

## **Lobbiçilik fəaliyyəti üzrə tənzimləmə tədbirlərinin məqsədmüvafiqliyi**

*Sənəd Korrupsiyaya qarşı mübarizə üzrə  
Komissiyanın işçi qrupunun ekspertləri  
tərəfindən hazırlanmışdır.*

Lobbiçilik.

Bu termin son dövrlərdə daha geniş yayılmasına baxmayaraq insanlar bunu tam mənasında dərk etmirlər. Lobbiçilik fəaliyyətinin nədən ibarət olduğunu bilmək üçün ilk növbədə “Lobbi” sözünün mənasının nə olduğunu bilmək lazımdır. Lobbi sözünün mənası ingilis dilindən tərcümədə “dəhliz, vestibül, xoll, üstüörtülü gəzindi meydançası, səhnəarxası” mənasını daşıyır. Lobbi anlayışı 1553-cü ildə İngiltərə monastrlarında “gözətçi meydançası” kimi işlədilir. Başqa bir mənada Lobbiçilik konsepti- təşkilatlanmış maraqların dövlət orqanlarına və ayrı-ayrı rəsmi şəxslərə məqsədyönlü təsirini ifadə edir. Başqa sözlə Lobbiçilik təkcə bu və ya digər qrupun sosial, siyasi və iqtisadi maraqlarının müdafiəsi olmayıb, əslində formal hakimiyyəti faktik hakimiyyətlə hesablaşmağa vadar edən bir mexanizmdir, anlayışdır. Əslində sivil Lobbizm təkcə hər hansı qruplar marağının müdafiəsi olmayıb, həm də cəmiyyət və hakimiyyət münasibətlərinin tənzimlənmə sisteminin vacib elementidir. Tarix dönə-dönə sübut edib ki, bu keyfiyyətlərdən məhrum olan xalqlar gec-tez güclü millətlərin təsiri altına düşərək assimilyasiya olunur və öz milli simasını itirir.

Sovetlər çağında isə Qərbi cəmiyyətində çox geniş yayılmış bu təcrübəni, yəni Lobbizmi birtərəfli və təhrif olunmuş şəkildə təqdim edən kitablarda və məqalələrdə insanların şüuruna “Lobbizm korrupsiyanın sinonimidir” kimi sırımışdır. O, hər hansı bir qrupun maraqlarının nəzərə alınması məqsədilə hökumət qurumlarına birbaşa, yaxud dolayı yolla təsiretmə fəaliyyəti kimi adlandırıla bilər. Bu cür adlandırma ümumi mahiyyətli olduğu üçün hər hansı siyasi, yaxud ictimai fəaliyyəti bura aid etmək olar. Ona görə də bir sıra dəqiqləşmələr aparmaq zərurəti yaranır.

Birincisi, qurum dedikdə konkret olaraq vəzifəli şəxslər nəzərdə tutulur ki, hansısa qərarın qəbul olunması və ya olunmaması onlardan asılı olur. Bu, bir, yaxud bir neçə adam ola bilər. Məsələn, deputatlar qrupu, hökumət üzvü, yaxud adminstrasiyanın yüksək vəzifəli nümayəndəsi.

ikincisi, lobbiləşdirilmiş qərar həm müsbət, həm də mənfi xarakter daşıya bilər. Məsələn, ABŞ-dakı erməni lobbisi vaxtilə Konqres tərəfindən məlum 907-ci düzəlişin qəbul olunmasına nail olmuş, hazırda isə Azərbaycana qarşı ədalətsiz və diskriminasiya xarakterli bu qərarın aradan qaldırılması üçün palata üzvlərinə bütün istiqamətlərdə təzyiq göstərir. Yəni lobbizm eyni dərəcədə həm müsbət, həm də mənfi istiqamətə yönəldilə bilər.

