

ამონარიდი

OSCE/ODIHR და ვენეციის კომისიის გზამკვლევიდან პოლიტიკური პარტიის სახელმძღვანელო პრინციპები

სახელმწიფო დაფინანსება

სახელმწიფო დაფინანსების აუცილებლობა

176. სახელმწიფო დაფინანსება და შესაბამისი სახელმძღვანელო პრინციპები (მათ შორის ხარჯების შეზღუდვები, გამოქვეყნება და მიუკერძოებელი აღსრულება) შემოღებულ იქნა ბევრ სახელმწიფოში, როგორც პოტენციური საშუალება კორუფციის პრევენციისთვის, პოლიტიკური პარტიების მნიშვნელოვანი როლის მხარდასაჭერად და კერძო დონორებზე მიუღებელი დამოკიდებულების აღსაკვეთად. ამგვარი ფინანსური სისტემები ყველა პარტიისთვის უზრუნველყოფს არჩევნებში მონაწილეობას თანასწორობის პრინციპის თანახმად, შედეგად კი აძლიერებს პოლიტიკურ პლურალიზმს და ხელს უწყობს დემოკრატიული ორგანოების სათანადო მუშაობას. ზოგადად, კანონმდებლობაში უნდა იყოს მცდელობა, რომ პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების წყაროებს შორის სახელმწიფო და კერძო შენატანების სახით შეიქმნას ბალანსი. სახელმწიფო დაფინანსების მექანიზმი არავითარ შემთხვევაში არ უნდა ზღუდავდეს ან ერეოდეს პოლიტიკური პარტიის დამოუკიდებლობაში.

177. სახელმწიფო დაფინანსების რაოდენობა ყურადღებით უნდა იქნას განსაზღვრული ამ ფინანსებით სარგებლობის გათვალისწინებით, რათა არ მოხდეს კერძო შენატანების ან ინდივიდუალური შეწირულობათა ზეგავლენის შეწყვეტა. არჩევნები და საარჩევნო კამპანიები თავისთავად განსხვავებულია სხვადასხვა სახელმწიფოებში და შეუძლებელია დაფინანსების უნივერსალური მოდელის დადგენა, კანონმდებლობაში უნდა გადაიხედოს ის მექანიზმები, რაც გამიზნულია მიმდინარე სახელმწიფო დაფინანსების შედეგების პერიოდული შეფასებისა და საჭიროებისამებრ ფინანსების განაწილების შესაცვლელად. ზოგადად, მხარდაჭერის უზრუნველსაყოფად სუბსიდიებს მნიშვნელოვანი ყურადღება უნდა დაეთმოს, მაგრამ იგი არ უნდა იყოს შემოსავლის ერთადერთი წყარო ან ქმნიდეს სახელმწიფოებრივ მხარდაჭერაზე ზედმეტი დამოკიდებულების პირობებს.

ფინანსური მხარდაჭერა

178. კანონმდებლობაში მკაფიოდ უნდა იქნას ნებადართული სახელმწიფოს მხრიდან პოლიტიკური პარტიებისთვის ფინანსური მხარდაჭერა. პოლიტიკურ პარტიებში სახელმწიფო თანხების განაწილება ხშირად მიიჩნევა კანდიდატების თანაბარი შესაძლებლობების პრინციპის დაცვის

მნიშვნელოვან ფაქტორად, განსაკუთრებით სადაც სახელმწიფო დაფინანსების სისტემა მოიცავს სპეციალურ უზრუნველყოფის მექანიზმებს ქალებისა და უმცირესობათა ჯგუფებისთვის. იქ სადაც პარტიებს გააჩნიათ ფინანსური მხარდაჭერა, სათანადო საკანონმდებლო აქტები უნდა ქმნიდეს სპეციალურ გზამკვლევებს, რაც უზრუნველყოფს ამგვარი დაფინანსების განაწილებას ობიექტური და მიუკერძოებელი გზით.

179. პირდაპირი დაფინანსების გარდა, შესაძლებელია სახელმწიფომ პარტიებს შესთავაზოს სხვაგვარი მხარდაჭერა, როგორცაა გადასახადებისგან გათავისუფლება პარტიის საქმიანობის ფარგლებში, უფასო საეთერო დროის გამოყოფა, ან კამპანიის ღონისძიებათა ჩატარების მიზნით სხდომათა დარბაზებით უფასოდ სარგებლობა. ყველა შემთხვევაში, ორივე ფინანსური და არაფინანსური სახის მხარდაჭერა პარტიებისთვის და კანდიდატებისთვის უნდა იქნას გაწეული თანაბარი შესაძლებლობების საფუძველზე (ქალებისა და უმცირესობების ჩათვლით). “თანასწორობა” შეიძლება არ იყოს აბსოლუტური თავისი ბუნებით, მაგრამ სახელმწიფოებრივი მხარდაჭერის (ფინანსური თუ სხვა სახის) პროპორციულად (თანაბრად) გამანაწილებელი სისტემა უნდა იქნას ობიექტური, სამართლიანი და მიზანშეწონილი.

