველოს პარლამენტი, ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო, მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანო, ისე აღმასრულებელო რგანოებში: საქართველოს პრეზიდენტი, საქართველოს მთავრობა, აღმასრულებელი ხელისუფლება, მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანო.

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. (Sapers, 2018). აღნიშნული რეგულირება გულისხმობს, როგორც მათი საქმიანობის საჯაროობის უზრუნველყოფას,

ისე მათთვის გარკვეული აკრძალვებისა და ვალდებულებების დაკისრებას სამსახურებრივ მოვალეობათა შესრულების პროცესში.

მოხსენებაში ლობიზმის მარეგულირებებლი დოკუმენტი შეფასებულია CPI მეთოდის საშუალებით, რომლითაც ფასდება ჩვენს შემთხვევაში ლობისტური კანონის თითოეული ელემენტი. ლობისტური კანონმდებლობის ეფექტურობის გაზომვა შესაძლებელია გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების თვალსაზრისით, რის საშუალებასაც იძლევა CPI ინდექსი.

CPI ინდექსის მიხედვით, გამოვლენილია, ლობირების რეგულირების ელემენტები. ესენია: 1) რეგისტრაციის ნორმები 2) ლობისტების საქმიანობის ადგილი 3) ხარჯების ანგარიშგება 4) ელექტრონული წარმოება 5) საჯაროობა 6) ზედამხედველობა 7) მბრუნავი კარი.

სწორედ ეს მახასიათებელი გამოვიყენეთ საქართველოს კანონის ლობისტური საქმიანობის შესახებ კვლევისას, რათა დაგვედგინა მისი თითოეული პუნქტის შესაბამისობა ამ ინდექსით განსაზღვრულ ნორმებთან.

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

საკითხები	**სუსტად რეგულირებადი სისტემა**	**საშუალოდ რეგულირებადი სისტემა**	**მაღალი რეგულირებადი სისტემა**
რეგისტრაციის წესები	წესები ინდივიდუალური რეგისტრაციის შესახებ, მაგრამ საჭიროა რამდენიმე დეტალი	წესები ინდივიდუალური რეგისტრაციის შესახებ, საჭიროა მეტი დეტალი	წესები ინდივიდუალური რეგისტრაციის შესახებ უკიდურესად მკაცრია

ლობის-ტის საქმი-ანობის ადგილი	ლობირება დაშვებულია მხოლოდ სა-კანონმდებ-ლო ორგანოსა და აპარატის წევრებზე	საკანონმდებლო ორგანოსა და აპ-არატის წევრებზე; აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე, სააგენტოს ხელ-მძღვანელებსა და საჯარო მოხელე-ებზე	საკანონმდებლო ორგანოსა და აპ-არატის წევრებ-ზე; აღმასრულე-ბელ ხელისუფ-ლებაზე, სააგენ-ტოს ხელმძღვანე-ლებსა და საჯარო მოხელეებზე
თანხის ან-გარიშგება	არ ითხოვს ხარჯების შე-სახებ ინფორ-მაციას	არსებობს გარკვე-ული წესები ინ-დივიდუალური ხარჯების ანგა-რიშგების თაობა-ზე და არ არსე-ბობს წესები დამ-საქმებლის ხარჯე-ბის ანგარიშგების თაობაზე	მკაცრი წესები ინდივიდუალუ-რი ხარჯების ან-გარიშგების თა-ობაზეე და დამ-საქმებლის ხარ-ჯების ანგარიშგე-ბის თაობაზე
ელექტრო-ნული შევ-სება	რეგისტრაცი-ის მცირე ნა-წილი ხორცი-ელდება ონ-ლაინ რეჟიმ-ში, აუცილებ-ელია დოკუ-მენტაციის წარდგენა	მხოლოდ ონლაინ რეჟიმში	მხოლოდ ონლა-ინ რეჟიმში
აჯაროობა	ლობისტთა რეესტრი ხელმისაწვ-	ლობისტთა რეეს-ტრი ხელმისაწვ-დომია, დეტალუ-	ლობისტთა რეეს-ტრი და მათი ხარჯების ანგა-

