

Prof. Dr. Martin Morlok

# Das Parteiengesetz Georgiens und die Möglichkeiten seiner Verbesserung

პროფ. დოქ. მარტინ მორლოკი

პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ  
საქართველოს კანონი და მისი  
გაუმჯობესების შესაძლებლობები

The findings, views, opinions and recommendations expressed in this paper are purely those of the author and do not necessarily reflect the views of GIZ.

წინამდებარე დასკვნაში გამოთქმული მიგნებები, შეხედულებები, მოსაზრებები და რეკომენდაციები ეკუთვნის მხოლოდ ავტორს და შეიძლება არ ასახავდეს გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოების შეხედულებებს



**Autor:**

**Prof. Dr. Martin Morlok** ist ein deutscher Rechtswissenschaftler und Professor für Öffentliches Recht, Rechtstheorie und Rechtssoziologie an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf. Er fungiert zugleich als Direktor des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung. Im Auftrag der GIZ ist er in Georgien bei der Verbesserung des Georgischen Parteigesetzes als Experte tätig.

**ავტორის შესახებ:**

**ბ-ნი პროფ. დოქ. მარტინ მორლოკი** არის გერმანელი სამართლის მეცნიერი და ჰაინრიხ ჰაინეს სახელობის დუსელდორფის უნივერსიტეტის პროფესორი საჯარო სამართლის, სამართლის თეორიის და სამართლის სოციოლოგიის მიმართულებით. ის იმავდროულად იკავებს გერმანული და საერთაშორისო პარტიების სამართლისა და პარტიების კვლევითი ინსტიტუტის დირექტორის თანამდებობას. GIZ-ის სამართლის პროგრამის ეგიდით იგი საქართველოში ჩართულია ექსპერტად პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ საქართველოს კანონის გაუმჯობესებაში.

**Translator:** Ilia Meskhidze

მთარგმნელი: ილია მესხიძე

© Autor, 2018

© Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), 2018

## Inhaltsverzeichnis

I.	Aufgaben des Parteienrechts .....	4
1.	Ohne Parteien keine parlamentarische Demokratie.....	4
2.	Ermöglichungsfunktion des Parteienrechts.....	3
3.	Begrenzungs- und Disziplinierungsfunktion des Parteienrechts.....	4
4.	Parteien sind Spezialzweckorganisationen .....	4
5.	Parteienrecht ist Wettbewerbsrecht.....	5
6.	Parteien sind Tendenzorganisationen.....	6
7.	Zentrale Bedeutung der Parteifinzen und ihrer Regulierung.....	6
II.	Bestandsaufnahme des Parteiensystems und des Parteienrechts.....	7
1.	Die georgische Parteienlandschaft.....	8
2.	Das Parteiengesetz Georgiens .....	9
III.	Die verfassungsrechtlichen Vorgaben für das georgische Parteiengesetz .....	11
1.	Die Regelungsfelder des Parteienrechts.....	11
2.	Die Aussagen der Verfassung Georgiens über politische Parteien.....	12
3.	Die Konstitutionalisierung des Parteienrechts.....	14
IV.	Bemerkungen und Anregungsänderungen zum geltenden Parteiengesetz .....	16
1.	Bezeichnung des Gesetzes, Legaldefinition, Gründung und Registrierung politischer Parteien.....	16
2.	Vorgaben für die Satzung der Parteien .....	19
3.	Sicherung der innerparteilichen Demokratie .....	22
4.	Regeln der Parteienfinanzierung.....	24
V.	Abschließende Bemerkungen.....	31

## I. Aufgaben des Parteienrechts

### 1. Ohne Parteien keine parlamentarische Demokratie

Ohne politische Parteien kann eine moderne Demokratie nicht funktionieren. Das gilt in besonderem Maße für Demokratien des parlamentarischen Typus.

Parteien haben, das zeigt auch der Blick in die Entstehungsgeschichte des Parteiwesens, einen konstitutiven Bezug zur parlamentarischen Repräsentation und zur Arbeit in einem Parlament. Dies hat zwei Aspekte.

- Zum einen werden die Kandidaten für Parlamentswahlen regelmäßig von Parteien aufgestellt. Die Wahlkämpfe zu Parlamentswahlen werden genauso regelmäßig von Parteien getragen. Parteien fungieren in dieser Hinsicht als Sammelstellen von Ressourcen verschiedener Art, von Finanzmitteln, von Arbeitskraft, von Zeitaufwand, die von den Mitgliedern und Anhängern einer Partei über diese gebündelt in den Wahlkampf eingebracht werden. Ohne solche parteiförmig organisierten Wahlkämpfe wäre die Gefahr sehr viel größer, dass die Politik von Personen dominiert wäre, die aus ihrem großen eigenen Vermögen sich Wahlkämpfe leisten könnten. Ein entwickeltes Parteiwesen hat also insofern auch die Bedeutung, die potentielle Rolle von Oligarchen zurückzudrängen.
- Aber auch im Parlament sind die über eine Partei gewählten Abgeordneten von entscheidender Bedeutung für dessen Arbeitsfähigkeit. Die moderne Welt ist kompliziert geworden. Sachgemäße Gesetzgebung verlangt ein großes Maß an Detailwissen, welches nur durch Spezialisierung der Abgeordneten erreicht werden kann: Kein Abgeordneter kann über alle Politikfelder hin sich einigermaßen hinreichend informieren. Die mit der Spezialisierung notwendigerweise einhergehende relativ geringe Kenntnis auf anderen Politikfeldern wird ausgeglichen durch das Vertrauen in die Empfehlungen der Abgeordneten der gleichen Partei/Fraktion, also von Abgeordneten der gleichen politischen Grundrichtung. Der Fraktionsbetrieb ist also unter diesem Gesichtspunkt geboten, um die unerlässliche Arbeitsteilung im Parlament wieder integrativ zusammenführen zu können. Nicht zuletzt kann unter der Geltung der Mehrheitsregel eine parlamentarische Entscheidung nur dadurch erreicht werden, dass die Abgeordneten nicht als isolierte Einzelkämpfer agieren, sondern sich in Fraktionsverbänden, ggf. auch in Koalitionen, um Mehrheiten bemühen.

Angesichts der Stärkung der parlamentarischen Elemente durch die jüngste Verfassungsreform in Georgien liegt es nahe, einen Blick auf das Parteienrecht zu werfen und nach Möglichkeiten zu suchen, das Parteiwesen zu stärken. Funktionierende politische Parteien bedürfen der rechtlichen Regulierung. Es besteht ein Bedarf an Parteienrecht, und zwar in mindestens zwei Hinsichten.