Üçüncüsü, lobbiləşmə vəzifəli şəxslərin yalnız maddi stimullaşdırma prinsiplərinə əsaslanmasa da, bu metod lobbizmdə ən geniş yayılmış və təsirli amil hesab olunur. Primitiv mahiyyətli və qanunla təhdid olunan rüşvətvermə əvəzinə, hazırda başqa metodlardan istifadə olunur; seçki fondlarına birdəfəlik, yaxud mütəmadi yardım göstərilməsi, pulsuz xarici səfərlərin təşkil olunması, sərfəli mühazirə turları, vəzifəli şəxslərin qohumlarının, köməkçilərinin, bəzən də ki, hökumət qurumundakı yerlərini itirdikdə özlərinin də “yağlı yerlərlə” təmin olunması.

Dördüncüsü, lobbizmi dövlət strukturları üzərində mafioz, klan, yaxud mason nəzarəti ilə qarışdırmaq düzgün olmazdı. Ona görə ki, dediklərimiz gizli və qanunazidd mahiyyət daşıdıqları üçün lobbizmdən tamamilə fərqlənir.

Bütövlükdə isə lobbizm məqsədə çatmaq üçün təbii forma hesab olunur. O, istər hərəkət formasında (müxtəlif ictimai birliklər, məsələn: qadın, ekoloji, etnomədəni, sahibkarlar birliyi, müxtəlif komitələr və s.), istərsə də, peşəkar fəaliyyətdə təzahür edir. Hər hansı bir ölkədə lobbizmin inkişafı və yayılması həmin ölkənin siyasi və iqtisadi inkişaf səviyyəsi, həmçinin həmin ölkədə formalaşmış siyasi və dövlət ənənələri ilə müəyyən olunur. Ancaq şübhə yoxdur ki, cəmiyyətin yüksək inkişaf səviyyəsi lobbizmin peşəkar formada daha da mədəni səviyyədə fəaliyyətini şərtləndirir. Məsələn, təkcə Vaşinqtonda bir nüçə min lobbi təşkilatları və kontorları qeydə alınmışdır. Bu, müşavir və məsləhətçi kimi ən yaxşı vəkillərin, iqtisadçıların, istifadə olan hərbiçilərin, siyasətçilərin və dövlət nümayəndələrinin də məşğul olduğu yüksəkmaaşlı fəaliyyət formasıdır. Müasir peşəkar lobbi təşkilatları lazımı qərarları qəbul etdirmək üçün siyasətçilərin, vəzifəli şəxslərin ənənəvi stimullaşdırma metodu ilə yanaşı, mətbuat və televiziya da lazımı kompaniyaların təşkil olunması, fraksiyalar arasındakı mübarizə mexanizminin işə salınması, seçicilərdən məktub və teleqram axınıni təşkil etmək kimi təsirli imkanlara malikdir.

Birləşmiş Ştatlarda isə bu termin 1829-cu ildən geniş vüsət aldı. İlk zamanlar ABŞ – da müxtəlif maraqların “müdafiəçisi” olan maliyyə və siyasət kluarlarında siyasi mənada işlədilməyə başlanan lobbi termini konqresin dahlizində pulla səs almağı bildirirdi. ABŞ-da Lobbiçiliyin gündəmə gəlməsi Birləşmiş Ştatların 18-ci prezidenti Uliss Qrantın dövrünə təsadüf edir. Ölkə prezidenti Qrant işdən sonra iqamətgahı ilə üz-üzə yerləşən qəlyanaltıya düşərək onun vestibülündə dincəlməklə qeyri-rəsmi görüşlər keçirirdi. Bunu bilən