	დომია, არ არ-ის დეტალუ-რი და განახ-ლებადი	რია და განახლე-ბადი	რიშები ხელმი-საწვდომია, დე-ტალური და გა-ნახლებადი
აღსრულე-ბა	ზედამხედვე-ლობის მცირე შესაძლებლო-ბები სახელ-მწიფო სააგ-ენტოების-თვის	ზედამხედველო-ბის თეორიული შესაძლებლობები სახელმწიფო სააგ-ენტოებისთვის, იშვიათად გამო-იყენება	ზედამხედველო-ბის შესაძლებ-ლობები აქვთ სა-ხელმწიფო სააგ-ენტოებს და ატ-არებენ სავალდე-ბულო აუდიტს
მბრუნავი კარი	არ არსებობს „გაგრილე-ბის“ პერიო-დი	არსებობს გაგრი-ლების პერიოდი, სანამ ყოფილ კა-ნონმდებლებს შე-ეძლებათ ლობის-ტად რეგისტრა-ცია	არსებობს გაგრი-ლების პერიოდი, სანამ ყოფილ კა-ნონმდებლებს შე-ეძლებათ ლობის-ტად რეგისტრა-ცია

წყარო: CHARI, R.; HOGAN, J., MURPHY, G.

პირველ რიგში უნდა ითქვას, რომ ეს კანონი განსაზღვრავს ლობისტად რეგისტაციის წესს და აწესრიგებს ლობისტური საქმიანობის განხორციელების პროცესში წარმოშობილი ურთიერთობებს. „ლობისტური საქმიანობა“ განმარტებულია, როგორც საკანონმდებლო ცვლილებების განხორციელების მიზნით წარმომადგენლობით ან აღმასრულებელ ორგანოზე ლობისტად რეგისტრირებული პირის (შემდგომში - „ლობისტი“) ისეთი ზემოქმედება, რომელიც არ არის აკრძალული საქართველოს კანონმდებლობით. საქართველოს კანონი ლობისტური საქმიანობის შესახებ შედგება ოთხი თავისგან, I თავში გადმოცემულია ზოგადი დებულებანი, II თავში განმარტებულია ლობისტად რეგისტრაციის წესები, III თავი მოიც-

ავს ლობისტის უფლება-მოვალეობებს და საქმიანობის სამართლებრივ გარანტიებს, ხოლო IV თავი დასკვნითი დებულებაა.

CPI ინდექსის ცხრილში მითითებული თითოეული პუნქტის მიხედვით განვიხილოთ საქართველოს კანონი ლობისტური საქმიანობის შესახებ.

1. რეგისტრაციის წესებს რაც შეეხება, ლობისტური საქმიანობის შესახებ კანონის მეორე თავში ზუსტად არის გაწერილი ვის აქვს ლობისტად რეგისტრაციის უფლება; ლობისტად რეგისტრაციის წესი; ლობისტად რეგისტრაციაზე უარის თქმა; დავალება და ლობისტის სამართლებრივი მდგომარეობის შეწყვეტა და ჩამორთმევა. შესაბამისად მაღალ რეგულირებადი სისტემისთვის შესაბამისია კანონის ეს ნაწილი, ვინაიდან დეტალურადაა გაწერილი რეგისტრაციის ნორმები.

2. საქმიანობის ადგილი: როგორც საშუალოდ და მაღალ რეგულირებადი სისტემებისთვის არის დამახასიათებელი, საქართველოს კანონიც ითვალისწინებს ლობირებას წარმომადგენლობით ორგანოებში: საქართველოს პარლამენტი, ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო; მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანო; ასევე აღმასრულებელ ორგანოში: საქართველოს პრეზიდენტი, საქართველოს მთავრობა, აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულება, მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანო.

