

პოლიტიკურ პარტიათა დაფინანსების სამართლებრივი რეგულირების თავისებურებები საზღვარგარეთის ქვეყნებში (შედარებითსამართლებრივი ასპექტები)

პოლიტიკური პარტიები თანამედროვე პოლიტიკური ცხოვრების მნიშვნელოვანი და შეუცვლელი სუბიექტები არიან, რომლებიც არსებით როლს ასრულებენ დემოკრატიული პოლიტიკური სისტემის ფუნქციონირებაში. პოლიტიკურ პროცესებში პოლიტიკური პარტიების როლის ზრდამ ახალი გამოწვევების წინაშე დააყენა მსგავსი გაერთიანებები, უბიძგა მათ სისტემატიურად იფიქრონ ინსტიტუციურ გაძლიერებასა და სრულყოფაზე, გამოიმუშაონ ქმედითი მექანიზმები იმ მრავალმხრივი გამოწვევების დასაძლევად, რომლებიც დაკავშირებულია როგორც რთული და მრავალმხრივი საარჩევნო კამპანიის წარმოებასთან, ისე პოლიტიკური ცხოვრების სხვა ასპექტებში მათ მონაწილეობასთან.

პოლიტიკური პარტიების გაზრდილი როლი თავის მხრივ, არსებით გავლენას ახდენს პარტიათა ფინანსური უზრუნველყოფის საკითხებზე, პარტიათა წინაშე მდგარი ახალი ფუნქციები და ამოცანები ახალ და დამატებით ფინანსურ რესურსებს მოითხოვს პარტიათა ქმედუნარიანობისა და მათი მდგრადობის უზრუნველსაყოფად. პოლიტიკურ პარტიათა დაფინანსებასთან დაკავშირებული სპეციფიკა, ასევე აღნიშნულ პროცესში ჯანსაღი კონკურენციის, სამართლიანობისა და გამჭვირვალების დაცვის ამოცანა კი სახელმწიფოებს აიძულებს პარტიათა დაფინანსებასთან დაკავშირებული საკითხების რეგულირება სპეციფიკური საკანონმდებლო ნორმის საფუძველზე განახორციელონ.

სწორედ აღნიშნულ საკითხებს შეეხება წარმოდგენილი სტატია, რომელშიც მიმოხილულია პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების სამართლებრივ რეგულირებასთან დაკავშირებული თავისებურებები საზღვარგარეთის ქვეყნებში, განხილულ საკითხთა სპექტრი შეეხება პოლიტიკურ პარტიათა, როგორც სახელმწიფო დაფინანსების, ისე კერძო დაფინანსების სამართლებრივ რეგულირების თავისებურებების მიმოხილვას. სტატიაში ასევე განხილულია პოლიტიკურ პარტიათა საფინანსო საქმიანობის საჯაროობასა და გამჭვირვალობასთან დაკავშირებული საკითხები და ზედამხედველობისა და პასუხისმგებლობის მექანიზმები პოლიტიკურ პარტიათა საფინანსო საქმიანობაზე.

საკვანძო სიტყვები: პოლიტიკური პარტია, სახელმწიფო დაფინანსება, კერძო დაფინანსება, შემოწმების უფლება, სანქციონირება, გამჭვირვალობა.

1. შესავალი

პოლიტიკური პარტიები უმნიშვნელოვანეს როლს ასრულებენ თანამედროვე წარმომადგენლობითი დემოკრატიის განვითარებისა და ფუნქციონირების პროცესში. სწორედ პოლიტიკური პარტიების მეშვეობით ხორციელდება ხალხში კონკრეტული პოლიტიკური მსოფლმხედველობის დამკვიდრება და განვითარება, უფრო მეტიც, სწორედ პოლიტიკური პარტიების მიერ, არჩევნების მეშვეობით, ხორციელდება ხელისუფლების ორგანოთა ფორმირება და მათი მეშვეობით ხელისუფლების განხორციელება. პოლიტიკურ პარტიათა

* სამართლის დოქტორი, საქართველოს დავით აღმაშენებლის სახელობის უნივერსიტეტის პროფესორი, ივ. ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის მონწიველი ლექტორი.

ფუნქციონირებამ ინსტიტუციურად განამტკიცა თვალსაზრისი, რომ პოლიტიკური პარტია არის უმთავრესი რგოლი, შუამავალი ინსტანცია¹ ხელისუფლებასა და ხალხის შორის ურთიერთკავშირის უზრუნველსაყოფად².

პოლიტიკურ პარტიათა ინსტიტუციურმა განვითარებამ მრავალსაუკუნოვანი ისტორია³ განვლო, რომლის განმავლობაში ჩამოყალიბდა ის მახასიათებლები, რომელიც თანამედროვე პოლიტიკურ პარტიათა საქმიანობის საფუძვლებსა და მის მრავალმხრივ ფუნქციებს განსაზღვრავს. პოლიტიკურ პარტიათა ამ მრავალმხრივ ფუნქციებს შორის აღსანიშნავია „ფუძემდებლური გადაწყვეტილებების მიღებაში ხალხის მონაწილეობის (ტრანსმისიის ღვედის ფუნქცია), პოლიტიკურ ლიდერთა შერჩევის (მმართველის ამორჩევის ფუნქცია), საერთო ნიშნით ინტერესთა განსხვავებული ჯგუფების შეხედულებების გაერთიანებისა და გათვალისწინების (ჯგუფების ინტეგრაციის ფუნქცია) უზრუნველყოფის“⁴ ფუნქცია.

პოლიტიკურ პარტიათა ინსტიტუციონალიზაციამ, მისი როლის და მნიშვნელობის ზრდამ ამ თუ იმ ქვეყნის პოლიტიკურ სისტემაში, ბუნებრივია გამოიწვია მისი საქმიანობის სამართლებრივი რეგლამენტაციის აუცილებლობა. მიმდინარე ეტაპზე თითქმის ყველა ქვეყნის კანონმდებლობა შეიცავს სპეციალურ ნორმებს მსგავსი გაერთიანების საქმიანობის სამართლებრივი საფუძვლების თაობაზე. უფრო მეტიც, რიგ ქვეყნებში პოლიტიკურ პარტიათა საქმიანობის მარეგულირებელი ნორმები და პრინციპები თვით ქვეყნის კონსტიტუციით არის განმტკიცებული.

პოლიტიკურ პარტიათა საქმიანობის მარეგულირებელ ნორმებში ერთ-ერთი საყურადღებო ნორმები პოლიტიკურ პარტიათა დაფინანსების სამართლებრივ რეგულირებას შეეხება. პოლიტიკურ პარტიათა ფუნქციურმა და ინსტიტუციურმა განვითარებამ, პოლიტიკურ პროცესებში მათი წამყვანი და შეუცვლელი როლის აღიარებამ, რთულმა და მრავალმხრივმა საარჩევნო პროცესებმა, გართულებულმა საარჩევნო ტექნოლოგიებმა და შესაბამისად, არჩევნებისათვის საჭირო რესურსების ზრდამ, პოლიტიკურ პარტიათა რთულმა ორგანიზაციულმა მონყობამ და პარტიათა ფუნქციონირებისათვის საჭირო გაზრდილმა საკადრო რესურსმა დღის წესრიგში დააყენეს პოლიტიკურ პარტიათა მყარი ფინანსური საფუძვლების არსებობა, რამაც თავის მხრივ, პოლიტიკურ პარტიებს უზიდავს მოეძიათ დაფინანსების ახალი წყაროები და ამ გზით დაეფარათ გაზრდილი ფინანსური საჭიროებები და ხელი შეეწყოს პარტიათა შეუფერხებელი ფუნქციონირებისათვის. აღნიშნული პროცესების სამართლიანი, თანასწორი და ჯანსაღი კონკურენციის საფუძველზე წარმართვისათვის კი სახელმწიფოებს უნდა უზრუნველყოს შესაბამისი სამართლებრივი ბაზის ფორმირება. რომელიც ერთის მხრივ, ხელს შეუწყობდა პოლიტიკურ პარტიათა შეუფერხებელ საქმიანობასა და მის წინაშე არსებული გამოწვევების დაძლევას, ხოლო მეორეს მხრივ, უზრუნველყოფდა პოლიტიკურ პარტიათა საქმიანობის გამჭვირვალებასა და ანგარიშვალდებულებას.