ictimaiyyətin nümayəndələri onun yanına gələrək öz problemlərindən, çətinliklərindən danışaraq prezidentdən kömək umurdular. Bu işdən xaric qeyri-rəsmi görüşlər siyasi xadimlər arasında əlaqə xarakteri olmaqla yanaşı siyasət tarixində mürəkkəb taleli siyasi hadisə olan Lobbizmin bünövrəsinin qoyulması idi. 1864-cü ildən başlayaraq Konqresin dəhlizində “Pul ilə səs almağı” bildirən lobbiçilik xeyli müddət qeyri-peşəkar siyasət kimi qiymətləndirilirdi. Lobbiçilik yalnız XX əsrdən başlayaraq siyasi təsir vasitəsi kimi istifadə olunmağa başlayır. Daha sonradan Lobbiçilik siyasətdə müəyyən şəraitdə münaqişələri azaltmaq, digər hallarda isə mənafeələrini həyata keçirdiyi tərəfin mövqeyindən münaqişə yaratmaq üçün siyasi alət kimi başqa dövlətlərdə də istifadə olunmağa başlandı.

Lobbiçilik 1946-cı ildə Birləşmiş Ştatların Ədliyyə Nazirliyində rəsmən qeydiyyatdan alınır və qanunvericilik əsasında maliyyə nəzarətinə keçir. Federal Lobbi qanununda Lobbiçilik fəaliyyətinə aşağıdakı öhtəliklər qoyur: Amerika Konqresində qanunlara təsir göstərən və ya qanunun qəbuluna və əngəllənməsinə çalışan birbaşa və dolaylı pul və qiymətli əşyaları alan və ya toplayan, ya da əsas məqsədi bu olan şəxslər hər 3 aydan bir xərcləmələrinə aid olan qeydləri müəyyən idarəyə təqdim etməlidirlər.

Qanundan irəli gələn maddələri incələdikdən sonra lobbiçiliyə bu cür izah vermək olar: “Lobbiçilik bir qrup və topluluq adına hərəkət edərək hökumət qərarlarına təsir göstərmək məqsəd ilə planlanan və bu məqsədlə vətəndaşlarla qərar verənlər arasında quruplaşmağa çalışan bir iş, əlaqə və münasibət olaraq tanınır”. ABŞ qanunvericiliyinə uyğun olaraq lobbi fəaliyyəti iki yolla həyata keçirilir:

1. Birbaşa lobbiçilik. Bu fəaliyyət açıq-aşkar, birbaşa lobbisi ilə qərar verən qurumun səlahiyyətli nümayəndəsi arasında aparılan danışıqlar və görülən işə deyilir. Bu zaman görüləcək işdən ətrafdakı şəxslər və quruplar xəbərdar olmaqla, bu məsələdə öz mövqeyini bildirmək və bildirməmək hüququna malik olurlar.
2. Dolaylı lobbiçilik. Bu iş artıq professional lobbi şirkətləri vasitəsilə aparılan fəaliyyət növü olmaqla onları siyasi reklamçılıq adlandırmaq olar.

Lobbiçilik bütün sosial-siyasi strukturlar üçün xarakterikdir və sosial konstruktiv aktları arqumentlərlə əsaslandırma, hazırlamaq mexanizmidir. Göründüyü kimi sadə bir mexanizmə malik olmayan lobbi sisteminin strukturu aşağıdakı kimi formalaşır:

1. Müəyyən məsələnin həll edilməsini irəli sürən siyasətçi, yaxud siyasətçilər qurupu;
2. Analitiklər, ekspertlər, məsləhətçilər, icraçılar və işçi qurupları. Peşəkar hüquqşünaslar, ictimai rəyçilər sabiq və müasir dövlət məmurlarını əhatə

edən bu insanları bir məqsəd ətrafında toplamaq isə küclü maliyyə tələb edir.

1995-ci ildə ABŞ konqresi lobbiçilik fəaliyyəti barədə qanunun təkmilləşmiş formasını qəbul etdi. Bu qanuna əsasən lobbistlər Birləşmiş Ştatların Konqresi tərəfindən hər hansı qanunvericilik aktının qəbuluna və rədd edilməsinə təsir göstərmək məqsədilə fəaliyyətə başlamazdan öncə Nümayəndələr palatası klerkinin və Senatın katibinin yanında qeydiyyatdan keçdikdən sonra and içməli və yazılı ərizə təqdim etməlidir.