180. არჩევნებში ქალთა მონაწილეობის მხარდასაჭერად, სახელმწიფომ შესაძლებელია ასევე უზრუნველყოს უფასო ბავშვთა მოვლის ან მსგავსი ღონისძიებები და ფინანსური მექანიზმები, რათა მხარი დაუჭიროს ოჯახური ვალდებულებების მქონე კანდიდატებს. ამგვარი ალტერნატიული დახმარების არატრადიციული ფორმები შეიძლება საჭირო გახდეს, იმისთვის, რომ ქალებს ჰქონდეთ პოლიტიკურ ცხოვრებაში სრული მონაწილეობის საშუალება. სხვა ამგვარი დახმარება მიზანმიმართული მდებრობითი სქესის ან არახელსაყრელ პირობებში მყოფი კანდიდატებისთვის შეიძლება განხილულ იქნას ვალდებულებების თვალსაზრისით, პოლიტიკურ ცხოვრებაში ისტორიული უთანასწორობის აღმოსაფხვრელად.¹

181. უფასო საეთერო დროის გამოყოფა კანდიდატებისთვის, რომლებიც არჩევნებში იყრიან კენჭს არის სახელმწიფოებრივი მხარდაჭერის ერთ-ერთი ყველაზე მარტივი და ეფექტური საშუალება. გარდა ამისა, მასმედიის საეთერო დრო წარმოადგენს იმის გარანტს, რომ სახელმწიფო აკმაყოფილებს მის მიმართ წაყენებულ მოთხოვნებს ინფორმირებული ელექტორატის ჩამოყალიბების შესახებ. უფრო მეტიც, მედია, ისევე როგორც ყველა საკომუნიკაციო სისტემა, თამაშობს გადამწყვეტ როლს გენდერული სტერეოტიპების ფორმირებაში. ეს ხელს უწყობს მდებრობითი და მამრობითი სქესის კანდიდატების უნარისა და პოტენციალის რეალური სურათის წარმოდგენას, ისევე როგორც მამაკაცებისა და ქალების ცხოვრების სურათის ასახვას სტერეოტიპებისგან თავისუფალი,

¹ იხილეთ ICERD, CEDAW.

მრავალფეროვანი და ბალანსირებული გზით. ამგვარად, საჯარო დაფინანსების ნებისმიერმა სისტემამ უნდა განიხილოს საეთერო დროის გამოყოფა უფლებამოსილი კანდიდატებისთვის. შეიძლებისდაგვარად, ანალოგიური საეთერო დრო უნდა იქნას მიწოდებული კანონით გათვალისწინებული თანაბარი მიდგომით (განაწილება შეიძლება განხორციელდეს აბსოლუტური თანასწორობის ან სამართლიანობის საფუძველზე, მხარდაჭერის დაფიქსირებულ დონეზე დაყრდნობით). თანასწორობა ეხება როგორც გამოყოფილი დროის რაოდენობას, ასევე ამგვარი განაწილების ბუნებასაც.²

182. კარგი გამოცდილებაა საგადასახადო შეღავათებით იმ ინდივიდების უზრუნველყოფა, რომლებიც შეწირულობას აკეთებენ არაფინანსური, გაწეული შრომის, საქონლის ან მომსახურების სახით. კანონმდებლობამ პოლიტიკური პარტიებისთვის შესაძლოა უზრუნველყოს ამგვარ შენატანზე გადასახადის გამოქვითვა. თუმცა, ევროსაბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაციის (2003)⁴ თანახმად, საუკეთესო ვარიანტია თუ კანონმდებლობა შეზღუდავს მსგავს გადასახადებისგან გათავისუფლებას.

ფინანსების განაწილება

183. შესაბამისი კანონმდებლობა უნდა ადგენდეს პოლიტიკური პარტიებისთვის სახელმწიფო მხარდაჭერის განაწილების სისტემას. ზოგიერთი სისტემა თანხებს ანაწილებს არჩევნებამდე, წინა არჩევნების შედეგებზე ან მხარდაჭერის მინიმალურ დონეზე დაყრდნობით. სხვები კი ფინანსების გამოყოფას უზრუნველყოფენ არჩევნების შემდეგ, გამომდინარე არჩევნების საბოლოო შედეგებიდან. ზოგადად, არჩევნებამდე თანხის სრულად ან ნაწილობრივად ანაზღაურება უზრუნველყოფს თანასწორობის საფუძველზე პარტიების არჩევნებში მონაწილეობას.