¹ *მორლოკი მ.*, პარტიების ფუნქციები და პარლამენტის მუშაობა, საერთაშორისო სამეცნიერო კრებული – კონსტიტუციონალიზმი – მიღწევები და გამოწვევები, *უგრეხელიძე მ., ქანთარია ბ. (რედ.)*, 2019, 222.

² *Standards in Public Life, The Funding of Political Parties in the United Kingdom, Fifth Report of the Committee on Standards in Public Life, 1998, 24*, <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/336870/5thInquiry_FullReport.pdf> [24.02.23.]

³ *Kernalegenn T., van Haute É. (eds.)*, Political Parties Abroad, A New Arena for Party Politics, the Taylor & Francis Group, 2020, 1.

⁴ *გეგენავა დ. (რედ.)*, კონსტიტუციონალიზმი, ზოგადი შესავალი, ნიგნი I, თბ., 2018, 277.

თანამედროვე დემოკრატიულმა სახელმწიფოებმა ჯერ კიდევ გასული საუკუნიდან დაიწყეს ზრუნვა პოლიტიკურ პარტიათა დაფინანსების მარეგულირებელი სამართლებრივი ნორმების შექმნასთან დაკავშირებით. ეს პროცესი განსაკუთრებით აქტიურად გასული საუკუნის მეორე ნახევრიდან წარიმართა.

პოლიტიკურ პარტიათა დაფინანსების სამართლებრივი რეგულირების საქმეში მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანეს რიგი საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ მიღებულმა დოკუმენტებმა, რომლებმაც განსაზღვრეს ის არსებითი პრინციპები, რომელთაც ფუნდამენტური მნიშვნელობა აქვთ პოლიტიკურ პარტიათა დაფინანსების სამართლებრივი რეგულირებისათვის. ამ მხრივ აღსანიშნავია, ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის 2001 წლის 22 მაისის 1516 რეკომენდაცია „პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების თაობაზე“⁵, ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის 2003 წლის 8 აპრილის რეკომენდაცია წევრი სახელმწიფოების მიმართ „საერთო წესები კორუფციის წინააღმდეგ პოლიტიკურ პარტიათა და საარჩევნო კამპანიის დაფინანსებისას“⁶. ასევე აღსანიშნავია ვენეციის კომისიის (სამართლის მეშვეობით დემოკრატიისთვის ევროპული კომისიის) 2006 წლის დოკუმენტი „პოლიტიკური პარტიებისათვის უცხოური წყაროებიდან ფინანსური შენატანების შეზღუდვის თაობაზე“⁷, ვენეციის კომისიის 2010 წლის დოკუმენტი „სახელმძღვანელო პრინციპები – პოლიტიკურ პარტიათა საქმიანობის სამართლებრივი რეგულირების თაობაზე“⁸ და ვენეციის კომისიის 2020 წლის დოკუმენტი „პოლიტიკურ პარტიათა საქმიანობის სამართლებრივი რეგულირების თაობაზე სახელმძღვანელო პრინციპების – მეორე რედაქცია“.⁹ აღსანიშნავია, რომ „კორუფციის წინააღმდეგ“ გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის კონვენცია ასევე შეიცავს ნორმებს სახელმწიფოთა მიერ პოლიტიკურ პარტიათა და საარჩევნო პროცესში მონაწილე კანდიდატების საქმიანობის ფინანსური გამჭვირვალების უზრუნველყოფის თაობაზე¹⁰.

მითითებული დოკუმენტების მიხედვით განსაზღვრულია ის პრინციპები, რომელსაც უნდა ითვალისწინებდეს პოლიტიკურ პარტიათა დაფინანსებასთან დაკავშირებული სამართლებრივი ნორმები. მაგალითად, ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის 2001 წლის 22 მაისის 1516 რეკომენდაციის მიხედვით, „წესები, რომლებიც არეგულირებს პოლიტიკური პარტიების დაფინანსებასა და საარჩევნო კამპანიის წარმოებას უნდა ეფუძნებოდეს შემდეგ პრინციპებს:

⁵ Parliamentary Assembly, Recommendation 1516 (2001), Financing of political parties <<https://pace.coe.int/pdf/663caf382b4bd9ad74a07342af142ba826d215d445bb7cdfbe3ccef9cd70e4a4/recommendation%201516.pdf>> [24.02.23].

⁶ Recommendation of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns <<https://rm.coe.int/16806cc1f1>> [24.02.23].

⁷ Opinion on the Prohibition of Financial Contributions to Political Parties from Foreign Sources, Adopted by the Venice Commission at its 66th Plenary Session (Venice, 17-18 March 2006) <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2006\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2006)014-e)> [24.02.23].

⁸ Guidelines on Political Party Regulation by OSCE/ODIHR and Venice Commission, Adopted by the Venice Commission at its 84th Plenary Session (Venice, 15-16 October 2010) <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)024-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-e)> [24.02.23].

⁹ Guidelines on Political Party Regulation, 2nd ed., Adopted by the Venice Commission at its 125th online Plenary Session (11-12 December 2020), <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)032-e)> [24.02.23].

¹⁰ United Nations Convention „against Corruption“ (7.3.) <https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf> [24.02.23].

- გონივრული ბალანსის არსებობა სახელმწიფო და კერძო დაფინანსებას შორის;
- სამართლიანი კრიტერიუმების საფუძველზე სახელმწიფო სუბსიდიების განაწილება პარტიებს შორის;
- ნათელი წესების არსებობა, რომელიც შეეხება კერძო შემონირობებს;
- საარჩევნო კამპანიის წარმოებისას ხარჯების მაქსიმალური ოდენობის ზღვრის დადგენა;
- ანგარიშგების სრული გამჭვირვალობა;
- დამოუკიდებელი სარევიზიო ორგანოს არსებობა;
- პასუხისმგებლობის ზომების შემოღება არსებული წესების დარღვევისათვის¹¹.

როგორც აღინიშნა, დემოკრატიულ სახელმწიფოთა უმრავლესობაში პოლიტიკურ პარტიათა დაფინანსების სამართლებრივი მოწესრიგებისათვის საჭირო საკანონმდებლო აქტების მიღება გასული საუკუნის მეორე ნახევრიდან დაიწყო. არსებული პრაქტიკის მიხედვით, პოლიტიკურ პარტიათა დაფინანსების რეგულირებასთან დაკავშირებული ნორმები ან უშუალოდ პოლიტიკურ პარტიათა საქმიანობის მომწესრიგებელ კანონებში აისახება ან ამ მიზნით ცალკე კანონი მიიღება. მაგალითად, გერმანიის ფედერაციულ რესპუბლიკაში აღნიშნული საკითხები „პოლიტიკურ პარტიათა შესახებ“¹² კანონით წესრიგდება, ესპანეთში ორგანული კანონით „პოლიტიკურ პარტიათა დაფინანსების თაობაზე“¹³, ავსტრიაში ფედერალური კანონით „პოლიტიკურ პარტიათა ფედერალური მხარდაჭერის შესახებ“¹⁴, პოლიტიკურ პარტიათა დაფინანსების თაობაზე ცალკე კანონები მოქმედებს ასევე არგენტინაში¹⁵, ისლანდიაში¹⁶, სერბეთში¹⁷ და სხვა.

ნიშანდობლივია, რომ პოლიტიკურ პარტიათა დაფინანსების საკითხების რეგულირება ცალკეულ ქვეყნებში კონსტიტუციით არის განსაზღვრული. ამ მხრივ აღსანიშნავია თურქეთის რესპუბლიკის კონსტიტუცია, ბრაზილის რესპუბლიკის კონსტიტუცია, გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის კონსტიტუცია და სხვა. მაგალითად, თურქეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 68-ე მუხლში განმტკიცებულია პრინციპი, რომლის მიხედვით „სახელმწიფო თანაბარ საფუძველზე უზრუნველყოფს პოლიტიკურ პარტიებს აუცილებელი ფინანსური რესურსებით“¹⁸.

¹¹ Parliamentary Assembly, Recommendation 1516 (2001), Financing of political parties, Art.7, <<https://rm.coe.int/native/09000016805e019f>> [24.02.23].