## 2. Ermöglichungsfunktion des Parteienrechts

### a. Kollektive Zweckverfolgung

Politische Parteien sind Instrumente zur kollektiven Verfolgung von Zwecken, so wie andere Organisationen auch. Diese kollektive Zweckverfolgung braucht geeignete Rechtsformen, die genaue Ausgestaltung dieser Rechtsformen sollte sich dabei an den Zwecken der Organisation ausrichten. Demgemäß kennt das Recht verschiedene Rechtsformen, solche des Wirtschaftsrechts, solche für die Verfolgung idealer Zwecke, aber eben auch solche für die Verfolgung politischer Ziele.

### b. Handlungsfähigkeit nach außen

Diese Rechtsformen sollen zum einen die Handlungsfähigkeit der Organisation nach außen sicherstellen. Es geht also um die gesicherte Möglichkeit, am Rechtsverkehr teilnehmen zu können, dafür braucht es Vertretungsberechtigte, es bedarf der Sichtbarkeit, der Erkennbarkeit, auch der wirtschaftlichen Grundlage für die Fortexistenz. Das Angebot der Rechtsordnung an Organisationsformen soll diese Handlungsfähigkeit nach außen ermöglichen.

### c. Entscheidungsfähigkeit nach innen

Darüber hinaus muss eine Organisation auch nach innen entscheidungsfähig sein. Dies wird dadurch geschaffen, dass das Recht Organe konstituiert, Strukturen vorgibt und Entscheidungsverfahren nahelegt. Auch das Binnenleben einer Organisation ist also auf eine rechtliche Ausgestaltung angewiesen.

### d. Binnendemokratie

Für politische Parteien unter dem Vorzeichen der Demokratie gilt darüber hinaus, dass diese Entscheidungsfindung *demokratisch* geprägt sein soll. Das bedeutet auch, dass es wirksame Möglichkeiten für den Bürger gibt, sich parteipolitisch zu betätigen; dementsprechend kennt Art. 23 Abs. 1 Verfassung Georgien ein solches Recht.

Es ist also festzuhalten: Rechtliche Organisationsvorgaben ermöglichen erst die Aktivitäten politischer Parteien, zumal unter dem Anspruch der Demokratie.

### **3. Begrenzungs- und Disziplinierungsfunktion des Parteienrechts**

Mit Hilfe der Parteien, aber auch in den Parteien, wird um die Macht gekämpft. Der Kampf um die Macht setzt Energien frei, produziert Emotionen, setzt Anreize zu unfairem Handeln. Ein zivilisierter und chancengleicher demokratischer Wettbewerb um die Macht bedarf deswegen eines regulierenden Parteiengesetzes. Hier müssen Grenzen für das Handeln der Parteien und ihrer Mitglieder gesetzt werden, hier müssen Mindestgewährleistungen für eine faire Konkurrenz um die Macht gesichert werden.

### **4. Parteien sind Spezialzweckorganisationen**

#### **a. Konstitutiver Wahlbezug**

Parteien sind Organisationen, die den Zweck verfolgen, die Herstellung der verbindlichen politischen Entscheidungen zu beeinflussen. Eine Demokratie kann man auch verstehen als ein politisches System, das *institutionalisierte Beeinflussungsstrukturen* kennt, man könnte auch von „Input-Strukturen“ für die Einwirkungsmöglichkeiten der Bürger sprechen. Die wichtigsten dieser Strukturen der Einflussnahme sind die Volksvertretungen auf den verschiedenen Ebenen der staatlichen Organisation und die Wahlen zu diesen Volksvertretungen, ebenso die Wahlen zu sonstigen politischen Ämtern. So betrachtet stellen sich Parteien dar als Spezialzweckorganisationen zur Nutzung der demokratischen Inputstrukturen einer politischen Ordnung.

Angesichts des zentralen Charakters von Wahlen für die demokratische Einflussnahme wird der *Wahlbezug* für die politischen Parteien als Spezialzweckorganisationen konstitutiv. In diesem Bereich kommt es auch zu Überschneidungen von Parteienrecht und Wahlrecht.

#### **b. Spezifische Rechte und Pflichten entsprechend dem besonderen Zweck**

In Hinblick auf diese Rolle der Parteien bei Wahlen werden ihnen besondere Rechte zuerkannt, aber auch besondere Pflichten auferlegt. An dieser Stelle seien nur die Transparenzpflichten für die Parteifinzen als Beispiel genannt.

c. Abgrenzung zu anderen Organisationen

Dieser Charakter als Spezialzweckorganisationen zur Nutzung der demokratischen Einflusskanäle erlaubt auch die Abgrenzung zu anderen Organisationstypen, die andere Zwecke verfolgen, die aber auch politische Absichten haben mögen. Der Hauptzweck von Parteien muss die Einflussnahme auf die politische Entscheidungsfindung sein, darf nicht in wirtschaftlichen Aktivitäten bestehen. Zur Unterscheidung von anderen Organisationstypen sollte die Wahlteilnahme das maßgebliche Kriterium bilden.

## 5. Parteienrecht ist Wettbewerbsrecht

Demokratien sind als Wettbewerbsordnung organisiert. Ein Wettbewerb um die Gunst der Wähler soll dazu beitragen, deren Interessen und Bedürfnisse wahrzunehmen, daraus politische Ziele zu formulieren und zu versuchen, diese in Gestalt von politischen Entscheidungen zu realisieren.

Jeder Wettbewerb bedarf einer Wettbewerbsordnung, eines Wettbewerbsrechts. Dies gilt für den wirtschaftlichen Wettbewerb, aber auch für den politischen Wettbewerb. So betrachtet hat das Parteienrecht eine wesentliche Bedeutung als Wettbewerbsrecht<sup>1</sup>. Die von einem Wettbewerb erwarteten nützlichen Wirkungen stellen sich nur ein, wenn die Konkurrenten *Chancengleichheit* genießen. Diese zu sichern ist deswegen eine der Hauptaufgaben des Parteienrechts. Der Wettbewerb soll weiter fair sein, bestimmte Mittel sollen deswegen rechtlich ausgeschlossen werden. Der Wettbewerb um die Gunst der Bürger kann nur funktionieren, wenn die Bürger wissen, wer hinter einer Partei sich verbirgt, es braucht also Klarheit über die hinter einer Partei stehenden Kräfte, es bedarf der Transparenz der Wettbewerber. Gegen Irreführungen ist ein „Markenrecht“ der Parteien geboten, also ein Schutz von Namen und Symbolen. Schließlich soll der Wettbewerb auch vor Kartellbildungen geschützt werden. Das Parteienrecht als Wettbewerbsrecht sollte nicht zuletzt die Offenheit des Wettbewerbs für neue Konkurrenten gewährleisten, also die „Marktzutrittsschranken“ relativ niedrig halten.