184. გამანაწილებელი სისტემების შექმნისას პრიორიტეტი უნდა მიენიჭოს წინასაარჩევნო დაფინანსების სისტემებს, და არა არჩევნების შემდგომი დაფინანსების სქემებს, რამაც შეიძლება მცირე, ახალი და ნაკლები რესურსების მქონე პარტიებისთვის არაეფექტური კონკურენცია შექმნას. არჩევნების შემდგომი დაფინანსების სისტემამ შესაძლოა ვერ უზრუნველყოს პოლიტიკური კამპანიისთვის საჭირო მინიმალური საწყისი ფინანსური რესურსი. შედეგად, არჩევნების შემდგომ დაფინანსების სისტემამ შეიძლება უარყოფითად იმოქმედოს პოლიტიკურ პლურალიზმზე. გარდა ამისა, საარჩევნო პროცესის საკმაოდ ადრეულ ეტაპზე უნდა განხორციელდეს ფინანსების განაწილება, რათა მიღწეული იქნას თანაბარი შესაძლებლობები კამპანიის პერიოდში. 74 სახელმწიფო დაფინანსების პროცესის გადატანა კამპანიის გვიან პერიოდამდე ან არჩევნების შემდგომი ეტაპის დადგომამდე შეიძლება გახდეს ნაკლები

² კონვენცია ქალთა მიმართ ყველა ფორმის დისკრიმინაციის აღმოფხვრის შესახებ (ხელი მოეწერა 1979 წლის 18 დეკემბერს, ძალაში შევიდა 1983 წლის 3 სექტემბერს) 1249 UNTS 13 (CEDAW).

შესაძლებლობების მქონე პარტიებისთვის თანასწორი საარჩევნო კამპანიის შემაფერხებელი.

185. თანხების გამოყოფა შეიძლება იყოს სრულიად თანაბარი (“აბსოლუტური თანასწორობა”) ან პროპორციული, პარტიის არჩევნების შედეგებზე ან მხარდაჭერის დაფიქსირებულ დონეზე დაყრდნობით (“სამართლიანი”). არ არსებობს სახელმწიფო დაფინანსების განაწილების უნივერსალური სისტემა. სახელმწიფო დაფინანსების კანონმდებლობის მიხედვით წარმოდგენილია დაფინანსების განაწილება აბსოლუტური თანასწორობისა და სამართლიანობის მიდგომების კომბინირებით, რაც ყველაზე ეფექტური გზა უნდა იქნას პოლიტიკური პლურალიზმისა და თანაბარი შესაძლებლობების მიღწევის თვალსაზრისით. იქ, სადაც მხარდაჭერის მინიმალური ზღურბლის გადალახვაა საჭირო დაფინანსების მოსაპოვებლად, შეუსაბამოდ მაღალი ზღურბლი შეიძლება წამგებიანი გახდეს პოლიტიკური პლურალიზმისა და მცირე პოლიტიკური პარტიებისთვის. პოლიტიკური პლურალიზმისთვის პრიორიტეტულია საჯარო მხარდაჭერის უზრუნველყოფა მცირე ბარიერის დასაძლევად, ვიდრე საარჩევნო ზღურბლის გადალახვა პარლამენტში მანდატის მოსაპოვებლად.

186. დაფინანსების კანონმდებლობა შეიძლება ასევე ქმნიდეს სტიმულებს პოლიტიკური მონაწილეობის წასახალისებლად. მაგალითად, პროპორციულმა გრანტებმა, რითაც სახელმწიფო უზრუნველყოფს იმავე რაოდენობის დაფინანსებას, რაც პარტიას გადაეცა მხარდამჭერების მიერ, შეიძლება ხელი შეუწყოს საზოგადოების ინტენსიურ ჩართულობას პოლიტიკურ პროცესებში, მაგრამ ამგვარ სისტემას ჭირდება მკაცრი კონტროლი, რათა არ მოხდეს შემოწირული თანხების არასათანადოდ გაზრდა და რომ ყველა კერძო შენატანი იქნას განხორციელებული კერძო შეწირულობების მარეგულირებელი ჩარჩოების ფარგლებში.

187. კანონმდებლობამ უნდა უზრუნველყოს, რომ სახელმწიფო ფინანსების განაწილების სქემამ არ გამოიწვიოს რომელიმე პოლიტიკური პარტიის მონოპოლია ან ფინანსების არაპროპორციული განაწილება. განაწილების ფორმულამ ასევე უნდა მოახდინოს ორი დიდი პოლიტიკური პარტიის მიერ სახელმწიფო ფინანსების მონოპოლიზების პრევენცია.

მოთხოვნები სახელმწიფო დაფინანსების მისაღებად

188. სახელმწიფო დაფინანსების მინიმუმი ხელმისაწვდომი უნდა იქნას პარლამენტში წარმოდგენილი ნებისმიერი პარტიისთვის. თუმცა, პლურალიზმის ხელშესაწყობად, საპარლამენტო პოლიტიკური პარტიების გარდა, დაფინანსება სხვა პარტიებზეც უნდა განაწილდეს, რათა მათ გააჩნდეთ საშუალება არჩევნებში წარადგინონ კანდიდატები და ისარგებლონ მინიმალური მხარდაჭერის დონით. ეს განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ახალი პარტიებისათვის, რომელთაც უნდა მიეცეს საშუალება არსებულ პარტიებთან სამართლიანი კონკურენციისა.