¹² Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz), <<https://www.gesetze-im-internet.de/partg/BJNR007730967.html>> [24.02.23].

¹³ Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, <<https://www.boe.es/buscar/pdf/2007/BOE-A-2007-13022-consolidado.pdf>>, [24.02.23].

¹⁴ Federal Act on Federal Support of Political Parties, <https://europam.eu/data/mechanisms/PF/PF%20Laws/Austria/Austria_Federal%20Act%20on%20Federal%20Support%20of%20Political%20Parties_2012.pdf>, [24.02.23].

¹⁵ Ley De Financiamiento De Los Partidos Politicos, <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/124231/texact.htm>>, [24.02.23].

¹⁶ Act on the Finances of Political Organisations and Candidates and their Information Disclosure, <https://europam.eu/data/mechanisms/PF/PF%20Laws/Iceland/Iceland_Act%20on%20Political%20Party%20Funding_2006_en%20amended%202011.pdf>, [24.02.23].

¹⁷ Law on Financing of political parties, <<https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/71474/76708/F1388605993/YUG71474%20English.pdf>> [24.02.23].

¹⁸ Turkey's Constitution, <https://www.constituteproject.org/constitution/Turkey_2017.pdf?lang=en> [24.02.23].

აღსანიშნავია, რომ არსებული საკანონმდებლო ნორმები არეგულირებენ არა მხოლოდ პარტიათა საერთო დაფინანსების საკითხებს, არამედ ისინი ასევე შეეხება პარტიათა დაფინანსების საკითხებს არჩევნებისა და საარჩევნო კამპანიის წარმოების პროცესში (მაგალითად, საფრანგეთში). ამასთან, ნიშანდობლივია აღინიშნოს, რომ საარჩევნო კამპანიების დაფინანსების მარეგულირებელი ნორმები უფრო მკაცრ მოთხოვნებსა და რეგულაციებს შეიცავს, ვიდრე პოლიტიკურ პარტიათა მიმდინარე დაფინანსების მარეგულირებელი ნორმები.

სხვადასხვა ქვეყანაში არსებული საკანონმდებლო ნორმების მიხედვით პოლიტიკურ პარტიათა დაფინანსების ძირითად წყაროდ განიხილება: ა) სახელმწიფო დაფინანსება; ბ) კერძო შემოწირულობა; გ) სანევრო შენატანი; დ) პოლიტიკური პარტიის მიერ სხვადასხვა ღონისძიებების შედეგად მიღებული შემოსავალი და სხვა. მაგალითად, „პოლიტიკურ პარტიათა დაფინანსების თაობაზე“ ესპანეთის ორგანული კანონის მე-2 მუხლის მიხედვით, პოლიტიკური პარტიის დაფინანსების წყარო შეიძლება იყოს: სახელმწიფო დაფინანსებით მიღებული რესურსები; სანევრო შენატანები და აფილირებულ პირთა შენატანები; პარტიის საკუთარ საქმიანობით მიღებული შემოსავალი; კერძო შემოწირულობა ფულადი ანდა ნატურალური სახის; სესხით ან კრედიტით მიღებული რესურსები და სხვა¹⁹.

2. პოლიტიკურ პარტიათა სახელმწიფო დაფინანსების რეგულირება

პოლიტიკურ პარტიათა დაფინანსების ერთ-ერთ ყველაზე მნიშვნელოვან წყაროს განეკუთვნება სახელმწიფო დაფინანსება. პოლიტიკურ პარტიათა სახელმწიფო დაფინანსების მიზანია სახელმწიფომ მხარდაჭერა აღმოუჩინოს პოლიტიკურ პარტიებს მის წინაშე არსებული მრავალმხრივი გამოწვევის დასაძლევად, შექმნას სამართლიანი ბალანსი საჯარო და კერძო დაფინანსებას შორის, ხელი შეუწყოს პოლიტიკური კონკურენციის სამართლიანად წარმართვას და დემოკრატიული პრინციპების დანერგვას პარტიათა საქმიანობაში.

ნიშანდობლივია, რომ პოლიტიკურ პარტიათა სახელმწიფო დაფინანსების ერთ-ერთი ამოცანა ასევე გულისხმობს, რომ პარტიებმა შეძლონ შეინარჩუნონ დამოუკიდებლობა მსხვილი შემომწირველებისაგან და ხელი შეეწყოს პოლიტიკურ პარტიათა საქმიანობაში თანაბარი შესაძლებლობების შექმნას. როგორც ცნობილი გერმანელი მეცნიერ მ. მორლოკი შენიშნავს „სახელმწიფო დაფინანსების მოდელი, . . . პრინციპულად ნეიტრალური უნდა იყოს პარტიების მიმართ, რაც ნიშნავს, რომ იგი პრინციპულად არ უნდა შეიცავდეს კონკურენციაზე ამა თუ იმ პარტიისთვის სასარგებლო ან საზიანო გავლენის მომხდენ იმპულსებს.“²⁰

ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის 2001 წლის 22 მაისის 1516 რეკომენდაცია ასევე ხაზს უსვამს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების მნიშვნელობას და მიუთითებს, რომ მსგავსი დაფინანსების არსებობა თავიდან აგვაცილებს მათ დამოკიდებულებას კერძო დონორებზე და უზრუნველყოფს პოლიტიკურ პარტიათა თანასწორ შესაძლებლობას. ამასთან, რეკომენდაციის მიხედვით, სახელმწიფო სუბსიდიამ ერთი მხრივ, უნდა გაითვალისწინოს ის პოლიტიკური მხარდაჭერა, რომლითაც სარგებლობენ პოლიტიკური პარტიები, რომელიც ფასდება ობიექტური კრიტერიუმებით, ისეთი რო-

¹⁹ Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, Art 2. <<https://www.boe.es/buscar/pdf/2007/BOE-A-2007-13022-consolidado.pdf>>, [24.02.23].

²⁰ მორლოკი მ. „პარტიების სამართალი, როგორც კონკურენციის სამართალი“, „სამართლის ჟურნალი“, 2009, #2, 251.

გორიცაა მიღებული ხმების ოდენობა და პარლამენტში მიღებული ადგილები, მეორე მხრივ – პოლიტიკურ არენაზე გზა უნდა გაუხსნას ახალ პარტიებს და შეუქმნას მათ თანაბარი პირობები კონკურენციისათვის უკვე ხანგრძლივი დროით მოქმედ პარტიებთან²¹.

აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფოს მხრიდან პოლიტიკური პარტიების ფინანსური მხარდაჭერის ორ ძირითად მიმართულებას გამოყოფენ. ერთი მიმართულება უკავშირდება პირდაპირ სახელმწიფო დაფინანსებას, როდესაც სახელმწიფო პირდაპირ გამოყოფს ფინანსურ რესურსებს პოლიტიკური პარტიების დაფინანსებისათვის, ხოლო მეორე მიმართულებას განეკუთვნება ე.წ. არაპირდაპირი დაფინანსება, რომელიც ითვალისწინებს პოლიტიკური პარტიისათვის გარკვეული შეღავათების დანესებას. მაგალითად, უფასო საეთერო დროის გამოყოფა პოლიტიკური პარტიებისათვის, პოლიტიკური პარტიის ღონისძიებებისათვის უფასოდ ან შეღავათიანი ფასით ფართის ან საკომუნიკაციო საშუალებების გამოყოფა, შეღავათები საგადასახადო დაბეგვრასთან დაკავშირებით და სხვა. აღნიშნული სახის არაპირდაპირი მხარდაჭერა პოლიტიკური პარტიების მიმართ, უმეტესად, როგორც წესი, საარჩევნო კამპანიის პერიოდში ხორციელდება.

სხვადასხვა ქვეყანაში პოლიტიკურ პარტიათა მიერ სახელმწიფო დაფინანსების მიღების სხვადასხვა მოდელი არსებობს, რომელიც განმტკიცებულია შესაბამისი ქვეყნების კანონმდებლობით და რომელიც, როგორც წესი, დამოკიდებულია საკანონმდებლო ორგანოს ბოლო არჩევნებში პოლიტიკური პარტიის მიერ მიღებულ შედეგებთან, მათ შორის პარლამენტში მოპოვებულ მანდატების ოდენობაზე.