Ein demokratisches Parteileben ist auch im Binnenbereich durch Konkurrenz gekennzeichnet, durch Wettbewerb der politischen Konzeptionen und durch Wettbewerb zwischen unterschiedlichen Personen. Auch dieser innerparteiliche Wettbewerb sollte offen, fair und chancengleich ausgestaltet sein. All dies ist die Aufgabe des Parteienrechts in seiner Funktion als Wettbewerbsrecht.

---

<sup>1</sup> Vgl. M. Morlok, Parteienrecht als Wettbewerbsrecht, in: FS für D. Th. Tsatsos, 2003, S. 408 ff.

## 6. Parteien sind Tendenzorganisationen

Parteien haben eine Basis ihrer grundsätzlichen ideologischen Ausrichtung, durch welche sie sich unterscheiden. Die Motivation ihrer Mitglieder liegt eben darin, bestimmte Lösungsmodelle für gesellschaftliche Probleme anderen vorzuziehen. Insofern sind Parteien gekennzeichnet durch eine bestimmte weltanschauliche Tendenz. Diese Tendenz ist Motiv für die Mitgliedschaft, ist Grund für die Wahlentscheidung der Bürger und ist deswegen im nach außen dargestellten Profil das maßgebliche Erkennungszeichen. Das Parteienrecht hat die Aufgabe, diesen Tendenzcharakter der Parteien zu ermöglichen und zu schützen. Dies bedeutet in erster Linie, dass das Parteienrecht die *Freiheit* der Parteien gegenüber dem Staat sicherstellen sollte. Dies meint, die Freiheit, sich eine bestimmte Programmatik zu wählen und zu verfolgen, weiter die Freiheit, sich dazu einer bestimmten Organisationsform zu bedienen, nicht zuletzt auch die Freiheit, die Mitgliedschaft an dieser Tendenz auszurichten, d. h. nicht jedermann aufzunehmen zu müssen und Mitglieder, welche dieser Tendenz deutlich widersprechen, wieder ausschließen zu können.

## 7. Zentrale Bedeutung der Parteifinancen und ihrer Regulierung

### a. Hauptproblem: Chancengleichheit

Auch im Bereich der politischen Parteien ist ohne Finanzmittel wenig zu bewirken. Die Finanzen sind deswegen ein wesentlicher Regelungsgegenstand des Parteienrechts. Das Zentralproblem der Parteienfinanzierung stellt die Gewährleistung der *demokratischen Egalität* dar. In einer Demokratie soll der politische Einfluss aus der Wahlurne kommen und nicht aus dem Geldbeutel. Politischer Einfluss soll nicht erkaufbar sein. Anders formuliert: Die Bürger sollen ungeachtet ihrer finanziellen Möglichkeiten grundsätzlich gleiche Chancen haben, die politische Entscheidungsfindung zu beeinflussen. Dies gilt für den einzelnen Bürger, aber auch für die Parteien, die finanzstärkere oder finanzschwächere Kreise ansprechen.

### b. Sicherung gegen ein Übergreifen gesellschaftlicher Ungleichheit

Eine freiheitliche Gesellschaft produziert Unterschiede, produziert Ungleichheit. Das ist die unvermeidliche, ja auch gewollte Folge einer freiheitlichen Gesellschaft. Für die auf die Chancengleichheit verpflichtete demokratische Ordnung stellt dies aber ein Hauptproblem dar: Ein Übergreifen gesellschaftlicher Ungleichheit auf die Politik soll nach Möglichkeit vermieden werden. Eine wesentliche politische Ressource sind Geldmittel, andere etwa gesellschaftlich aufgebaute Reputation oder



Organisationskraft oder Wissensbestände. Im Mittelpunkt der Bemühung des Parteienrechts um Chancengleichheit steht deutlich die Abwehr von übermächtigen Einflussmöglichkeiten aufgrund finanzieller Ressourcen.

Dazu steht ein breites Instrumentarium zur Verfügung, das international eingesetzt wird. Hier sind zunächst nur überblickshaft zu erwähnen Offenlegungspflichten über Einnahmen und Ausgaben der Parteien, die Begrenzung der Höhe von Spenden, das Verbot von Spenden aus bestimmten Quellen, Ausgabenobergrenzen für Wahlkämpfe.

c. Staatliche Parteienfinanzierung

Eine erhebliche Rolle dabei kommt auch der *staatlichen Finanzierung* der Parteien zu. Sie soll einerseits Chancengleichheit befördern zwischen den Parteien, zwischen kapitalkräftigen und weniger kapitalkräftigen gesellschaftlichen Kreisen, sie soll auch die Anfälligkeit für Korruption mindern.

Die rechtliche Regulierung der staatlichen Finanzierung muss festlegen, welche Parteien in den Genuss von Haushaltsmitteln kommen, und ebenfalls die Verteilungskriterien festlegen. Dabei darf es nicht darum gehen, alle Parteien gleichzustellen: Der Wettbewerb um die Gunst der Bürger soll ja Unterschiede hervorbringen. Die staatliche Finanzierung hat also sich zu orientieren am Maß des Zuspruches, den die Parteien durch die Bürger erfahren. Die vorgefundene Wettbewerbslage zwischen den Parteien soll durch die staatliche Finanzierung nicht verzerrt werden.

## II. Bestandsaufnahme des Parteiensystems und des Parteienrechts

Überlegungen zu Änderungen des Parteiengesetzes haben ihren Ausgang zu nehmen von einer Bestandsaufnahme des tatsächlichen Parteilebens (1.) und des Regelwerks für das Parteigeschehen (2.).