ABŞ-da lobbistlərin fəaliyyətini tənzimləyən qanunlar içərisindən, 1938-ci il “Xarici Nümayəndələrin qeydiyyatı haqqında”, 1946 və 1995-ci illərdə “Lobbiçiliyin Açıq Xarakteri haqqında” sənədlərin adlarını sadalamaq olar. Bu gün Amerika siyasi sisteminin mühüm qolu olan lobbiçilik fəaliyyəti Qanunverici- İcraedici- Məhkəmə hakimiyyətilə yanaşı digər sahələrdə müxtəlif formalarda aparılır. İri transmilli korporasiyalar, keçmiş və hazırki konqresmenlər, bankirlər, hüquqşünaslar, siyasi-ictimai xadimlər, qeyri-hökumət təşkilatları, fermerlər, iş adamları, etnik diasporlar və digər peşə sahibləri imkanları çərçivəsində lobbi fəaliyyəti ilə məşğul olurlar.

Qonşu Rusiyada “Dövlət hakimiyyətinin federal orqanlarında lobbi fəaliyyətinin hüquqi əsasları” və “Dövlət orqanlarının federal qurumlarında lobbi fəaliyyəti “ haqqında federal qanun layihələri hazırlanmışdır və tezliklə ilk oxunuşa təqdim olunacaqdır. Bu sənədin əsas mahiyyəti ilə tanış olmaq maraqlı olardı.

Beləliklə, qanun layihəsi 14 maddədən ibarətdir. Burada qanunun məqsədi və predmeti, dövlət hakimiyyətinin federal qurumlarında lobbi fəaliyyətinin tənzimlənməsi qanunauyğunluğu, lobbizmin anlayışı, lobbistlərlə dövlət hakimiyyət orqanlarının və müştərilərin qarşılıqlı fəaliyyət qaydaları, bu qanunun əhatə dairəsi, lobbi fəaliyyəti ilə məşğul olma məhdudiyyətləri, lobbiçilik fəaliyyətinin metodları, lobbilərin hüquqları, lobbilərin qeydiyyatdan keçmə qaydaları, dövlət hakimiyyətinin federal orqanlarına lobbiçilərin akkreditə olunması və işləməsi qaydaları, lobbiçilərin hesabat vermələri, məsuliyyətləri və s. nəzərdə tutulmuşdur. Bu sənəddə lobbi fəaliyyəti belə müəyyənləşdirilir: bu, hüquqi və fiziki şəxslərin öz maraqları, yaxud konkret müştərilərinin maraqları naminə qanunverici aktların, inzibati, siyasi və sair qərarların müvafiq orqanlarda işlənməsinə və qəbul olunmasına nail olmaq üçün dövlət hakimiyyətinin federal orqanları ilə əlaqəli fəaliyyətidir.

Lobbist isə “Lobbist kimi qeydiyyatdan keçmiş və qanunla müəyyən olunmuş qaydada lobbi fəaliyyəti ilə məşğul olmaq üçün lisenziya almış , üçüncü şəxs (müştərinin) maraqları naminə həm pulsuz, həm pullu, həm də qonorarla lobbi fəaliyyəti ilə məşğul olan

Rusiya Federasiyasının vətəndaşdır”. Yəni bu, fiziki şəxslərə aid olan işdir, lakin həm də xüsusi lobbi firmaları yaratmaq da mümkündür.

Qanunun məqsədi vətəndaşlara dövlət işlərinin idarəçiliyində iştirak etmək haqqında onların Konstitutsiya hüquqlarının gerçəkləşdirilməsinə kömək etməkdir.