ერთ-ერთი მოდელის მიხედვით, პოლიტიკური პარტიებისათვის გამოყოფილი სახელმწიფო დაფინანსების ერთი ნაწილი თანაბრად ნაწილდება ყველა პოლიტიკურ პარტიაზე, ხოლო დაფინანსების მეორე ნაწილს პოლიტიკური პარტიები იღებენ არჩევნებში მიღებული ხმების შესაბამისად. მაგალითად, არგენტინაში პოლიტიკური პარტიებისათვის გამოყოფილი დაფინანსების 20 პროცენტი თანაბრად ნაწილდება ყველა პოლიტიკურ პარტიას შორის, ხოლო 80 პროცენტი ნაწილდება პარტიებს შორის არჩევნებში მიღებული ხმების შესაბამისად. სერბეთის კანონის მიხედვით, პოლიტიკური პარტიებისათვის გამოყოფილი თანხების 30 პროცენტი თანაბრად ნაწილდება ყველა პოლიტიკურ პარტიებს შორის, ხოლო 70 პროცენტი ნაწილდება საკანონმდებლო ორგანოში წარმოდგენილ პოლიტიკურ პარტიებს შორის.

ერთ-ერთი მოდელის მიხედვით, პირდაპირი სახელმწიფო დაფინანსების მიღების უფლებით სარგებლობენ პოლიტიკური პარტიები არჩევნებში მიღებული ხმების შესაბამისად და პარტიები საკანონმდებლო ორგანოში მიღებული მანდატების პროპორციულად. მსგავს მექანიზმს ითვალისწინებს მაგალითად, ესპანეთის კანონი „პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების თაობაზე“, რომლის მიხედვით, პოლიტიკური პარტიების დაფინანსებისათვის გამოყოფილი სუბსიდიების ერთი მესამედი პროპორციულად ნაწილდება იმ პარტიებს შორის, რომელთაც მიიღეს ადგილები საკანონმდებლო ორგანოში, ხოლო სახელმწიფოს მიერ გამოყოფილი სუბსიდიის დარჩენილი ორი მესამედი – იმ პარტიებს შორის რომელთაც საკანონმდებლო ორგანოს ბოლო არჩევნებში მიიღეს ამომრჩეველთა ხმები, მიღებული ხმების პროპორციულად.

²¹ Parliamentary Assembly, Recommendation 1516 (2001), Financing of political parties, Art.8, <<https://rm.coe.int/native/09000016805e019f>> [24.02.23].

სხვა მოდელის მიხედვით, პოლიტიკური პარტიების მიერ სახელმწიფო დაფინანსების მიღება დაკავშირებულია პოლიტიკური პარტიის მიერ საპარლამენტო, საპრეზიდენტო ან/და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა არჩევნებში მიღებულ ხმათა ოდენობაზე. მაგალითად, ფინეთში პოლიტიკური პარტია ვერ მიიღებს სახელმწიფო დაფინანსებას, თუ მან საკანონმდებლო ორგანოს არჩევნებში ვერ მოიპოვა მანდატი. სახელმწიფო დაფინანსების კიდევ ერთი მოდელის მიხედვით, სახელმწიფოს მიერ პოლიტიკური პარტიებისათვის გამოყოფილი ფინანსური რესურსები თანაბრად ნაწილდება ყველა რეგისტრირებულ პოლიტიკურ პარტიას შორის. თუმცა მსგავსი მოდელი მიმდინარე ეტაპზე იშვიათად გამოიყენება.

ირლანდიის კანონმდებლობა ითვალისწინებს ე.წ. „კვალიფიციური პარტიის“ ცნებას, რომელიც თავის მხრივ წარმოქმნის საფუძველს შესაბამისი პარტიისათვის სახელმწიფო დაფინანსების მისაღებად. კანონის მიხედვით, კვალიფიციურ პარტიას განეკუთვნება პარტია, რომელიც რეგისტრირებულია რეესტრში და რომელიც მონაწილეობდა ბოლო არჩევნებში და რომელსაც ჰყავს წარმომადგენელი წარმომადგენელთა პალატაში ანდა სენატში²². ამასთან, პოლიტიკურმა პარტიამ რომ მიიღოს დაფინანსება იგი შეტანილი უნდა იყოს პოლიტიკური პარტიების რეესტრში და მას წარმომადგენელთა პალატის ბოლო არჩევნებში მიღებული უნდა ჰქონდეს ამომრჩეველთა ხმების არანაკლებ 2 პროცენტი.

აღსანიშნავია, რომ ცალკეულ ქვეყნებში (მაგალითად, საფრანგეთი) სახელმწიფოს მიერ პოლიტიკური პარტიებისათვის გაწეულ ფინანსურ დახმარებასთან ერთად, ასევე არსებობს პოლიტიკური პარტიის მიერ არჩევნებში მონაწილეობისათვის წარდგენილი კანდიდატისადმი ინდივიდუალური დახმარების გაწევის წესი, რომლის მიხედვით, არჩევნებში მონაწილე კანდიდატს სახელმწიფოს მხრიდან ეწევა სხვადასხვა სახის დახმარება, მაგალითად, საარჩევნო კამპანიისათვის საჭირო მასალების დაბეჭდვა, საარჩევნო-სააგიტაციო მასალების განთავსებისათვის საჭირო ფართის გამოყოფა და სხვა.

პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების მარეგულირებელი კანონმდებლობა ასევე შეიცავს მითითებას პირდაპირი სახელმწიფო დაფინანსების მოცულობის თაობაზე. მაგალითად, „პოლიტიკური პარტიების სახელმწიფოებრივი მხარდაჭერის შესახებ“ ავსტრიის კანონის მიხედვით არასაპარლამენტო პარტიებს, რომელთაც მოიპოვეს სახელმწიფო დაფინანსების უფლება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ეძლევათ დაფინანსება არჩევნებში მიღებული ყოველი ხმისათვის 2,5 ევროს ოდენობით, ხოლო იმ პარტიებს რომლებიც არიან წარმოდგენილნი საკანონმდებლო ორგანოში – 4,6 ევროს ოდენობით ყოველ მიღებულ ხმაზე. ამასთან, თუ არჩევნების შედეგად პოლიტიკური პარტია საკანონმდებლო ორგანოში მიიღებს 5-ზე მეტ ადგილს მას დამატებით მიეცემა სახელმწიფო დაფინანსება 218 000 ევროს ოდენობით. მსგავს მექანიზმს ითვალისწინებდა „პოლიტიკური ორგანიზაციების დაფინანსების თაობაზე“ ლიტვის კანონი, რომლის მიხედვით, პოლიტიკური პარტიები სახელმწიფო დაფინანსების მიღების უფლებით სარგებლობდნენ იმ შემთხვევაში, თუ ისინი ბოლო საპარლამენტო არჩევნებში გადალახავდნენ საარჩევნო ბარიერს, ამასთან, დაფინანსების ოდენობა განისაზღვრებოდა ამომრჩევლის თითოეულ ხმაზე 0,50 ლიტვური ლიტის ოდენობით.

ნიშანდობლივია, რომ რიგ ქვეყნებში პოლიტიკურ პარტიათა სახელმწიფო დაფინანსების რეგულირებისას პროპორციულობის (თანაზომიერების) პრინციპის დაცვის მიზნით

²² Electoral Act, 1997, <<https://www.irishstatutebook.ie/eli/1997/act/25/enacted/en/html>> [24.02.23].

მოქმედებს ე.წ. „შეფარდებითი ზედა ზღვრის“ პრინციპი, რომლის თანახმადაც, პარტიების სახელმწიფო დაფინანსების მოცულობა არ უნდა აღემატებოდეს შესაბამისი პარტიის მიერ მიღებული საკუთარი შემოსავლების საერთო ოდენობას²³. რიგ ქვეყნებში არსებული საკანონმდებლო გამოცდილების მიხედვით, სახელმწიფოს მიერ პოლიტიკურ პარტიებზე გამოყოფილი ფინანსური დახმარების ოდენობა განისაზღვრება ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტის კონკრეტული პროცენტული მაჩვენებლის მიხედვით, მაგალითად, სერბეთში პოლიტიკურ პარტიათა საერთო დაფინანსების ოდენობა შეადგენს შესაბამისი წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის 0,15 %-ს.