## 1. Die georgische Parteienlandschaft

Zunächst ist festzustellen, dass es – jedenfalls auf dem Papier – eine große Anzahl politischer Parteien in Georgien gibt. Die deutliche Mehrzahl hiervon ist aber entweder nie merklich politisch in Erscheinung getreten oder hat ihre Aktivitäten eingestellt, auch die Existenz von Einmannparteien oder Scheinparteien ist wohl zu konstatieren. Politische Aktivitäten jedenfalls insofern, als sie an Wahlen teilnehmen, kann man 18 Parteien zusprechen, überwiegend treten diese aber nur als Partner größerer Parteien in Wahlkoalitionen, sogenannten Wahlblocks, an. Politische Substanz oder eine relevante Größe hat die Mehrzahl auch dieser Parteien nicht, was sich auch in einer minimalen Zahl von Wählerstimmen niederschlägt. Die Qualität einer ernsthaften politischen Partei mit einer Mindestrelevanz wird man 4-6 Vereinigungen zuerkennen können, die politisch aktiv sind.

Auch innerhalb dieser Parteien – in unterschiedlichem Maße – ist das interne Parteigeschehen in Gestalt von Versammlungen, Parteitagen, Auseinandersetzungen um die politische Richtung wenig entwickelt. Dies gilt nicht zuletzt für die Ausprägung von Strukturen der innerparteilichen Demokratie. Die Orientierung auf eine führende Person hin ist stark.

Was die Finanzausstattung der Parteien angeht, so erhalten die Parteien wenig finanzielle Unterstützung aus der zivilen Gesellschaft, sie sind stark abhängig von staatlichen Zuwendungen. Spenden scheinen ganz überwiegend an die Regierungspartei zu gehen – in alter Tradition, weil man damit die Erwartung hegt, Vorteile zu erlangen. Dieses Muster scheint zu bestehen, obwohl das Recht dagegen Vorkehrungen trifft, so in Gestalt eines Vergaberechts und im Parteiengesetz mit einem Verbot von Spenden seitens derjenigen Unternehmen, die 15 % oder mehr ihres Umsatzes in vereinfachten Vergabeverfahren mit dem Staat machen, s. Art. 27 Abs. 2 Parteiengesetz. Die rechtlichen Instrumente gegen diese Praxis der Zuwendungen überwiegend an die Regierungsparteien, die den Verdacht korruptiver Absicht nahelegt, existieren also, haben aber dem Anschein nach die tatsächliche Praxis noch nicht verändern können.

Die gesetzlich vorgeschriebene Offenlegung der Finanzen der Parteien scheint nur unvollständig praktiziert zu werden, Vollzugsdefizite bestehen.

In Hinblick auf die Weiterentwicklung der Parteienlandschaft ist zu erwarten, dass die künftige Umstellung auf ein reines Verhältniswahlrecht zu einer Konsolidierung der Parteienlandschaft führen wird. Rechtspolitisch scheint mir ein wesentliches Ziel zu sein, die *Parteientwicklung* zu befördern, also den Aufbau von innerorganisatorischen Parteistrukturen, um ein tatsächliches Parteigeschehen zu initiieren und zu erleichtern – und zwar unter demokratischen Vorzeichen. Zugleich sollte auf eine Konzentration der

Parteienlandschaft hingewirkt werden.

## 2. Das Parteiengesetz Georgiens

### a. Unübersichtlichkeit

Das georgische Parteiengesetz (Organgesetz Georgiens über politische Vereinigungen von Bürgern) ist relativ ausführlich, bisweilen enthält es sogar sehr kleinteilige Regelungen. Es enthält aber eine Reihe von nachträglichen Ergänzungen in Zusatzartikeln, zugleich sind andere Artikel gestrichen worden. Dies hat zum Resultat, dass das Gesamtwerk *unübersichtlich* geworden ist.

### b. Bezeichnung des Gesetzes

Festzuhalten ist auch, dass das Gesetz in seinem *Namen* nicht direkt den „politischen Parteien“ gewidmet ist, sondern politischen Vereinigungen von Bürgern, die in Art. 1 durch einen Klammerzusatz als „Parteien“ gekennzeichnet werden. Hier wäre eine eindeutige Definition vorzugswürdig. Die Unschärfe in Hinblick auf die Regelungsadressaten zeigt sich auch darin, dass das Gesetz nicht nur von den politischen Parteien handelt, sondern in einer Finanzierungsvorschrift (Art. 30 Parteiengesetz) auch von Nichtregierungsorganisationen handelt.

### c. Gründungsvorschrift

Die Regelungen über die *Gründung* und die staatliche Registrierung einer Partei sind relativ anspruchsvoll, so müssen 300 Mitglieder an der Gründungsversammlung teilnehmen (Art. 12 Abs. 1), für die Registrierung sind der staatlichen Stelle die Namen von

1.000 Parteimitgliedern zu übermitteln, und zwar einschließlich Geburtsdatum, Ausweisnummer, Wohnanschrift und Anschrift der Arbeitsstätte nebst Telefonnummern (Art. 23 Abs. 2c). Angesichts dieser sehr voraussetzungsvollen Regelungen überrascht die tatsächlich große Zahl von Parteien. Dies legt den Schluss nahe, dass die Gründungsvorschriften entweder nicht beachtet werden oder aber ihre Einhaltung nicht hinreichend kontrolliert wird.

d. Innere Struktur

Die Vorgaben für die *innere Struktur* der Parteien schreiben diesen die wesentlichen Organe vor, spezifische Sicherungen für die innerparteiliche Demokratie fehlen aber weitgehend. So ist zwar davon die Rede, dass die Parteien in ihren Satzungen Ordnungsmaßnahmen vorzusehen haben (für Parteiausschluss s. Art. 13 Abs. 1b), das Gesetz selbst sieht aber weder materiellrechtliche noch prozedurale Voraussetzungen für einen Parteiausschluss vor. Auch fehlt es an Regelungen über die demokratische Aufstellung der Kandidaten zu staatlichen Wahlen.

e. Rechtsgrundlage des Finanzwesens

Das *Finanzwesen* ist ausführlich und durchaus auch streng geregelt, s. Art. 25 ff. Vielleicht ist es in machen Einzelheiten sogar zu restriktiv, etwa in sehr kurzen Fristen für die Übermittlung von Pflichtangaben an den staatlichen Rechnungshof. Wie im Einzelnen die Rechenschaftslegung der Parteien über ihre Finanzen auszusehen hat, regelt das Parteiengesetz selbst nicht, die Regeln hierfür sollen gemäß Art. 32<sup>2</sup> vom Rechnungshof erlassen werden. Dies trägt zum einen auch zur Unübersichtlichkeit des für die Parteien geltenden Rechtes bei, zum zweiten könnte damit auch der Anschein einer gewissen Zweitrangigkeit dieser Vorschriften verbunden sein.