3. ლობისტის ანგარიშგებას კანონში განსაზღვრავს მე-13 მუხლი, რომლის თანახმადაც ლობისტმა უნდა წარადგინოს ანგარიში, სადაც გაწერილია დავალებით გათვალისწინებული მიზნებისთვის მისთვის გადაცემული ფულადი თანხების, სხვა მატერიალური თუ არამატერიალური ფასეულობების შესხებ, ფულადი თანხის ოდენობის, სხვა მატერიალური თუ არამატერიალური ფასეულობის სახეობის, მათი გადაცემის თარიღისა და პირობების, აგრეთვე გადამცემი პირის მითითებით; ასევე დავალების შესასრულებლად გაწეული ხარჯების შესახებ და იმ დოკუმენტების ოფიციალური ასლები, რომლებიც ადასტურებს ანგარიშში მითითებულ მონაცემებს. ეს პუნქტი შეესაბამება საშუალოდ რეგულირებადი სისტემის მახასი-

ათებლებს და კანონი არ განსაზღვრავს მაღალ რეგულირებადი სისტემისთვის დამახასიათებელ ნიშანს, რაც გულისხმობს დამსაქმებლის ანგარიშგებას, გაწეული ხარჯების შესახებ.

4. რაც შეეხება რეგისტრაციას ონლაინ რეჟიმში, სუსტად რეგულირებადი სისტემისთვის დამახასიათებელ ნაწილობრივ რეგისტრაციასაც არ ცნობს საქართველოს კანონი ლობისტური საქმიანობის შესახებ.

5. ლობისტური საქმიანობის საჯაროობა მაღალ რეგულირებადი სისტემის მსგავსად უზრუნველყოფილია კანონში, ლობისტთა რეესტრი და მათი ხარჯების ანგარიშები ხელმისაწვდომია, დეტალური და განახლებადი. კანონის თანახმად, ლობისტური საქმიანობა საჯაროა. საქართველოს ნებისმიერ მოქალაქეს უფლება აქვს, გაეცნოს წარმომადგენლობით ორგანოში, აღმასრულებელ ორგანოში ან საქართველოს პრეზიდენტთან ლობისტის მიერ წარდგენილ საბუთებსა და ანგარიშებს, გადაიღოს მათი ასლები.

6. საქართველოს კანონში „ლობისტური საქმიანობის“ შესახებ აღსრულების თაობაზე ინფორმაცია არ გვხვდება, უშულოდ ამ კანონით არ არის განსაზღვრული ის სახელმწიფო ორგანოები, რომლებიც შეამოწმებდნენ ლობირების პროცესში წარმოშობილ საკითხებს. ასევე არ არის გათვალისწინებული რაიმე სახის სანქცია ლობისტებისთვის, თუ ისინი არასათანადოდ წარადგენენ დოკუმენტაციას. თუმცა კანონში განსაზღვრულია, რომ ლობისტის სამართლებრივი მდგომარეობის ჩამორთმევის საფუძველია: ამ კანონის მე-13 მუხლით დადგენილი წესით ანგარიშის წარუდგენლობა. შესაბამისად ამ ნაწილში საშუალოდ რეგულირებად სისტემას მიეკუთვნება აღნიშნული კანონი.

7. „მბრუნავი კარის“ პრობლემა. საქართველოს კანონმდებლობა ლობიზმის შესახებ არ აკონკრეტებს რაიმე წესს „გაგრილების პერიოდის“ შესახებ, რაც გულისხმობს რომ საჯარო თანამდებობის პირებს მას შემდეგ, რაც დატოვეს თანამდებობა, გარკვეული პერიოდი ეკრძალებათ ლობისტად დარეგისტრირება. თუმცა კანონში განსაზღვრულია, რომ პირს ლობისტად რეგისტრაციაზე უარი ეთქმე-

ბა, თუ მისი სამსახურებრივი მდგომარეობა შეუთავსებელია ლობისტური საქმიანობის განხორციელებასთან. შესაბამისად ამ მაჩვენებლით კანონი შეიძლება მივაკუთვნოთ საშუალოდ რეგულირებად სისტემებს.