189. ხელმისაწვდომი სახელმწიფო დახმარების დონე უნდა განისაზღვრებოდეს სათანადო წესდებითა და სახელმძღვანელო პრინციპებით. დადგენილ და გადახედილ უნდა იქნას იურიდიული ორგანოს უფლებები და მოვალეობები, რომლის მიხედვითაც იგი ადგენს ფინანსური მხარდაჭერის მაქსიმალურ დონეს. სახელმწიფო დაფინანსებასთან დაკავშირებული პოლიტიკურ პარტიების ანგარიშები უნდა კონტროლდებოდეს სპეციალური საჯარო ორგანიზაციების მიერ.

190. სახელმწიფოს დაფინანსებას შეუძლია გაზარდოს პოლიტიკური პლურალიზმი, პოლიტიკური პარტიებისთვის რესურსების გაზრდით. კანონმდებლობამ პოლიტიკურ პარტიებს შეიძლება მოსთხოვოს მხარდაჭერის მინიმალური დონის დამადასტურებელი დოკუმენტების წარდგენა დაფინანსების მიღებამდე. ამრიგად, სახელმწიფო დაფინანსებაზე უარის თქმამ შეიძლება გამოიწვიოს პოლიტიკური პლურალიზმისა და ალტერნატივათა დონის შემცირება, ამგვარად მიზანშეწონილია გზამკვლევების შემუშავება, რომელთა მეშვეობითაც განისაზღვრება თუ რა კრიტერიუმები უნდა დააკმაყოფილოს ახალმა პოლიტიკურმა პარტიამ დაფინანსების მისაღებად და ასევე, რა რაოდენობის თანხები უნდა მოხმარდეს არასაპარლამენტო პარტიებს. საჭიროა შემუშავებულ იქნას ეფექტური სისტემა, რითაც უზრუნველყოფილი იქნება ამომრჩეველთათვის არჩევანის გასაკეთებლად რეალური პოლიტიკური ალტერნატივები.

191. პარტიის მხრიდან ფონდების განაწილება მდებარეობითი კანდიდატების მხარდასაჭერად არ უნდა იყოს მიჩნეული დისკრიმინაციულად, მაგრამ განხილულ იქნას სპეციალური დონისძიების თვალსაზრისით, რაც განსაზღვრულია CEDAW (მე-4 მუხლი) მიხედვით. ევროსაბჭოს მინისტრთა კომიტეტის 2003/3 რეკომენდაციის მიხედვით, პოლიტიკურ და საზოგადოებრივი გადაწყვეტილების მიღებაში ქალთა და მამაკაცთა დაბალანსებული მონაწილეობის შესახებ, სახელმწიფო ფონდების განაწილება შეიძლება განხორციელდეს ქალთა მონაწილეობის მოთხოვნების შესაბამისად. 61 ვინაიდან მნიშვნელოვანია პარტიის შიგნით საქმიანობის თავისუფლების დაცვა კანდიდატებისა და პლატფორმების შერჩევასთან მიმართებაში, საჯარო დაფინანსება შესაძლებელია გონივრული თვალსაზრისით შეიზღუდოს ძირითადი ვალდებულებებიდან გამომდინარე.

192. სახელმწიფო დაფინანსების მისაღებად მიზანშეწონილია სახელმწიფოს მხრიდან მინიმალური მოთხოვნების დაწესება. მსგავსი მოთხოვნები შეიძლება მოიცავდეს:

- პოლიტიკური პარტიის რეგისტრაციას
- მინიმალური დონის მხარდაჭერის დადასტურებას

- გენდერულად დაბალანსებულ წარმომადგენლობას³
- არსებულ მოთხოვნათა შესაბამისად ფინანსური ანგარიშების შევსებას (წინა არჩევნების ჩათვლით)
- სათანადო ანგარიშგებისა და აუდიტის სტანდარტებთან შესაბამისობას.

პარტიისა და კამპანიის დაფინანსების სახელმძღვანელო პრინციპები

ხარჯების ლიმიტი

193. დემოკრატიული პროცესების უზრუნველსაყოფად აუცილებელია პარტიისა და კამპანიის დაფინანსების რეგულირება და შესაძლებლობისამებრ, ხარჯების ლიმიტირება. გაეროს ადამიანთა უფლებების კომიტეტის No 25 ზოგადი ხასიათის კომენტარის თანახმად, “სათანადო შეზღუდვები კამპანიის ხარჯებზე შეიძლება იქნას გამართლებული, იქ სადაც აუცილებელია ამომრჩეველთა ხმის მიცემის თავისუფლების უზრუნველყოფა და დემოკრატიული პროცესების დაცვა რომელიმე კანდიდატის ან პარტიის მხრიდან არაპროპორციული დანახარჯებისგან. პატივი უნდა ეცეს და გათვალისწინებულ იქნას სამართლიანი არჩევნების შედეგები”. 72 ამგვარი ჩარჩოს ფარგლებში ერთ-ერთი მთავარი მოთხოვნაა გამჭვირვალება. ყველა სისტემა ფონდების განაწილებისათვის და ანგარიშგებისთვის, კამპანიის პერიოდში ან მის გარეშე, უნდა იქნას მორგებული გამჭვირვალების მოთხოვნაზე და იცავდეს კორუფციის წინააღმდეგ გაეროს კონვენციისა და ევროსაბჭოს სახელმძღვანელო პრინციპებს.⁴

194. ამომრჩეველთა უფლებების დასაცავად და კორუფციის პრევენციისათვის მნიშვნელოვანია პარტიისა და კამპანიის ფონდების გამჭვირვალება. ეს იმ თვალსაზრისითაც გადამწყვეტია, რომ საზოგადოებას აქვს უფლება იყოს ინფორმირებული. ამომრჩეველს უნდა გააჩნდეს სათანადო ინფორმაცია, ვინაიდან გაწეული ფინანსური დახმარება პოლიტიკურ პარტიებს ანგარიშვალედებულს ხდის.