f. Ende einer Partei

Das *Ende einer Partei* wird geregelt in Gestalt eines Parteiverbots (Art. 35) oder einer Auflösung der Partei oder auch ihrer Verschmelzung mit einer anderen Partei (Art. 37), für die stillschweigende Einstellung von Parteiaktivitäten oder auch den Fall, dass solche nicht aufgenommen wurden, eine Partei also als solche gar nicht (mehr) arbeitet, findet sich aber keine Regelung im georgischen Recht.

g. Gesamteindruck

Insgesamt ist also festzuhalten: Das georgische Parteiengesetz ist von einer gewissen Unübersichtlichkeit, es stellt sehr hohe Anforderungen an die Gründung einer Partei, es ist in manchen Teilen sehr detailfreudig, es enthält aber unzureichende Regelungen für die Gewährleistung innerparteilicher Demokratie. Der Vergleich mit dem tatsächlichen Parteileben legt den Schluss auf Vollzugsdefizite nahe.

### III. Die verfassungsrechtlichen Vorgaben für das georgische Parteiengesetz

#### 1. Die Regelungsfelder des Parteienrechts

Die Aufgaben des Parteienrechts liegen auf vier unterschiedlichen Feldern und haben jeweils eine eigene Stoßrichtung.

##### a. Freiheit

Parteien sind Instrumente des Bürgers zur demokratischen Beeinflussung der staatlichen Entscheidungsfindung. Das setzt die *Freiheit* der Parteien gegenüber staatlicher Einflussnahme voraus: Der Staat soll über die Parteien beeinflusst werden, nicht soll umgekehrt der Staat die Parteien steuern können. Das Parteienrecht hat also sicherzustellen, dass es die Freiheit zur Gründung von Parteien gibt, zur Mitgliedschaft in einer Partei, zur Mitwirkung in einer Partei, die Parteien müssen die Möglichkeit haben, sich nach ihren Vorstellungen zu organisieren, sich ein bestimmtes Programm zu geben, ihre politische Strategie auszuwählen und über ihr Personal bestimmen zu können, all dies ohne staatliche Einwirkung.

Die erste Aufgabe des Parteienrechts liegt also in der Freiheitssicherung gegenüber dem Staat. Die Staatsfreiheit der Parteien ist das Leitprinzip.

##### b. Chancengleichheit

Die Parteien stehen in Konkurrenz zueinander. Demokratie als Wettbewerbsveranstaltung funktioniert nur, wenn der Wettbewerb fair ist. Entscheidend hierfür ist die *Chancengleichheit* aller Teilnehmer an diesem Wettbewerb. In dieser Hinsicht hat das Parteienrecht die Funktion eines Wettbewerbsrechts (s. dazu oben I.5.).

In der Wahrnehmung dieser Aufgabe zielt das Parteienrecht also auf die Regelung des Verhältnisses zwischen den Parteien.

##### c. Transparenz

Parteien sind nicht Selbstzweck, sie sollen vielmehr Instrumente der Bürger sein zur Beeinflussung der Politik, letztlich zur Realisierung der Volkssouveränität. Deswegen müssen die Bürger wissen können, was in den verschiedenen Parteien geschieht. Die Parteien sollten deswegen einem Gebot der *Transparenz* unterliegen.

Das umfasst einmal die finanzielle Seite: Die Öffentlichkeit muss wissen können, woher eine Partei ihre Finanzmittel erhält, welche Abhängigkeiten sich daraus ergeben können. Aber auch in weiterer Hinsicht können Parteien ihre Aufgabe nur angemessen erfüllen, wenn Transparenz herrscht hinsichtlich ihres Programmes, ihrer leitenden Persönlichkeiten, der Stärkeverhältnisse ihrer verschiedenen internen Gruppierungen. Das Parteienrecht hat also auch das Verhältnis der Parteien zum Bürger zu regeln und hier für Öffentlichkeit zu sorgen.

d. Innere Demokratie

Die Parteien sollen nicht nur Mittel zur Beförderung der politischen Karriere ihrer leitenden Personen sein, sondern sollen den Wählern und insbesondere allen ihren Mitgliedern wirksame Partizipationsmöglichkeiten geben. Die Demokratie soll nicht nur eine Konkurrenzordnung zwischen den Parteien sein, sondern auch das Geschehen *in* den Parteien bestimmen. Darum ist es eine wichtige Aufgabe des Parteienrechts, die *innerparteiliche Demokratie* zu sichern. Deswegen bedarf es der Regelungen über Organe, über Verfahren und insbesondere auch über die Rechte der einzelnen Mitglieder (s. bereits oben I.2.e, d). Die Notwendigkeit solcher Regelungen ist seit langem bekannt. Es geht also darum, das bereits von Robert Michels beschriebene „eherne Gesetz der Oligarchie“ in den Parteien zu bekämpfen.

Insofern hat das Parteienrecht die Aufgabe, das Verhältnis zwischen der Parteiorganisation und ihren Mitgliedern zu regeln.

## 2. Die Aussagen der Verfassung Georgiens über politische Parteien

Verfassungsstaaten kennen als ein wichtiges Element die Ebenendifferenz zwischen Verfassung und Gesetz. Der Gesetzgeber kann nach Zweckmäßigkeit Gesichtspunkten und politischer Programmatik der parlamentarischen Mehrheit Gesetze erlassen und abändern – ist aber dabei an die Grenzen der Verfassung gebunden. Die Höherrangigkeit des Verfassungsrechts beschränkt also die Möglichkeiten des einfachen Gesetzgebers auf der einen Seite, auf der anderen Seite kann die Gesetzgebung von dorthin verbindliche Vorgaben erhalten. Wegen des Vorranges der Verfassung werden unverzichtbare Elemente der staatlichen Ordnung auf der Ebene der Verfassung geregelt. Die Verfassung Georgiens hat diesen Sicherungsmechanismus auch für die Parteien gewählt.

#### a. Rolle und Status der Parteien

Art. 3 Abs. 4 kennt deswegen eine eigene Bestimmung über die politischen Parteien. In Satz 1 wird die zentrale Rolle der Parteien für den politischen Prozess anerkannt und gewährleistet. In Art.3 Abs. 4 Satz 2 werden die Parteien den vier Prinzipien der Freiheit, der Gleichheit, der Transparenz und der innerparteilichen Demokratie unterworfen. Die georgische Verfassung hat damit in mustergültiger Weise die vier Hauptregelaufgaben des Parteienrechts (s. oben III.1.) in verfassungsrechtliche Verpflichtungen überführt. Der Gesetzgeber untersteht damit klaren Vorgaben für die Ausgestaltung des Parteiwesens. Er hat in allen vier Regelungsfeldern zwar Spielräume der Ausgestaltung, ist aber an die Grundzüge dieser vier verfassungsrechtlichen Vorgaben gebunden.