როგორც კვლევის შედეგებმა აჩვენა, საქართველოს კანონი ლობისტური საქმიანობის შესახებ შეგვიძლია მივაკუთვნოთ საშუალოდ რეგულირებად სისტემებს, მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული სამართლებრივი აქტი ზოგიერთ პუნქტში სრულყოფილად ვერ აკმაყოფილებს ყველა იმ ნორმას, რაც ამ სისტემისათვის არის დამახასიათებელი. თუმცა უნდა ითქვას, რომ გვხვდება ისეთი შემთხვევებიც, რომელიც პირდაპირ ახასიათებს ძლიერად რეგულირებად სისტემებს.

ერთი შეხედვით, ლობისტური საქმიანობის მარეგულირებელ კანონში საკმაოდ ზუსტადაა ის საფეხურები გაწერილი, რაც განსაზღვრავს ლობირების პროცესს, როგორიცაა: ლობისტად რეგისტრაციის წესი, რეგისტრაციაზე უარის თქმა, ლობისტის სამართლებრივი მდგომარეობის შეწყვეტა და ჩამორთმევა, ლობისტის უფლება მოვალეობანი და საქმიანობის სამართლებრივი გარანტიები, ასევე ლობისტის ანგარიშგება.

ზემოთ ჩამოთვლილი პუნქტების მიუხედავად, რეალურად პრაქტიკაში კანონი არ მუშაობს, ვინაიდან საქართველოში ფართოდაა გავრცელებული „მბრუნავი კარის“ პრობლემა, რაც დაინტერესებულ პირებს საშუალებას აძლევს კანონის გვერდით ავლით გაიტანონ საკუთარი ინტერესები შესაბამის ინსტანციებში.

„მბრუნავი კარი“, იგივე საჯარო და კერძო სექტორებს შორის სამსახურებრივი გადაადგილება, ინტერესთა კონფლიქტისა და კორუფციის რისკს შეიძლება შეიცავდეს, როდესაც ასეთი გადაადგილება ერთი სექტორის ფარგლებში ხდება. მაგალითად, თანამდებობის პირმა, რომელიც ამა თუ იმ სფეროს რეგულირებაში მონაწილეობს, შეიძლება საკუთარი თანამდებობა კერძო კომპანიის სასარგებლოდ გამოიყენოს, რათა თანამდებობიდან წასვლის შემდეგ იმავე კომპანიაში მაღალანაზღაურებადი სამსახური მიიღოს. ამასთანავე,

კერძო კომპანიაში გადასულმა ყოფილმა თანამდებობის პირმა შესაძლოა ხელისუფლებაში შემორჩენილი კავშირები და გავლენა შეიძლება გამოიყენოს ლობირებისთვის და ამ კომპანიისთვის უსამართლო უპირატესობის მოსაპოვებლად. (საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველო, 2019).

ლობისტური კანონი არა, მაგრამ „საქართველოს კანონი კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ აწესებს: განთავისუფლებულ საჯარო მოსამსახურეს უფლება არა აქვს, განთავისუფლების დღიდან 1 წლის განმავლობაში მუშაობა დაიწყოს იმ საჯარო დაწესებულებაში ან საქმიანობას ახორციელებდეს იმ საწარმოში, რომელსაც იგი ბოლო 3 წლის განმავლობაში სისტემატურად ზედამხედველობდა სამსახურებრივად. ამ ხნის განმავლობაში მას აგრეთვე უფლება არა აქვს, მიიღოს შემოსავალი ასეთი საჯარო დაწესებულებიდან ან საწარმოდან.

გარდა ამისა, დაბალია მოსახლეობაში აღნიშნული საკანონმდებლო აქტის შესახებ ინფორმირებულობის დონე, საქართველოს პარლამენტში დღემდე მხოლოდ რამდენიმე ერთეული პირია ლობისტად დარეგისტრირებული, რომელიც ამ კანონმდებლობის შესაბამისად ეწევა ლობისტურ საქმიანობას.