195. გონივრული შეზღუდვები კამპანიის დანახარჯებზე შეიძლება იქნას გამართლებული იმით, რომ არ მოხდეს ამომრჩეველთა ხმის მიცემის

³ გენდერული ბალანსის მოთხოვნა შესაძლებელია პოლიტიკურ ფონდებთან მიმართებაში, ვინაიდან სახელმწიფოს ფინანსური მხარდაჭერა წარმოადგენს არა პოლიტიკური პარტიების უფლებას, არამედ მათთვის მინიჭებულ პრივილეგიას. ევროსაბჭოს მინისტრთა კომიტეტის 2003/3 რეკომენდაცია აცხადებს, რომ: “წევრმა სახელმწიფოებმა უნდა განიხილონ საკანონმდებლო რეფორმების გატარების საკითხი, რათა წარადგინონ ბარიერი კანდიდატებისთვის ადგილობრივ რეგიონალურ, ეროვნულ და ზეეროვნულ დონეებზე. პროპორციული სიების არსებობის პირობებში გასათვალისწინებელია “ელვა სისტემა”; ასევე გენდერული თანასწორობის ხელშეწყობისთვის პოლიტიკური პარტიებისთვის გამოყოფილი სახელმწიფო დაფინანსება”

⁴ იხ. გაეროს კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ, მუხლი მე-7(3). ასევე, წევრ სახელმწიფოებში ევროსაბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია (2003)4 პოლიტიკური პარტიებისა და საარჩევნო კამპანიების დაფინანსების სფეროში კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის საერთო წესების შესახებ მუხლი 3. გ

თავისუფლებისა და დემოკრატიული პროცესების შეზღუდვა ნებისმიერი პარტიის თუ კანდიდატის მიერ არაპროპორციული დანახარჯების გამო.

196. მისაღებია ის ფაქტი, რომ სახელმწიფომ პარტიებისთვის დაადგინოს არჩევნების დანახარჯების მაქსიმუმი, რათა სამართლებრივი გზით მიაღწიოს კანდიდატებს შორის თანასწორობის დაცვას. ამგვარი შეზღუდვების ლეგიტიმური მიზანი უნდა იქნას დაბალანსებული, რათა უზრუნველყოს პარტიაში გაწვევრიანებისა და აზრის გამოხატვის თავისუფლება. ხარჯების ლიმიტი დაკვირვებით უნდა დაწესდეს, რათა არ იყოს ზედმეტად მძიმე. ხარჯების ლიმიტის მაქსიმუმი ჩვეულებრივ შეადგენს აბსოლუტურ ან ფარდობით თანხას, რაც დგინდება ისეთი ფაქტორების გათვალისწინებით, როგორცაა კონკრეტულ ოლქში ამომრჩეველთა რაოდენობა, საარჩევნო კამპანიის მასალები და გაწეული მომსახურება. ევროსაბჭოს მინისტრთა კომიტეტი მხარს უჭერს ამ უკანასკნელს, მაქსიმალური ლიმიტის თვალსაზრისით, რომლის ოდენობაც დგინდება, მიუხედავად იმ სისტემისა, რაც გამოიყენება შესაბამისი მთლიანი ელექტორატიდან არჩევნებში მონაწილე მოსახლეობისთვის. ნებისმიერ შემთხვევაში, დაფინანსების ლიმიტი უნდა დადგინდეს კანონის მიერ.

197. გარდა ამისა, ამგვარი შეზღუდვების დაწესების და გადახედვის უფლებამოსილი სახელმწიფო ორგანოს კომპეტენციის ფარგლები სათანადო კანონმდებლობით უნდა იქნას დადგენილი. შეზღუდვები უნდა იყოს რეალური, რათა ყველა პარტიას გააჩნდეს ეფექტური კამპანიის ჩატარების საშუალება, და ასევე უნდა შეესაბამებოდეს თანამედროვე საარჩევნო კამპანიების მაღალ ხარჯებს. ეს მოითხოვს, რომ სამართლებრივი შეზღუდვები ეყრდნობოდეს ინდექსაციას და არა - აბსოლუტურ რაოდენობას.