3. პოლიტიკურ პარტიათა კერძო დაფინანსების რეგულირება

სახელმწიფო დაფინანსებასთან ერთად პოლიტიკურ პარტიათა დაფინანსების მნიშვნელოვან წყაროს წარმოადგენს კერძო დაფინანსება, რომელიც არსებით როლს ასრულებს პოლიტიკურ პარტიათა ბიუჯეტის ფორმირების საქმეში. პოლიტიკურ პარტიათა კერძო დაფინანსების წყაროებს მიეკუთვნება პოლიტიკური პარტიის წევრთა სანევრო შენატანები, შემოწირულობები და პოლიტიკური პარტიის მიერ სხვადასხვა ღონისძიებების განხორციელების შედეგად მიღებული შემოსავლები.

პოლიტიკური პარტიის წევრთა სანევრო შენატანები პოლიტიკურ პარტიათა დაფინანსების ერთ-ერთი უძველესი წყაროა, რომელიც მნიშვნელოვან როლს ასრულებდა პოლიტიკურ პარტიათა ფინანსური უზრუნველყოფის საქმეში. პოლიტიკური პარტიის წევრთა სანევრო შენატანების ოდენობა, როგორც წესი, შესაბამისი პოლიტიკური პარტიის უფლებამოსილი ორგანოს მიერ განისაზღვრება და წარმოადგენს პოლიტიკური პარტიის წევრთა ყოველთვიურ შენატანს. ამასთან, ხანგრძლივი დროის განმავლობაში კანონმდებლობით არ დგინდებოდა რაიმე შეზღუდვა პოლიტიკური პარტიის წევრთა სანევრო შენატანის ოდენობასთან დაკავშირებით, თუმცა ბოლო პერიოდში ცალკეული ქვეყნების კანონმდებლობაში შეინიშნება პოლიტიკური პარტიის წევრთა სანევრო შენატანის ზღვრული ოდენობის დადგენის ტენდენცია.

პოლიტიკურ პარტიათა კერძო დაფინანსების სფეროში განსაკუთრებულ საკანონმდებლო რეგულირებას, უმეტეს შემთხვევაში, ექვემდებარება შემოწირულობის მიღებასთან დაკავშირებული საკითხები. შემოწირულობად, როგორც წესი, მიიჩნევენ ფიზიკური ან იურიდიული პირის მიერ პოლიტიკური პარტიის სასარგებლოდ განხორციელებულ ნებისმიერ შენატანს, რომელიც შეიძლება იყოს როგორც ფულადი სახის, ასევე უსასყიდლოდ ან ფასდაკლებით (შეღავათიანი პირობებით) სხვა მატერიალური ან არამატერიალური ფასეულობის გადაცემა ან მომსახურების გაწევა.

სხვადასხვა ქვეყანაში არსებული საკანონმდებლო რეგულაციების მიხედვით, როგორც წესი, დგინდება იმ ზღვრული მოცულობის ოდენობა, რომლის ფარგლებში შესაძლებელია გაკეთდეს ფინანსური შემოწირულობა პოლიტიკური პარტიის სასარგებლოდ. საკანონმდებლო ნორმები, ასევე ადგენენ შეზღუდვებს, თუ ვისგან არ შეიძლება პოლიტიკურმა პარტიამ მიიღოს შემოწირულობა.

ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის 2001 წლის 22 მაისის 1516 რეკომენდაციის მიხედვით, სახელმწიფო დაფინანსებასთან ერთად პოლიტიკურ პარტიათა ფინანსური მხარ-

²³ კობახიძე ი., პოლიტიკურ გაერთიანებათა სამართალი, თბ., 2008, 118.

დაჭერის მნიშვნელოვან წყაროდ მიიჩნევა კერძო დაფინანსება, განსაკუთრებით შემონიშნულობები. ამასთან, რეკომენდაციის მიხედვით, იმის გათვალისწინებით, რომ კერძო შემონიშნულობით იქმნება შესაძლებლობა პარტიაზე არაკანონიერი გავლენისა და კორუფციის, მათთან მიმართებაში გამოყენებული უნდა იქნეს შემდეგი წესები:

ა) აკრძალული უნდა იქნეს შემონიშნულებები სახელმწიფო საწარმოების, სახელმწიფოს კონტროლის ქვეშ მყოფი საწარმოების და ფირმებისაგან, რომლებიც საქონელს აწვდიან ან მომსახურებას უწევენ სახელმწიფო ორგანოებს;

ბ) აკრძალული უნდა იქნეს შემონიშნულებების მიღება ოფშერულ ზონაში რეგისტრირებული კომპანიებისაგან;

გ) შემოღებული უნდა იქნეს მკაცრი შეზღუდვები იურიდიული პირების შემონიშნულობებზე;

დ) კანონმდებლობით განსაზღვრული უნდა იქნეს შემონიშნულობის მაქსიმალური ოდენობა;

ე) აკრძალული უნდა იქნეს შემონიშნულობები რელიგიური ორგანიზაციების მხრიდან²⁴.

სხვადასხვა ქვეყნის კანონმდებლობა განსხვავებულ მიდგომას ითვალისწინებს შემონიშნულობის განხორციელების სამართლებრივ რეგულირებასთან დაკავშირებით. კანონმდებლობაში, როგორც წესი, გვხვდება ჩანაწერი, თუ ვისგან არ შეიძლება იქნეს მიღებული შემონიშნულობები, ხოლო რიგი ქვეყნის კანონმდებლობა შეიცავს ჩანაწერს იმის თაობაზე, თუ ვისგან შეიძლება იქნეს მიღებული კერძო შემონიშნულობა. მაგალითად, „პოლიტიკური პარტიებისა და კანდიდატების ფინანსური საქმიანობისა და მათ მიერ შესაბამისი ინფორმაციის წარდგენის ვალდებულების შესახებ“ ისლანდიის კანონის მიხედვით განსაზღვრულია იმ სუბიექტთა წრე, რომელთაგანაც იკრძალება შემონიშნულობის მიღება, კერძოდ, აღნიშნული კანონის მიხედვით იკრძალება შემონიშნულობის მიღება: „ანონიმური შემონიშნულებებისაგან; საწარმოებისაგან, რომელსაც ფლობს სახელმწიფო ან მუნიციპალიტეტი ანდა იმყოფება სახელმწიფოს ან მუნიციპალიტეტის კონტროლს ქვეშ; საჯარო ორგანიზაციებისაგან, რომლებიც იმყოფებიან სახელმწიფოს ან მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში; უცხოელი მოქალაქისაგან, რომელსაც ისლანდიაში არ აქვს საარჩევნო უფლება, ასევე საწარმოებისა და ორგანიზაციებისაგან, რომლებიც დარეგისტრირებულნი არიან საზღვარგარეთ“²⁵. ამასთან, მითითებული კანონის მიხედვით, იზღუდება შემონიშნულობის მიღება ერთი იურიდიული პირისაგან წლის განმავლობაში 400 000 ისლანდიური კრონის ოდენობაზე მეტი ოდენობით. ანალოგიური ნორმა არის გათვალისწინებული ესპანეთის კანონმდებლობაში, რომლის მიხედვით, ერთი და იგივე პირისაგან პოლიტიკური პარტიის სასარგებლოდ განხორციელებული შემონიშნულობის ოდენობა წლის განმავლობაში არ უნდა აღემატებოდეს 50 000 ევროს.

შემონიშნულობის განხორციელებასთან დაკავშირებული ერთ-ერთი, მნიშვნელოვანი აკრძალვა, რომელსაც სხვადასხვა ქვეყნის კანონმდებლობა აწესებს გულისხმობს შემონიშნულობის მიღების დაუშვებლობას ანონიმური წყაროდან ან შემონიშნულობის მიღებას

²⁴ Parliamentary Assembly, Recommendation 1516 (2001), Financing of political parties, Art.8 <<https://rm.coe.int/native/09000016805e019f>> [24.02.23].

²⁵ Act on the Finances of Political Organisations and Candidates and their Information Disclosure No. 162 of 21 December 2006, <https://europam.eu/data/mechanisms/PF/PF%20Laws/Iceland/Iceland_Act%20on%20Political%20Party%20Funding_2006_en%20amended%202011.pdf> [24.02.23].