გამოყენებული ლიტერატურა:

1. გოგიბერიძე, გ. (2012). ლობიზმი და მისი რეგულირე-ბის სამართლებრივი ასპექტები. თბილისის უნივერსიტეტის გამომ-ცემლობა. http://press.tsu.ge/data/image_db_innova/disertaciebi_samartali/gia_gogiberidze.pdf 24.02.2022

2. საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო. (2019). *„მბრუნავი კარის“ პრობლემა საქართველოში: კანონმდებლობისა და აღსრულების ხარვეზები.* https://www.transparency.ge/ge/blog/mbrunavi-karis-problema-sakartveloshi-kanonmdeblobisa-da-agsrulebis-xarvezebi 17.04.2022

3. Ambrasaite, M. Viciene, V. (2017). EGULATION OF LOBBYING: THE CASE OF LITHUANIA. VILNIUS UNIVERSITY http://talpykla.elaba.lt/elabafedora/objects/elaba:30963085/datastreams/MAIN/content 20.02.2022

4. Chari, R; Hogan, J; Murphy, G. (2011). HE LEGAL FRAMEWORK FOR THE REGULATION OF LOBBYING IN THE COUNCIL OF EUROPE MEMBER STATES. EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW. https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-DEM(2011)002-e 03.02.2022

5. Durkee, M. (2018). International Lobbying Law. The yale law journal. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3054727 07.03.2023

6. European Parliament. (2016). Lobbying regulation framework in Poland. https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/595848/EPRS_BRI(2016)595848_EN.pdf 23.03.2022

7. Jasiecki, K. Regulating lobbying in Poland: Background, scope and expectations. Council of Europe. (https://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/economiccrime/cybercrime/cy%20activity%20Interface2006/143%20_2006_-if-rep%20jasie.pdf 25.02.2022

8. Jenkins, M. (2017). DEFINING LOBBYISTS AND REGULATING LOBBYING IN EUROPE. Transparency International. https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Defining_lobbyists_and_regulating_lobbying_in_Europe_2016.pdf 24.03.2022

9. Mendes Bota, J. (2009). Lobbying in a democratic society (European Code of conduct on lobbying). Council oh Europe. https://transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/Lobbying%20in%20a%20demoratic%20Society,%20Council%20of%20Europe_0.pdf 05.02.2022

10. Sapers, J. (2018). Regulation of Lobbying. GLOBAL CORRUPTION: LAW, THEORY & PRACTICE https://dspace.library.uvic.ca/bitstream/handle/1828/9253/Ch.%2010_April2018_web.pdf?sequence=11&isAllowed=y 13.04.2022

11. Simral, V. (2020). Two problems with lobbying regulations in EEA countries. *Studies of Transition States and Societies, 12(1), 53-67.* https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/69226 15.01.2022

12. საქართველოს კანონი ლობისტური საქმიანობის შესახებ. (1998). *საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე.* https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/13552?publication=7 05.02.2022

13. საქართველოს კანონი კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ (1997). *საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე.* https://matsne.gov.ge/ka/document/view/33550?publication=81 05.02.2022

Mariana Kevkhishvili

The Regulation of Lobbying in Georgia

abstract

Georgia was one of the first countries in Europe to adopt a special act regulating lobbying activities – "Law of Georgia on Lobbying" -in 1998 during the presidency of Eduard Shevardnadze. The referred law was one of the first unified acts regulating lobbying not only in the legal systems of the former Post-Soviet, but also of all European countries as a well.

The question of our research is whether the Law of Georgia on Lobbying really works and whether it is effective. The purpose of the report is to show the ways of regulating lobbying in Georgia and effectiveness of the law on lobbying as well. To my mind, the regulation of lobbying in Georgia is relevant, but ineffective.

The document regulating lobbying activities is assessed using the CPI method in the current report. Each element of the lobbying law is evaluated through the aforementioned method in our case.

According to the CPI index, (CHARI, R.; HOGAN, J., MURPHY, G. Report on The Legal Framework for the Regulation of Lobbying in the Council of Europe Member States), 7 elements of lobbying regulation have been identified.

We used these 7 characteristics during the study of "Law of Georgia on Lobbying" to determine the compliance of each paragraph of the latter with the norms defined by this index. According to the results of the study, "Law of Georgia on Lobbying" can be considered as a medium-regulated system.

Key Words: Lobbying, Georgia, Regulation of Lobbying , Law of Georgia on Lobbying