#### b. Recht auf freie Parteibetätigung

In größerer Detailliertheit greift Art. 23 der Verfassung Georgiens nochmals die Freiheit der Parteien auf.

In Abs. 1 wird die Parteienfreiheit als Individualrecht der georgischen Bürger gewährleistet. Das ist insofern bemerkenswert, als nicht nur die Rolle der Parteien als solche gewährleistet wird (dies geschieht in Art. 3 Abs. 4), sondern gerade auch die Bürger als Bezugspunkte parteirechtlicher Regelungen genannt werden. Abs. 2 schränkt – in traditioneller Weise – die Mitgliedschaft in Parteien für bestimmte Bedienstete des Staates ein.

Abs. 3 u. 4 sind Elemente der sogenannten wehrhaften Demokratie. Sie schränken die Freiheit der politischen Parteien insofern ein, als dass Parteien kein Instrument sein sollen, um die verfassungsrechtliche Ordnung Georgiens umzustürzen oder die Unabhängigkeit und Integrität des Staatsgebiets zu beeinträchtigen. Der Ausspruch eines Parteiverbots wird ausschließlich in die Hände des Verfassungsgerichts gelegt; auch dies ist ein Schritt zur Sicherung der Parteienfreiheit, weil damit eben andere Stellen vom Ausspruch eines Parteiverbots ausgeschlossen werden.

#### c. Wahlteilnahme

Parteien zielen auf Vertretung im Parlament. Demgemäß liegt eine ihrer Hauptbetätigungen in der Teilnahme an Wahlen. Dies wird ausdrücklich in Art. 37 Abs. 5 Verfassung Georgiens geregelt. Allerdings ist die Wahlteilnahme hier relativ voraussetzungsvoll ausgestaltet. In Art. 37 Abs. 6 wird konsequenterweise ausgesprochen, dass die Mandatsverteilung entsprechend der Stärke der Parteien erfolgt, begrenzt durch eine Mindestersolungsklausel von 5 % und

konkretisiert durch die Statuierung eines Mandatsverteilungsverfahrens.

d. Parteien im Parlament

Schließlich wird in Art. 41 Abs. 3 Verfassung Georgiens die Tätigkeit der Parteien und ihrer Vertreter auch im Parlament anerkennt. Die Parteiförmigkeit des politischen Geschehens schlägt sich in der Bildung von *Fraktionen* durch die Abgeordneten nieder. Dabei wird durch die Bestimmung in Satz 2, wonach die Abgeordneten, die auf der Liste ein und derselben Partei gewählt wurden, nur eine Fraktion bilden dürfen, der Parteibezug der parlamentarischen Arbeit betont.

e. Gesamtbild

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Verfassung Georgiens sich ausdrücklich mehreren Aspekten der Parteitätigkeit widmet. Dies ist auch insofern hervorzuheben, als die Verfassung alle anderen Vereinigungen über die Vereinigungsfreiheit (Art. 22) absichert. Nur dem besonderen Organisationstypus „politische Partei“ sind eigene Artikel gewidmet. Eigene Erwähnung unter den Organisationen finden daneben nur sehr wenige; lediglich die Apostolische Autokephale Orthodoxe Kirche Georgiens (Art. 8) und die Gewerkschaften (Art. 26 Abs. 2) kennen vergleichbare Sondervorschriften. Daneben wird auch den Hochschulen das Selbstverwaltungsrecht garantiert (Art. 27 Abs. 3).

Zusammengenommen bilden die Verfassungsbestimmungen über die politischen Parteien eine ausgezeichnete Grundlage für die Regelung des Parteiwesens durch Gesetz.

### 3. Die Konstitutionalisierung des Parteienrechts

Die Aufnahme von Artikeln über die politischen Parteien in die Verfassungen hat ein starkes Motiv gehabt in der Überwindung autoritärer politischer Systeme. So hat Italien 1947, Deutschland 1949, Griechenland 1975, Spanien 1978 einen oder mehrere Bestimmungen über die Parteien in die Verfassung aufgenommen. Auch ältere Verfassungen haben diese Entwicklung nachgeholt, so dass zum Standardinventar einer freiheitlichen demokratischen Verfassung mittlerweile Parteienartikel gehören. So haben mittlerweile 28 von 32 demokratischen Staaten in Europa eine Verfassungsbestimmung über die politischen Parteien, eine Ausnahme macht mangels geschriebener Verfassung das Vereinigte Königreich, außerdem die Verfassungen von Belgien, Dänemark, Irland und den Niederlanden.

Die Parteienartikel der Verfassungen kennen unterschiedliche Regelungsgegenstände, so Aussagen über die grundsätzliche Rolle der Parteien, Gewährleistung der Parteienfreiheit, die



Gleichbehandlung der Parteien und die innerparteiliche Demokratie. Wichtig sind auch Bestimmungen über die Parteienfinanzierung, Inkompatibilitätsregelungen und Möglichkeiten des Parteiverbotes<sup>2</sup>.

Für die Aufnahme von Bestimmungen über die Parteien in die Verfassung spricht zum einen die mittlerweile wohl allgemein anerkannte Unverzichtbarkeit von Parteien für eine moderne Demokratie<sup>3</sup>. Insofern kommt Parteienbestimmungen in der Verfassung auch die Bedeutung einer symbolischen Anerkennung und Wertschätzung der Parteien zu.

Einen konkret praktischen Nutzen hat die Fixierung von Bestimmungen über die Parteien auf der Ebene der Verfassung in Hinblick darauf, dass das Parteienrecht auch den Charakter eines Wettbewerbsrechts hat (oben I.5.; III.1.b). Die Bestimmungen des Parteienrechts (wie auch des Wahlrechts) wirken sich je nach ihrer Ausgestaltung auf die relativen Chancen der Parteien aus. Das Wettbewerbsrecht sollte hier aber strikte Chancengleichheit gewähren. Wenn nun ein Wettbewerber in Gestalt der aktuellen parlamentarischen Mehrheit die Wettbewerbsbedingungen verändern kann, so eröffnet dies die strukturelle Gefahr einer einseitigen Änderung der Wettbewerbsbedingungen. Deswegen ist es ratsam, die fundamentalen Gewährleistungen der Parteien, also Freiheit, Gleichheit, Öffentlichkeit und innerparteiliche Demokratie, auf der Ebene der Verfassung zu verankern. Dies soll nicht nur eine aktuelle parlamentarische Mehrheit davon abhalten, das Parteienrecht einseitig zu gestalten, sondern auch die Gesamtheit der bislang erfolgreichen Parteien daran hindern, sich kartellartig gegen neu antretende Bewerber zu verabreden durch eine gesetzliche Erschwerung des Eintritts in die parteipolitische Konkurrenz.