უცხო ქვეყნის იურიდიული და ფიზიკური პირისაგან. მითითებული თვალსაზრისით აღსანიშნავია ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის 2003 წლის 8 აპრილის რეკომენდაცია „საერთო წესები კორუფციის წინააღმდეგ პოლიტიკურ პარტიათა და საარჩევნო კამპანიის დაფინანსებისას“, რომელიც ითვალისწინებს სახელმწიფოთა მიმართ ვალდებულებას, რომ „მათ შუაშორებულ, აკრძალონ ანდა რეგლამენტაცია მოახდინონ უცხოური შემომწირველების“²⁶.

ანონიმური წყაროდან ან უცხო ქვეყნის იურიდიული და ფიზიკური პირისაგან შემომწირულობის მიღებას კრძალავს „პოლიტიკურ პარტიათა დაფინანსების თაობაზე“ ესპანეთის ორგანული კანონი. უცხო ქვეყნის იურიდიული და ფიზიკური პირისაგან შემომწირულობის მიღებას ასევე დაუშვებლად მიიჩნევს ირლანდიის კანონმდებლობა. ამასთან, ირლანდიის კანონმდებლობა დასაშვებად მიიჩნევს გარკვეული ოდენობის თანხის მიღებას ანონიმური შემომწირულობის სახით (126 ევრომდე). ანონიმური წყაროდან ზემოაღნიშნულ თანხაზე მეტი შემომწირულობის მიღების შემთხვევაში პოლიტიკური პარტიის მიერ ინფორმაცია უნდა ეცნობოს სტანდარტების კომისიას 14 დღის ვადაში და აღნიშნული თანხა გადასცეს მითითებულ კომისიას.

უნდა აღინიშნოს, რომ რიგ ქვეყნებში პოლიტიკური პარტიისათვის შემომწირულობის გაღება ეკრძალებათ იმ იურიდიულ პირებს, რომლებიც მონაწილეობენ სახელმწიფო შესყიდვებში. აღსანიშნავია, რომ „პოლიტიკურ პარტიათა დაფინანსების თაობაზე“ ესპანეთის კანონში 2015 წელს განხორციელებული ცვლილებების მიხედვით (მუხლი 5), ესპანეთში იურიდიულ პირებსა და ასევე იურიდიული პირის სტატუსის გარეშე გაერთიანებას, აღარ აქვთ უფლება განახორციელონ შემომწირულობა პოლიტიკური პარტიისათვის²⁷.

4. პოლიტიკურ პარტიათა საფინანსო საქმიანობის საჯაროობა

ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ასპექტი, რომელიც პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების სამართლებრივ რეგულირებას უკავშირდება არის პოლიტიკური პარტიის მიერ მიღებული შემოსავლების თაობაზე ინფორმაციის აღრიცხვა და მისი საჯაროობის უზრუნველყოფა. აღნიშნული მოთხოვნა განმტკიცებულია საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ გაცემულ რეკომენდაციებში. მაგალითად, ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის 2001 წლის 22 მაისის 1516 რეკომენდაციის მიხედვით „პოლიტიკური პარტიების დაფინანსება უნდა განხორციელდეს საჯაროობის პრინციპის დაცვით, რასთან დაკავშირებითაც პოლიტიკური პარტიისაგან მოითხოვება:

ა) მკაცრი აღრიცხვის წარმოება ყველა შემოსავლისა და გასავლისათვის, რომელიც არანაკლებ წელიწადში ერთხელ უნდა წარედგინოს სარევიზიო ორგანოს და რომელიც უნდა გამოქვეყნდეს;

ბ) იმ დონორის თაობაზე ინფორმაციის გასაჯაროება, რომლის ფინანსური მხარდაჭერა აღემატება კონკრეტულ ზღვარს“²⁸.

²⁶ Recommendation of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns, art. 7 <<https://rm.coe.int/16806cc1f1>> [24.02.23].

²⁷ Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, Artículo 5. <<https://www.boe.es/buscar/pdf/2007/BOE-A-2007-13022-consolidado.pdf>>, [24.02.23].

²⁸ Parliamentary Assembly, Recommendation 1516 (2001), Financing of political parties, Art.8 <<https://rm.coe.int/native/09000016805e019f>> [24.02.23].

ანალოგიურ დებულებას შეიცავს ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის 2003 წლის 8 აპრილის რეკომენდაცია „საერთო წესები კორუფციის წინააღმდეგ პოლიტიკურ პარტიათა და საარჩევნო კამპანიის დაფინანსებისას“, რომლის მიხედვით, „სახელმწიფომ უნდა გაითვალისწინოს მოთხოვნა, რომ პოლიტიკური პარტიის ბიუჯეტი უნდა მოიცავდეს დეტალურ ინფორმაციას ყველა სახის შემონიშნულობის თაობაზე, მათ შორის მისი ხასიათისა და ღირებულების თაობაზე“²⁹. ამავე რეკომენდაციის მიხედვით, „სახელმწიფომ უნდა მოითხოვოს რომ პოლიტიკურმა პარტიებმა რეგულარულად, მაგრამ არანაკლებ წელიწადში ერთხელ წარუდგინონ მათი ფინანსური საქმიანობის თაობაზე ინფორმაცია, პოლიტიკურ პარტიათა ფინანსურ საქმიანობაზე კონტროლის განმახორციელებელ დამოუკიდებელ ორგანოს“³⁰, ამასთან, მითითებული რეკომენდაციის მიხედვით „სახელმწიფომ უნდა მოითხოვოს პოლიტიკური პარტიებისაგან, რომ მათ რეგულარულად, მაგრამ არანაკლებ წელიწადში ერთხელ გამოაქვეყნონ თავიანთი ფინანსური საქმიანობის თაობაზე ინფორმაცია, მათ შორის საარჩევნო კამპანიაზე განუვლი ხარჯების თაობაზე ინფორმაცია“³¹.

ქვეყნების უმრავლესობის შიდა კანონმდებლობა ითვალისწინებს პოლიტიკური პარტიების შემოსავალ-გასავლის თაობაზე მონაცემების საჯაროობას და ამ მიზნით ადგენს პოლიტიკური პარტიის მიერ შესაბამისი ინფორმაციის უფლებამოსილ სახელმწიფო ორგანოში წარდგენის ვალდებულებას, რომელიც თავის მხრივ, უზრუნველყოფს წარდგენილი ინფორმაციის საჯაროობას. საკანონმდებლო რეგულაციების მიხედვით, პოლიტიკურ პარტიებს ეკისრებათ ვადებულება აღრიცხონ ყველა მიღებული შემოსავალი, მათი წყაროს, ფორმისა და წარმოშობის მითითებით. განსაკუთრებული ყურადღება ექცევა კერძო შემონიშნულობების მიღებისა და აღრიცხვის საკითხს. პოლიტიკურმა პარტიებმა განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიაქციონ კანონმდებლობის მოთხოვნათა დაცვით შემონიშნულობების მიღებას, ასევე შემონიშნულობის მიღების კანონმდებლობით დადგენილი ზღვრის დაცვას. წინააღმდეგ შემთხვევაში პარტიამ უნდა უზრუნველყოს კანონმდებლობის დარღვევით მიღებული შემონიშნულობის ან უკან დაბრუნება ან სახელმწიფო ბიუჯეტისათვის გადაცემა. აღნიშნული საკითხი განსაკუთრებულ აქტუალობას იძენს წინასაარჩევნო კამპანიის პროცესში.

აღსანიშნავია რომ ცალკეულ ქვეყნებში (კანადა, ნორვეგია და სხვა) პოლიტიკური პარტიები თვითონ უზრუნველყოფენ მათი ფინანსური ანგარიშების თაობაზე ინფორმაციის საჯაროობას და მსგავს ინფორმაციას ანთავსებენ სპეციალურ ვებ-გვერდზე³².