კამპანიის ფინანსური ანგარიშგების მოთხოვნები

198. სახელმწიფომ უნდა მოსთხოვოს პოლიტიკურ პარტიებს, რომ საარჩევნო პერიოდში მათ აწარმოონ პარტიებისთვის ან კანდიდატებისთვის ყველა ფინანსური თუ არაფინანსური შენატანის აღრიცხვა. ამგვარი აღრიცხვიანობა ხელმისაწვდომი უნდა გახდეს საზოგადოებისთვის და შეესაბამებოდეს დანახარჯების წინასწარ დადგენილ ლიმიტს.

199. პარტიებს ევალებათ ძირითადი ინფორმაცია წარმოადგინონ შესაბამის სახელმწიფო სტრუქტურებში (საარჩევნო მართვის ორგანოებში ან წინასწარ დადგენილ მარეგულირებელ ორგანოში) კამპანიის დაწყებამდე. აღნიშნული ინფორმაცია უნდა მოიცავდეს პარტიის საბანკო ანგარიშს და პარტიის ფინანსებზე პასუხისმგებელი პირების პირად ინფორმაციას.

200. კამპანიის ფინანსების სააღრიცხვო დოკუმენტები უნდა გადაეცეს შესაბამის ორგანოებს არჩევნების შემდეგ არაუგვიანეს 30 დღის ვადაში. მსგავსი აღრიცხვიანობა საჭიროა მოეთხოვებოდეს არამარტო პარტიას, როგორც ერთ მთლიანს, არამედ ცალკეულ კანდიდატსა და კანდიდატთა სიებში მყოფთ. კანონით უნდა დადგინდეს ანგარიშის ფორმატი, რათა პარტიებმა წარადგინონ ყველა ტიპის მოთხოვნილი ინფორმაცია ისეთი სახით, რომ შესაძლებელი გახდეს სხვადასხვა პარტიის მონაცემების შედარება. გამჭვირვალების მხარდაჭერის მიზნით კარგი გამოცდილებაა ამგვარი ფინანსური ანგარიშების დროულად ინტერნეტში განთავსება.

პოლიტიკური ფინანსური ანგარიშების მოთხოვნები

201. კორუფციის წინააღმდეგ გაეროს კონვენციის მე-7(3) მუხლი ავალდებულებს ხელმომწერ სახელმწიფოებს, რომ შესაბამისი ძალისხმევით ხელი შეუწყონ არჩევნებში კანდიდატებისა და პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების გამჭვირვალებას. ასევე, შესაძლოა სხვა ტიპის რეკლამენტების გამოყენება პოლიტიკურ პროცესებში ფინანსების როლის გასაკონტროლებლად, როგორცაა: ხარჯების ლიმიტები, გარკვეული ფორმის შემოსავლებზე შეზღუდვების დაწესება, სახელმწიფო დაფინანსების უზრუნველყოფა; აუცილებელია ინფორმაციის სათანადო მიწოდება, რათა სხვა სახელმძღვანელო პრინციპები ზუსტად იქნას შესრულებული.

202. პოლიტიკურ პარტიებს უნდა მოეთხოვებოდეს, რომ შესაბამის ორგანოებში წარადგინონ ანგარიშები წელიწადში ერთხელ მაინც, კამპანიის არწარმოების პერიოდში. ეს ანგარიშები უნდა აღწერდეს შემოწირულობებსა და დანახარჯებს. გამჭვირვალების უზრუნველყოფის საკითხში შეიძლება შევიდეს ისეთი მოთხოვნები, როგორც ანგარიშში დონორის ვინაობის მითითება. კანონმდებლობამ უნდა დაარეგულიროს ამგვარი მოთხოვნები კონფიდენციალურობისა და ოპონენტების მხრიდან ზეწოლისგან დაცვის გათვალისწინებით. ყველა ანგარიში უნდა იქნას გამოქვეყნებული კონსოლიდირებულ საფუძველზე, რათა მოიცვას პარტიის საქმიანობის ყველა დონე.

203. ანგარიშში მკაფიოდ უნდა განხორციელდეს შემოსავლისა და დანახარჯების დიფერენციაცია. ამის გარდა, ანგარიშის ფორმატი უნდა შეიცავდეს შემოწირულობების ჩამონათვალს სახელმძღვანელო პრინციპებით დადგენილი სტანდარტული კატეგორიების მიხედვით. ფინანსურ ანგარიშში უნდა იქნას მითითებული მიღებული შემოწირულობების ხასიათი და ღირებულება.

204. ანგარიში უნდა მოიცავდეს (შეძლებისდაგვარად), როგორც პარტიის საერთო, ასევე კამპანიისთვის გაწეულ ხარჯებს. ანგარიშში უნდა იყოს მითითებული რა თანხები იქნა გახარჯული პარტიული მიზნებისათვის და რა – პირადად კანდიდატებისათვის.