Die „Marktzutrittsschranken“ niedrig zu halten, liegt im Interesse eines wirksamen Wettbewerbs, in dem auch die Gefahr alleine, dass neue Parteien auftreten, die bisherigen Parteien zu Leistungen antreibt.

Letztlich geht es darum, dass die Parteien wie alle Akteure in der grundsätzlichen Gefahr sind, bei Entscheidungen, die sie selbst betreffen, bei sogenannten Entscheidungen in eigener Sache, etwas großzügiger zu sein. Dem kann entgegengewirkt werden durch Ansiedelung der wesentlichen Gewährleistungen eines freiheitlichen und chancengleichen Parteienwettbewerbs auf Verfassungsebene.

Nicht zuletzt ist damit auch die Möglichkeit eröffnet, dass Änderungen des Parteienrechts vor das Verfassungsgericht gebracht werden können und dort überprüft werden können. In Hinblick auf diese

---

<sup>2</sup> Zu dieser Übersicht *M. Morlok*, Parteienartikel der Verfassungen im Lichte der Textstufenanalyse, in: A. Blankenagel (Hrsg.), *Den Verfassungsstaat nachdenken*, 2014, S. 135 (149 ff.).

<sup>3</sup> Siehe nur "...political parties created democracy and...modern democracy is unthinkable save in terms of the parties...", E. Schattschneider, *Party Government*, 1942, S. 1.

Überlegungen ist es außerordentlich begrüßenswert, dass die maßgeblichen rechtlichen vier Gewährleistungen eines funktionsfähigen Parteiwesens in Art. 3 Abs. 4 Satz 2 Verfassung Georgiens auf Verfassungsebene positiviert sind.

#### **IV. Bemerkungen und Anregungsänderungen zum geltenden Parteiengesetz**

Die folgenden Anregungen zum geltenden georgischen Parteiengesetz sind nach sachlichen Komplexen gegliedert. Dabei lassen sich Überschneidungen nicht immer vermeiden; so sind etwa pflichtige Vorgaben für die Parteisatzungen auch unter dem Gesichtspunkt der Sicherung innerparteilicher Demokratie zu sehen.

Nachfolgendes sind Fragen und Anregungen aus der Sicht eines externen Beobachters. Es ist Sache der georgischen politischen Kräfte, unter Ansehung der besonderen Verhältnisse ihres Landes daraus ggf. gesetzgeberische Änderungen zu entwickeln.

##### **1. Bezeichnung des Gesetzes, Legaldefinition, Gründung und Registrierung politischer Parteien**

###### **a. Bezeichnung des Gesetzes**

Das einschlägige Gesetz trägt bislang die Bezeichnung „Gesetz über die politischen Vereinigungen von Bürgern“. Es liegt nahe, dieses Gesetz auch unmittelbar „Parteiengesetz/Gesetz über die politischen Parteien“ zu nennen, weil es sich der Sache nach darum handelt. Auch mag dieser symbolische Ausdruck der erwünschten Stärkung des Parteiwesens sein. Damit einhergehen könnte auch die Streichung derjenigen Passagen des Gesetzes, die sich mit NichtParteien beschäftigen, so in Art. 30<sup>1</sup>, wonach auch Nichtregierungsorganisationen staatliche Mittel erhalten können.

###### **b. Reihenfolge der Anfangsbestimmungen**

Man könnte daran denken, die Ausführungen in Art. 2, die der Bedeutung der Parteien gelten, an den Anfang des Gesetzes zu stellen. Auch mag der Inhalt von Art. 3 diesem Artikel angefügt werden. Hier sollte nicht nur die allgemeine Pflicht zur Öffentlichkeit des Parteigeschehens statuiert werden, sondern ausdrücklich auch die Transparenz in Finanzangelegenheiten, die dann im Einzelnen ja in Art. 25 ff. geregelt wird.

###### **c. Legaldefinition**

Art. 1 der bisherigen Fassung stellt wohl eine Legaldefinition der politischen Partei dar. Diese

Begriffsbestimmung könnte ergänzt und verschärft werden.

Das maßgebliche Kriterium, das politische Parteien von anderen politischen Vereinigungen unterscheidet, ist die Teilnahme an staatlichen Wahlen. Dies sollte mit in die Begriffsbestimmung aufgenommen werden, etwa derart, dass es heißt, eine Vereinigung wird nur dann als Partei anerkannt, wenn sie mit eigenen Kandidaten an Wahlen zu staatlichen Vertretungskörperschaften oder staatlichen Ämtern teilnimmt. Für die Phase des Parteaufbaus könnte einer neugegründeten Vereinigung eine Frist von vier bis sechs Jahren eingeräumt werden, innerhalb welcher sie an Wahlen teilnimmt. Es ist nicht sinnvoll, ja der Entwicklung von Parteien abträglich, wenn sie bei einem unterentwickelten Organisationsgrad an Wahlkämpfen teilnehmen muss.

d. Verlust des Parteistatus mangels Wahlteilnahme

Nimmt man die Wahlteilnahme als Pflichtmerkmal einer Partei in das Gesetz auf, so muss festgelegt werden, dass länger dauernde Wahlinaktivität einer Partei zum Verlust des Parteistatus führt. Wiederum mag an eine Frist von vier oder sechs Jahren gedacht werden.