აღსანიშნავია, რომ ქვეყნების უმრავლესობის კანონმდებლობის მიხედვით, საჯაროობას ექვემდებარება პოლიტიკური პარტიების როგორც შემოსავლების თაობაზე ინფორმაცია, ასევე მონაცემები გასავლებისა (დანახარჯების) და მათი მიზნობრიობის თაობაზე. განსაკუთრებული ყურადღება ექცევა შემომნიშველთა თაობაზე ინფორმაციის საჯაროობას. უმეტეს ქვეყნებში პოლიტიკური პარტიების შემომნიშველების თაობაზე ინფორმაცია საჯაროა, ცალკეულ ქვეყნებში კი შემომნიშველების თაობაზე ინფორმაცია ექვემდებარება საჯაროობას, თუ შემონიშნულობა კონკრეტულ ოდენობას აღემატება. მაგალითად, ავსტრიის

²⁹ Recommendation of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns, art. 12 <<https://rm.coe.int/16806cc1f1>> [24.02.23].

³⁰ იქვე, მუხლი 14.

³¹ იქვე, მუხლი 13.

³² მაგალითად, ნორვეგიაში აღნიშნული მიზნით ფუნქციონირებს ვებ-გვერდი – <<http://www.partifinansiering.no>>; კანადაში – ვებ-გვერდი – <www.elections.ca>.

კანონმდებლობის მიხედვით, თუ შემონირულობის ოდენობა 50 000 ევროს აღემატება, შემონირულობის თაობაზე ინფორმაცია დაუყოვნებლივ ექვემდებარება საჯაროობას შემონირველის მონაცემების მითითებით. ნორვეგიაში მსგავსი ვალდებულება წარმოიშობა პოლიტიკური პარტიის მიერ 30 000 ნორვეგიულ კრონზე მეტი ოდენობის შემონირულობის მიღების შემთხვევაში, ახალ ზელანდიაში კი 15 000 ახალ ზელანდიურ დოლარზე მეტი ოდენობის შემონირულობის მიღების შემთხვევაში.

5. პოლიტიკურ პარტიათა საფინანსო საქმიანობაზე ზედამხედველობისა და პასუხისმგებლობის მექანიზმები

პოლიტიკურ პარტიათა დაფინანსების საკანონმდებლო რეგულირების ნაწილად განიხილება პოლიტიკურ პარტიათა საფინანსო საქმიანობაზე ზედამხედველობის განხორციელების მექანიზმი. საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციები ითვალისწინებს სახელმწიფოთა ვალდებულებას პოლიტიკური პარტიების საფინანსო საქმიანობაზე ზედამხედველობის განმარტოვებული დამოუკიდებელი ორგანოს ფორმირების თაობაზე. ამ თვალსაზრისით აღსანიშნავია ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის 2001 წლის 22 მაისის 1516 რეკომენდაცია, რომლის მიხედვით „სახელმწიფომ უნდა დააფუძნოს დამოუკიდებელი სარევიზიო ორგანო, რომელიც აღჭურვილი იქნება საკმარისი უფლებამოსილებით პოლიტიკური პარტიების მიერ წარდგენილი ანგარიშებისა და საარჩევნო კამპანიის ხარჯების კონტროლისათვის“. სახელმწიფოთა მიმართ ანალოგიურ რეკომენდაციას შეიცავს ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის 2003 წლის 8 აპრილის რეკომენდაცია „საერთო წესები კორუფციის წინააღმდეგ პოლიტიკურ პარტიათა და საარჩევნო კამპანიის დაფინანსებისას“.

უმეტესი ქვეყნების კანონმდებლობაში გვხვდება ნორმები, რომლებიც განსაზღვრავს მსგავსი ორგანოების არსებობას და მათ ფუნქციებს. აღსანიშნავია, რომ სხვადასხვა ქვეყანაში განსხვავებულია ის სახელმწიფო ორგანოები, რომლებსაც დაკისრებული აქვთ პოლიტიკური პარტიების საფინანსო საქმიანობაზე ზედამხედველობის უფლებამოსილება. მაგალითად, რიგ ქვეყნებში (ესპანეთი, ავსტრია და სხვა) პოლიტიკურ პარტიათა საფინანსო საქმიანობაზე ზედამხედველობის დამოუკიდებელ ორგანოს როლს ასრულებს აუდიტის სამსახური. რიგ ქვეყნებში (მაგალითად, კანადა, ახალი ზელანდია და სხვა) მსგავს ფუნქციას ახორციელებს ცენტრალური საარჩევნო კომისია, ხოლო რიგ ქვეყნებში (ნორვეგია, ლუქსემბურგი და სხვა) პოლიტიკურ პარტიათა ფინანსურ საქმიანობაზე ზედამხედველობის ფუნქციას რამდენიმე სახელმწიფო ორგანო უზრუნველყოფს (მათ შორის სასამართლო, კონტროლის პალატა, სტატისტიკის სამსახური და სხვა).

პოლიტიკური პარტიების საფინანსო საქმიანობაზე ზედამხედველი ორგანოები, როგორც წესი, უზრუნველყოფენ პოლიტიკური პარტიების შემოსავალ-გასავლის თაობაზე ინფორმაციისა და შესაბამისი დოკუმენტაციის, მათ შორის, პოლიტიკური პარტიის წლიური საფინანსო დეკლარაციის მიღებას და ხელს უწყობენ აღნიშნული ინფორმაციის საჯაროობასა და საზოგადოებისათვის ხელმისაწვდომობას. უმეტეს შემთხვევაში აღნიშნულ ორგანოებს მინიჭებული აქვთ უფლებამოსილება გამოავლინონ პოლიტიკური პარტიის საფინანსო საქმიანობაში არსებული დარღვევები და გამოიყენონ კანონით გათვალისწინებული მექანიზმები დარღვევებზე რეაგირებისათვის. ამასთან, მოსთხოვოს შესაბამის პოლიტიკურ პარტიას უზრუნველყოს დარღვევის გამოსწორება.

პოლიტიკური პარტიების მიერ საფინანსო საქმიანობის წარმოების კანონმდებლობით დადგენილი მოთხოვნების დარღვევისათვის სხვადასხვა ქვეყანაში სხვადასხვა სახის სანქციები არის გათვალისწინებული. აღნიშნული სანქციები ატარებს, როგორც ფინანსური სანქციის სახეს, ასევე ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ და რიგ შემთხვევაში სისხლის სამართლებრივი პასუხისმგებლობის სახეს.

ფინანსური სანქციების ყველაზე გავრცელებულ ფორმას განეკუთვნება პოლიტიკური პარტიისათვის სახელმწიფო დაფინანსების დროებით ან მუდმივად შეჩერება პოლიტიკური პარტიის მიერ საფინანსო ანგარიშგებასთან დაკავშირებული მოთხოვნების დარღვევისათვის. მაგალითად, ჩეხეთის კანონმდებლობის მიხედვით, პოლიტიკურ პარტიას შეუწყდება სახელმწიფო დაფინანსება, თუ პოლიტიკური პარტიის მიერ არ იქნება წარდგენილი წლიური საფინანსო ანგარიში, აღნიშნული ანგარიშის წარდგენამდე.

პოლიტიკური პარტიების მიმართ ასევე გამოიყენება ადმინისტრაციული თუ ფინანსური ხასიათის ჯარიმები. მაგალითად, ავსტრიის კანონმდებლობის მიხედვით, თუ პოლიტიკური პარტია ყოველწლიურ ანგარიშში წარადგენს არასრულ ან არასწორ ინფორმაციას მას დაეკისრება ჯარიმა დარღვევის ხასიათის მიხედვით 30 000 ევროს ან 100 000 ევროს ოდენობით. ჩეხეთის კანონმდებლობის მიხედვით, თუ პოლიტიკური პარტია ან მოძრაობა მიიღებს კანონით აკრძალულ შემონიშნულობას და მას შემომნიშვნელს არ დაუბრუნებს, დაეკისრება ჯარიმა, მიღებული უკანონო შემოსავლის ორმაგი ოდენობით.

ცალკეული ქვეყნების კანონმდებლობა ითვალისწინებს პოლიტიკური პარტიის მიმართ სისხლის სამართლებრივ პასუხისმგებლობას ჯარიმის ანდა საქმიანობის უფლების შეჩერების სახით. კიდევ ერთი სახის სანქციებს განეკუთვნება პოლიტიკური პარტიების საქმიანობის აკრძალვა ან პარტიის მიერ წარდგენილი კანდიდატისათვის არჩევნებში მიღებული შედეგების გაუქმება. მაგალითად, თურქეთის კონსტიტუციის 69-ე მუხლის მიხედვით, „პოლიტიკური პარტიები, რომლებიც იღებენ დაფინანსებას უცხო სახელმწიფოსაგან, საერთაშორისო ორგანიზაციისაგან, თურქეთის მოქალაქეობის არმქონე ფიზიკური და იურიდიული პირისაგან ექვემდებარება საბოლოო დაშლას“³³.