Qanun layihəsində lobbi fəaliyyətinin həyata keçirilməsində müəyyən məhdudiyyətlər nəzərdə tutulur. Bu məhdudiyyətlər hakimiyyətin federal orqanlarındakı vəzifəli şəxslərinə, ekspert fəaliyyəti ilə məşğul olan müşavirlərinə, məsləhətçilərinə və ekspertlərinə şamil olunur. Federal orqanlarında vəzifədə olmuş şəxslərin vəzifədən çıxarıldıqdan, yaxud istefaya göndərildikdən sonra bir il müddətində lobbi fəaliyyəti ilə məşğul olmaq hüququ yoxdur. Bundan başqa xarici vətəndaşlar, vətəndaşlığı olmayanlar, ikili vətəndaşlar, qəsdən cinayət törətmiş və qeydə alma ərəfəsində istintaq altında olanlar, ali təhsili olmayanlar, yetkinlik yaşına çatmayanlar, psixonevroloji müəssisələrdə qeydiyyatda olanlar və qabiliyyətdən məhrum olanlar lobbi fəaliyyəti ilə məşğul ola bilməzlər. Qanun layihəsində Lobbilərin qeydiyyatına alınması, onlara lisenziyanın verilməsi və qanun pozuntusuna görə lisenziyanın geri alınması məsələsi Ədliyyə Nazirliyinə tapşırılmışdır. Lazımı sənədlər doldurulduqdan sonra hər iddiaçı bir aydan gec olmayaraq qeydə alınmalı, sonrakı bir ay ərzində isə ona lisenziya verilməlidir. Lisenziya bir il müddətinə verilir. Sonradan lazım olduqda onun müddəti uzadılır. Lisenziya sahibi hər bir açıq informasiyanı, qanun layihəsini, layihəyə düzəlişləri və həmçinin digər sənəd və materialları əldə etmək hüququna malikdir. İkincisi, lisenziya sahibinə federal məclislərə, hakimiyyətin icra orqanlarına və deputatlarla görüşmək imkanlarına malik olmaq zəmanəti verilir.

Layihədə həmçinin lobbi təşkilatlarının və lobbistlərin akkreditə olunması və hakimiyyət orqanları ilə iş qaydaları da müəyyən olunur, məsələn; informasiyaların, sənədlərin, qərar layihələrinin hakimiyyət orqanlarına təqdim olunması; komitələrin, komissiyaların, deputat qruplarının, icra orqanlarının işində iştirak etmək; deputatlarla, vəzifəli şəxslərlə istər yazılı, istərsə də şifahi formada əlaqə yaratmaq, hər hansı bir məsələyə diqqəti cəlb etmək üçün kütləvi informasiya vasitələrində iştirak etmək hüququ verilir.

Müəyyən müəlliflər Lobbilə diasporu eyni qəbul edirlər. Lakin bu belə deyil. Diaspor- öz tarixi-etnik torpaqlarından kənarında yaşayan, öz etnik kimliyini qoruyub saxlayan cəmiyyətdir. Əslində Yunan sözü olan diaspora – səpmək, paylamaq mənasını verir. Mənbələrdə bu sözə ilk dəfə Yəhudi Bibliyasının yunan tərcüməsində məhz “Yəhudilərin yadellilər arasında səpələnməsi” mənasında rast gəlinir. Beləliklə, Diaspora anlayışının əsas faktoru etnik qrupların ölkə xaricindəki yad etnosların əhatəsində

yaşamasıdır. Bununla belə başqa xalqlar arasında yaşayan hər hansı bir xalqın müəyyən hissəsinə diaspora demək heç də düzgün olmazdı. “Diaspora – milli məişətə, adət-ənənələrə, mədəniyyətə və dilə, milli şüura malik olan, onu qoruyan, inkişaf və təbliğ edən etnik cəmiyyətdir”. Diaspor xüsusi maraqları olan bir qrup kimi siyasi proseslərdə iştirak edir və digər maraq qrupları kimi o da öz maraqlarını təmin etmək üçün təzyiqliq vasitəsi kimi lobbizmdən istifadə edir. Mövcud taktikadan istifadə etdiyi üçün diaspor Lobbi qrupu kimi tanınır. Beləliklə, diaspor qrup, lobbizm isə qrupların istifadə etdiyi taktikadır.