205. პარტიამ შეიძლება გვერდი აუაროს კამპანიის ფინანსური რეგულირების მოთხოვნებს წინასაარჩევნო პერიოდში სხვადასხვა ღონისძიებების განხორციელებით, ან სხვა ფინანსური არსებისა და მომსახურების გამოყენებით. სხვა გზების გამოყენება ზოგ ქვეყანაში ცნობილია, როგორც “მესამე მხარის” ჩართვა. შესაძლებლობების ბოროტად გამოყენების აღსაკვეთად უნდა დაწესდეს არჩევნებში არამონაწილე პოლიტიკური პარტიების ანგარიშგების მყარი სისტემა. კანონმდებლობამ უნდა უზრუნველყოს გზამკვლევები, რომელთა მიხედვითაც განსაზღვრული იქნება თუ, რა ტიპის ღონისძიებები უნდა შეიზღუდოს არჩევნებამდე კამპანიაში, და ამ პერიოდში არსებული რა სახის შემოსავლები და ხარჯები უნდა იქცეს სათანადო მონიტორინგისა და სანქციების საგანად. კანონმდებლობამ ნათლად უნდა განსაზღვროს თუ, ვის შეიძლება გადაეცეს პოლიტიკური პარტიის ფინანსები არჩევნების წინა პერიოდში და ასევე, დაადგინოს შეზღუდვები მესამე მხარესთან ასოცირებულ ხარჯებზე.

206. ანგარიშგების გამჭვირვალობა მოითხოვს პარტიების ფინანსური ანგარიშგების დროულ გამოქვეყნებას. აღნიშნული მოთხოვნის დაკმაყოფილება გულისხმობს, რომ ანგარიში უნდა შეიცავდეს საკმარის დეტალებს, რათა გახდეს სასარგებლო და გასაგები საზოგადოებისთვის. ფინანსური ანგარიშგების გამოქვეყნება მნიშვნელოვანია საზოგადოების პარტიისადმი ნდობის მოსაპოვებლად, ანგარიშგების მოთხოვნები ასევე უნდა იცავდნენ ბალანსს ინფორმაციის სავალდებულო გამოქვეყნებასა და დონორთა კონფიდენციალურობასთან დაკავშირებით.

სახელმწიფო რესურსების ბოროტად გამოყენება

207. საერთაშორისო ნორმების მიერ სახელმწიფო რესურსების ბოროტად გამოყენება საყოველთაოდ დაგმობილია. ვინაიდან არსებობს ბუნებრივ და ადმინისტრაციულ რესურსებთან დაკავშირებული უპირატესობის ფაქტორი, საკანონმდებლო სფერო ყურადღებით უნდა მიუდგეს იმ ფაქტს, რომ ამგვარი უპირატესობები არ გახდეს მუდმივი ან მისი არეალი არ გაფართოვდეს. არჩევით თანამდებობაზე მყოფმა კანდიდატებმა და პარტიებმა არ უნდა გამოიყენონ სახელმწიფო ფინანსები და რესურსები (მაგ.: სხვადასხვა მასალები, სამუშაო კონტრაქტები, ტრანსპორტირება, თანამშრომლები და ა.შ.) პირადი სარგებლობისთვის. ეუთოს კოპენჰაგენის დოკუმენტის 5.4 თავი ამ თვალსაზრისით აცხადებს, რომ მონაწილე სახელმწიფოები ახდენენ “აშკარა გამიჯნვას სახელმწიფოსა და პოლიტიკურ პარტიებს შორის; კერძოდ, არ მოხდება პოლიტიკური პარტიების გაიგივება სახელმწიფოსთან”.

208. სახელმწიფო რესურსების ეფექტური რეგულირებისთვის კანონმდებლობამ უნდა დაადგინოს თუ, რა მიიჩნევა უფლებამოსილების

ბოროტად გამოყენებად. მაგალითად, თანამდებობის პირებს ხშირად აქვთ უფასო საფოსტო ქსელის გამოყენების უფლება (რომელიც გათვალისწინებულია ხელისუფლების გადაწყვეტილებებთან დაკავშირებით საზოგადოებისთვის ინფორმაციის მიწოდებისათვის), პროპაგანდისტული ხასიათის ან კანდიდატების პოლიტიკური პლატფორმების შემცველი ელექტრონული გზავნილები მიიჩნევა რესურსების ბოროტად გამოყენებად. კანონმდებლობამ უნდა დაარეგულიროს ამგვარი შემთხვევები.

209. სახელმწიფო რესურსების ბოროტად გამოყენება შეიძლება ასევე მოიცავდეს საჯარო მოხელეთა მანიპულაციას და მათზე ზეწოლას. მთავრობათათვის არ წარმოადგენს უჩვეულო პრაქტიკას მოსთხოვოს საჯარო მოხელეებს მთავრობის მხარდასაჭერ აქციაზე დასწრება. მსგავსი ქმედებები პირდაპირ და საყოველთაოდ უნდა იქნას აკრძალული კანონის მიერ.

210. საჯარო მოხელეებს (სამოქალაქო მუშაკებს) პოლიტიკური პარტიის მხრიდან არ უნდა მოეთხოვებოდეთ შემოწირულობების შეტანა. ამგვარი მიდგომა უნდა იკრძალებოდეს კანონით, როგორც სახელმწიფო რესურსის ბოროტად გამოყენება.