6. დასკვნა

როგორც აღინიშნა, პოლიტიკური პარტიები თანამედროვე წარმომადგენლობითი დემოკრატიის უმნიშვნელოვანესი ინსტიტუტია, რომელიც არსებით როლს ასრულებს საპარლამენტო დემოკრატიის განვითარებისა და პოლიტიკური სისტემის ფუნქციონირების პროცესში. ამასთან, პოლიტიკური პარტიების მდგრადი ფუნქციონირებისა და მის წინაშე არსებული მრავალმხრივი გამოწვევების დასაძლევად მნიშვნელოვანია პოლიტიკურ პარტიათა სათანადო ფინანსური უზრუნველყოფა, რომელიც დაფინანსების სხვადასხვა წყაროებს უნდა ეფუძნებოდეს.

პოლიტიკურ პარტიათა დაფინანსების პროცესის სამართლიანად, გამჭვირვალედ და ჯანსაღი კონკურენციის საფუძველზე წარმართვის მიზნით კი სახელმწიფოთა მიერ ხორციელდება სათანადო სამართლებრივ რეგულაციების ფორმირება, რომელიც თავის

³³ Turkey's Constitution, Art. 69 <https://www.constituteproject.org/constitution/Turkey_2017.pdf?lang=en> [24.02.23].

მხრივ, ეფუძნება იმ პრინციპებს, რომლებიც საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ არის განსაზღვრული.

სახელმწიფოთა მიერ მიღებული სამართლებრივი რეგულაციები განამტკიცებენ პოლიტიკური პარტიების, როგორც სახელმწიფო დაფინანსების, ისე კერძო დაფინანსების მექანიზმებს, განსაზღვრავენ მათი მიღებისა და გამოყენების წესსა და პირობებს, უზრუნველყოფენ სახელმწიფო და კერძო დაფინანსებას შორის გონივრული ბალანსის არსებობას. ქვეყნები განსაკუთრებული რაციონალიზმით უდგებიან პოლიტიკურ პარტიათა სახელმწიფო დაფინანსების ჯეროვანი სისტემის ფორმირებასა და კერძო დაფინანსების ისეთი სახის რეგულირებას, როგორიცაა შემოწირულობა.

პოლიტიკურ პარტიათა დაფინანსების საკანონმდებლო რეგულირების მნიშვნელოვანი ამოცანაა გაზარდოს პოლიტიკურ პარტიათა დაფინანსებასთან დაკავშირებული პროცესის საჯაროობა, ხელი შეუწყოს საზოგადოების სათანადო ინფორმირებულობას, უზრუნველყოს პოლიტიკურ პარტიათა საფინანსო საქმიანობაზე ეფექტური ზედამხედველობა, გამოავლინოს და აღკვეთოს დაფინანსების ის მექანიზმები და წყაროები, რომელიც არ არის გათვალისწინებული კანონმდებლობით და რომლებიც ეწინააღმდეგება პოლიტიკურ პარტიათა დაფინანსების ჯანსაღი კონკურენციის საფუძველზე წარმართვის პრინციპებს.

ბიბლიოგრაფია:

1. გეგენავა დ. (რედ.), კონსტიტუციონალიზმი, ზოგადი შესავალი, ნიგნი I, თბ. 2018, 277.
2. კობახიძე ი., პოლიტიკურ გაერთიანებათა სამართალი, 2008, 118.
3. მორლოკი მ., პარტიების სამართალი, როგორც კონკურენციის სამართალი, „სამართლის ჟურნალი“, 2009, #2, 251. I
4. მორლოკი მ., პარტიების ფუნქციები და პარლამენტის მუშაობა, საერთაშორისო სამეცნიერო კრებული – კონსტიტუციონალიზმი – მიღწევები და გამოწვევები, *უგრეხელიძე მ., ქანთარია ბ. (რედ.)*, 2019, 222.
5. United Nations Convention „against Corruption“ (7.3.) <https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf> [24.02.23].
6. Federal Act on Federal Support of Political Parties, <https://europam.eu/data/mechanisms/PF/PF%20Laws/Austria/Austria_Federal%20Act%20on%20Federal%20Support%20of%20Political%20Parties_2012.pdf>, [24.02.23].
7. Act on the Finances of Political Organisations and Candidates and their Information Disclosure, <https://europam.eu/data/mechanisms/PF/PF%20Laws/Iceland/Iceland_Act%20on%20Political%20Party%20Funding_2006_en%20amended%202011.pdf>, [24.02.23].
8. Act on the Finances of Political Organisations and Candidates and their Information Disclosure No. 162 of 21 December 2006, <https://europam.eu/data/mechanisms/PF/PF%20Laws/Iceland/Iceland_Act%20on%20Political%20Party%20Funding_2006_en%20amended%202011.pdf> [24.02.23];
9. Law on Financing of political parties, <<https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/1474/76708/F1388605993/YUG71474%20English.pdf>> [24.02.23];
10. Electoral Act, 1997, <<https://www.irishstatutebook.ie/eli/1997/act/25/enacted/en/html>> [24.02.23].
11. Turkey's Constitution, <https://www.constituteproject.org/constitution/Turkey_2017.pdf?lang=en> [24.02.23].
12. Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz), <<https://www.gesetze-im-internet.de/partg/BJNR007730967.html>> [24.02.23].

13. Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, <<https://www.boe.es/buscar/pdf/2007/BOE-A-2007-13022-consolidado.pdf>>, [24.02.23];
14. Ley De Financiamiento De Los Partidos Politicos, <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/124231/texact.htm>>, [24.02.23].
15. Financing political parties and election campaigns – guidelines, Ingrid van Biezen University of Birmingham, <https://eos.cartercenter.org/uploads/document_file/path/309/Financing_Political_Parties_en.pdf> [24.02.23].
16. Guidelines on Political Party Regulation by OSCE/ODIHR and Venice Commission, Adopted by the Venice Commission at its 84th Plenary Session (Venice, 15-16 October 2010) [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)024-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-e) [24.02.23].
17. Guidelines on Political Party Regulation, 2nd ed., Adopted by the Venice Commission at its 125th online Plenary Session (11-12 December 2020), <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)032-e)> [24.02.23].
18. *Kernalegenn T., van Haute É. (eds.)*, Political Parties Abroad, A New Arena for Party Politics, the Taylor & Francis Group, 2020, 1.
19. Opinion on the Prohibition of Financial Contributions to Political Parties from Foreign Sources, Adopted by the Venice Commission at its 66th Plenary Session (Venice, 17-18 March 2006) <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2006\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2006)014-e)> [24.02.23].
20. Parliamentary Assembly, Recommendation 1516 (2001), Financing of political parties <<https://pace.coe.int/pdf/663caf382b4bd9ad74a07342af142ba826d215d445bb7cdfbe3ccef9cd70e4a4/recommendation%201516.pdf>> [24.02.23].
21. Political Finance Regulations Around the World, An Overview of the International IDEA Database, <<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/political-finance-regulations-around-the-world.pdf>> [24.02.23].
22. Political Party Funding Regulation in Europe, East and West: A Comparative Analysis <<https://www.osce.org/files/OSCE-ODIHR%20Discussion%20Paper%20on%20Political%20Party%20Finance%20Spain.pdf>>, [24.02.23].
23. Recommendation of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns <[https://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/economiccrime/cybercrime/cy%20activity%20interface2006/rec%202003%20\(4\)%20pol%20parties%20EN.pdf](https://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/economiccrime/cybercrime/cy%20activity%20interface2006/rec%202003%20(4)%20pol%20parties%20EN.pdf)> [24.02.23].
24. Standards in Public Life, The Funding of Political Parties in the United Kingdom, Fifth Report of the Committee on Standards in Public Life, 1998, <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/336870/5thInquiry_FullReport.pdf> [24.02.23].