İndi isə xarici lobbizmin nə olması haqda məlumatlarla tanış olaq. Xarici lobbizm kifayət qədər ənənəvi təzahürdür. Bütün dövlətlər xaricdə onlara lazım olan siyasəti aparmaqda yardım edəcək qeyri-diplomatik təsir mərkəzləri yaratmağa çalışıb və hazırda da çalışmaqdadır. Halbuki xarici lobbizm müəyyən nüfuzlu şəxslərin xarici dövlət tərəfindən aşkarcasına himayə edilməsi kimi leqal forması nisbətən yaxın zamanlarda təzahür etmişdir. Çox uzun zaman ərzində ABŞ-da “xarici lobbizm” mənası altında ən əvvəl “müəyyən xarici siyasi maraqların dəstəklənməsi” anlaşılırdı. Xarici agentlərin qeydiyyatı haqqındakı 1938-ci il qanunu da elə bu mahiyyətdə verilmişdir. Bu qanun xarici agentlərin üzərinə qeydiyyatdan keçmək və fəaliyyət barədə hesabat vermək öhtəliyi qoyur. Əldə olan imkanlardan uğurla istifadə edən İsrail və Tayvan xarici lobbiləri 60-70-ci illərdə ən güclü hesab olunurdu. İsrail lobbisi güclü elektorat qüvvəsi təşkil edən Amerika yəhudilərini də öz fəaliyyətinə cəlb etməsi sayəsində elə indi də öz keçmiş nüfuzunu itirməyib. Yunan və erməni lobbiləri də ABŞ-da çox səmərəli təşkil olunub.

Bununla yanaşı, qeyd etmək vacibdir ki, siyasi lobbizm iqtisadi lobbizmlə, dövlət lobbizmi özəllə çox yaxındır.

Xarici lobbinin Amerika iqtisadiyyatına bilavasitə daxil olması orada Asiya kapitalını təmsil edən təzyiqliq qruplarının güclənməsi ilə sıx əlaqədardır. Hazırda ABŞ-dakı xarici iqtisadi lobbizm əsas üç xassə ilə səciyyələnir: yapon korporativ lobbisinin 70-ci illərdən qalan güclü təsiri; qüvvələrinə görə artıq yaponlarla müqayisə olunan Çin təzyiqliq qruplarının mövqelərinin möhkəmlənməsi; Amerika cəmiyyətinin güclü himayədarlıq reaksiyası.

Xarici lobbizmi səmərəli etmək üçün tədris proqramlarının hazırlanması, informasiya mərkəzlərinin yaradılması, gözəçarpan ictimai tədbirlərin maliyyələşdirilməsi, təbliğat kompaniyaları konsepsiyalarının işlənilib hazırlanması kimi dolaylı təsir vasitələrindən fəal istifadə olunmalıdır.

Həmişə aydındır ki, xarici lobbizm ölkənin iqtisadi və siyasi maraqlarının təmsilçiliyinin inkişaf edən və tamamilə mədəni formasıdır.

Azərbaycan dövləti üçün də lobbizmin fəaliyyəti çox mühüm və aktualdır. Ekspertlərin qiymətləndirməsinə görə hazırda mühacirətdə yaşayan Azərbaycan diasporu bu

gün çox böyük qüvvəni təmsil edir. Bunun əsas kütləsini Cənubi azərbaycanlılar və Türkiyə azərbaycanlıları təşkil edir. Onlar müxtəlif ictimai institutlarda assosiasiyalarda, milli icmalarda təşkilatlınsa, şübhəsiz ki, bizim ölkənin siyasi və iqtisadi maraqlarının lobbiciliyində mühüm rol oynaya bilərlər.

Məhz bu göstərilənləri nəzərə almaqla Azərbaycanda lobbizm fəaliyyətini tənzimləyən qanun layihəsinin hazırlanıb hökumətə və parlamentə təqdim olunmasını vacib hesab edirəm.