მარეგულირებელი ორგანო

211. ევროსაბჭოს მინისტრთა კომიტეტის 2003(4) რეკომენდაციის თანახმად, “სახელმწიფოებმა დამოუკიდებელი მონიტორინგისთვის უნდა უზრუნველყონ პოლიტიკური პარტიებისა და საარჩევნო კამპანიების დაფინანსება. დამოუკიდებელი მონიტორინგი უნდა მოიცავდეს ზედამხედველობას პოლიტიკური პარტიების ანგარიშებზე და ხარჯებზე, ისევე როგორც მათ პრეზენტაციასა და გამოქვეყნებაზე”.

212. მონიტორინგი შეიძლება განხორციელდეს მრავალი სხვადასხვა ორგანოს მიერ, კომპეტენტური სამეთვალყურეო ორგანოს ან სახელმწიფო ფინანსური ორგანოს ჩათვლით. კანონმდებლობამ უნდა მიიღოს ეფექტური ზომები იმის მიუხედავად, თუ რომელი ორგანო შეირჩევა პარტიის ფინანსური ანგარიშების მონიტორინგისთვის, რათა უზრუნველყოს ამ ორგანოს დამოუკიდებლობა პოლიტიკური ზეგავლენისგან და მიუკერძოებლობის დაცვა. ამგვარი დამოუკიდებლობა ფუნდამენტურია ორგანოს სათანადო მუშაობისთვის და ასევე კატეგორიულად რეკომენდებულია, რომ დანიშვნის პროცედურები დადგინდეს ისე, რათა აცილებულ იქნას პოლიტიკური ზეგავლენა პარტიის წევრებზე.

213. კანონმდებლობამ უნდა დაადგინოს მარეგულირებელი ორგანოს წევრების დანიშვნის პროცედურა, გარკვევით გამიჯნოს მათი კომპეტენცია და საქმიანობა, განსაზღვროს დარღვევების ტიპი და მასშტაბი, რაც ექვემდებარება სანქციებს და უზრუნველყოს მკაფიო ხელმძღვანელობა

გასაჩივრების პროცედურების მარეგულირებელი გადაწყვეტილებების შესახებ.

214. მარეგულირებელ ორგანოს უნდა გააჩნდეს უფლებამოსილება, რათა განახორციელოს პარტიებისა და კანდიდატების ანგარიშების მონიტორინგი და ჩაატაროს ფინანსური ანგარიშგების აუდიტები. ამგვარი აუდიტის ჩატარების პროცესი უნდა დგინდებოდეს შესაბამისი კანონმდებლობით. ფინანსური რეგლამენტები წარმოადგენს სფეროს, რომელიც ხშირად შეიძლება იქცეს დისკრიმინაციის ან მიკერძოებული მოპყრობის საგნად მარეგულირებელი ორგანოს მხრიდან. ამის თავიდან ასაცილებლად, კანონმდებლობამ უნდა განსაზღვროს შესაბამისი პროცესი და პროცედურები და მიიღოს გადაწყვეტილება, თუ რა გზით და რომელი პარტიის ანგარიშები უნდა იქნას შერჩეული აუდიტისთვის. აუდიტი ყველა შემთხვევაში უნდა იყოს არადისკრიმინაციული და ობიექტური.

სანქციები ფინანსური დარღვევების წინააღმდეგ

215. ფინანსურ ანგარიშგებასთან დაკავშირებული დარღვევები, შეუსაბამობა ფინანსური ანგარიშგებისა სახელმძღვანელო პრინციპებთან ან სახელმწიფო ფინანსების არასათანადო გამოყენება უნდა განაპირობებდეს პარტიისთვის ამგვარი დაფინანსების სრულ ან ნაწილობრივ შეწყვეტას. სხვა შესაძლო სანქცია შეიძლება გულისხმობდეს ადმინისტრაციული ჯარიმების დაწესებას. ევროსაბჭოს მინისტრთა კომიტეტის თანახმად, პოლიტიკური პარტიები უნდა იქცნენ “ეფექტური, პროპორციული და დამაჯერებელი სანქციების” ობიექტად, პოლიტიკური ფინანსების შესახებ კანონის მოთხოვნათა დარღვევის შემთხვევაში.⁵ იხილეთ სანქციები 225-ე მუხლში.

216. როგორც აღნიშნულია 225-ე მუხლში, ყველა სანქცია უნდა იყოს პროპორციული. ფინანსური დარღვევების სფეროში, მხედველობაში მიიღება თანხის ოდენობა, დარღვევის დამალვის მცდელობა და თუ არის დარღვევა განმეორებადი ხასიათის.

217. სისხლის სამართლის სანქციები გათვალისწინებულია მნიშვნელოვანი დარღვევებისთვის, რომლებიც ზღუდავს საჯარო ნდობას, თუმცა უნდა არსებობდეს მთელი რიგი ადმინისტრაციული სანქციები პარტიების მიერ დაფინანსების არასწორი მიღების ან გამოყენების შემთხვევებისთვის.

⁵ რეკომენდაციები პოლიტიკური პარტიებისა და საარჩევნო კამპანიების დაფინანსების სფეროში კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის საერთო წესების შესახებ *op. cit.*, note 21, დანართი, მუხლი 16.