Bislang ist der Verlust des Parteistatus in Art. 35-38 normiert. Regelungstechnisch könnten alle Verlustgründe in einem Abschnitt zusammengeführt werden. Es ist auch denkbar, rechtstechnisch den Verlust der Parteieigenschaft an die Legaldefinition anzuknüpfen. Zur rechtlichen Kennzeichnung einer Partei gehört auch ihr nicht kommerzieller Charakter. Das mag in einer eigenen Bestimmung wie bisher in Art. 4 festgehalten werden, ebenso die Einschlägigkeit des Zivilgesetzbuches, soweit dieses nicht im Widerspruch zum Parteiengesetz steht. Was den nicht kommerziellen Charakter der Parteien anlangt, so könnte ausdrücklich anerkannt werden, dass Parteien wirtschaftliche Randaktivitäten betreiben dürfen – etwa den Verkauf von Schriften, T-Shirts o. Ä., s. Art. 25 Abs. 1d – ohne dass dies die Parteieigenschaft beeinträchtigt.

e. Parteigründung

Die bestehenden Vorschriften über die Gründung einer Partei sind sehr anspruchsvoll. Insbesondere die Mindestzahl von 300 Personen auf der Gründungsversammlung erscheint sehr hoch. Tatsächlich dürfte es ja so sein, dass eine sehr begrenzte Zahl von Aktivisten eine politische Bewegung ins Leben ruft, die erst allmählich in die Größenordnung einer Partei hineinwächst, wie sie die Registrierung verlangt. Insofern könnte die Zahl der Gründungsmitglieder deutlich abgesenkt werden.

Das georgische Recht kennt die Zweiteilung des Entstehens einer Partei in Gründung und

Registrierung. Offensichtlich sollen die spezifischen Rechte einer Partei erst mit der Registrierung verliehen werden. (Ist dies anders gemeint, sollte es ausdrücklich im Gesetz stehen.) Wenn der Rechtsstatus als Partei an die Registrierung geknüpft wird, so ist dies ausdrücklich im Gesetz festzuhalten.

Bis zur Registrierung gibt es demnach die Figur einer „Partei in Gründung“, eine rechtliche Erscheinung, die aus dem Wirtschaftsrecht ja ebenfalls bekannt ist. Angesichts der Registrierungsvoraussetzungen kann der Parteigründung und dem sich daran anschließenden organisatorischen Aufbau mehr Freiheit gegeben werden. Allerdings sollte daran festgehalten werden, dass die Gründung einer Partei eine Satzung mit bestimmten Mindestanforderungen, wie sie in Art. 13 genannt sind, verlangt und ebenso die Festlegung eines Namens (Art. 14).

#### f. Registrierung als Partei

Auch die bisher geltenden Voraussetzungen für die Registrierung einer Partei sind sehr voraussetzungsvoll. Die Zahl von 1.000 Mitgliedern (Art. 22 Abs. 2c) sollte abgesenkt werden. Die Gründung und Anerkennung von Parteien sollte nicht unnötig erschwert werden. Um Mitnahmeeffekte bei der staatlichen Finanzierung zu verhindern, kann für die Zuwendung staatlicher Mittel auf den Wahlerfolg abgestellt werden, so auch die bestehende Regelung in Art. 30.

Die Bestimmung in Art. 22 Abs. 2c ist auch unter dem Gesichtspunkt des Datenschutzes (s. Art. 15 u. insbes. Art. 18 Abs. 2 u. 3 und die Freiheit der Parteibetätigung gem. Art. 23 Abs. 1 Verfassung Georgiens) und der Staatsfreiheit der Parteien bedenklich. Es ist nicht geboten, dass der Staat die Namen von Parteimitgliedern genannt bekommt. Insbesondere in Staaten mit autoritärer Vergangenheit mag die Furcht bestehen, dass (oppositionelle) politische Bestrebungen zu Nachteilen oder gar Verfolgung führen können. Auch für die Zukunft ist dies nicht ausgeschlossen. Insofern sollte darauf verzichtet werden, dass staatlichen Instanzen Listen mit den Namen von Parteimitgliedern genannt werden müssen. Wenn man an einer Mindestzahl von Parteimitgliedern festhält, so sollte die notarielle Versicherung, dass eine solche Mindestzahl an Mitgliedern existiert, genügen. Dieser Einwand gegen die Übermittlung der Namen von Parteimitgliedern gilt auch gegen Art. 32 Abs. 1 Satz 3, wonach die Identität derjenigen Bürger offenbart werden muss, die Mitgliedschaftsbeiträge zahlen. Dies ist auch unter dem Gesichtspunkt beachtenswert, dass die Finanzierung der Parteien aus der Mitte der Gesellschaft gefördert werden soll, damit die Parteien weniger stark von staatlichen Zahlungen abhängig sind.

Das Gesetz sieht bislang vor, dass für die Registrierung einer Partei eine ganze Reihe von

Unterlagen, insbesondere die Satzung der Partei, eingereicht werden muss. Satzung, aber auch Name und Programm ebenso wie die Namen der Mitglieder des Vorstandes sind aber für die Öffentlichkeit wichtige Informationen. Die Registrierung sollte deswegen mit der Pflicht der staatlichen Registrierungsstelle verbunden werden, solche Pflichtangaben der Partei zu veröffentlichen. Art. 22 Abs. 1<sup>1</sup> enthält eine solche Pflicht bislang jedenfalls nicht ausdrücklich. Eine solche Veröffentlichungspflicht wird von Art. 3 Abs. 4 Satz 2, dem Transparenzgebot für Parteien, gefordert. Sie entspricht auch der bisherigen Bestimmung Art. 3e.

g. Registrierungsfolgen und Registrierungsverweigerung

Die bisherige Bestimmung des Art. 23 befasst sich mit dem technischen Vollzug der Registrierung. Hier wäre der Ort, wo die Publikationspflicht über die Parteidokumente verortet werden könnte. Art. 23 Abs. 2 erscheint verzichtbar, weil selbstverständlich. Falls eine Registrierung wegen des Mangels der notwendigen Unterlagen verweigert wird, so kann die Partei ihre Unterlagen nachbessern, wie dies in Art. 23 Abs. 7 geregelt ist. Die Vorschrift über strittige Fälle, bislang Art. 23 Abs. 6, mag erst danach folgen. Ohne Kenntnis des georgischen Prozessrechtes frage ich: Ist klar, welches Gericht dafür zuständig ist?

h. Inkompatibilität mit bestimmten staatlichen Ämtern

Die Inkompatibilitätsbestimmung in Art. 10 erscheint mir nicht angebracht zu sein. Sie verkennt einerseits, dass die politische Überzeugung eines Bürgers nicht mit der Parteimitgliedschaft verschwindet; andererseits wird die Parteimitgliedschaft damit in den Geruch des leicht Unanständigen gerückt, von dem die staatliche Amtsausübung sich fernzuhalten habe. Eine solche Bestimmung beeinträchtigt die Anerkennung der Notwendigkeit politischer Parteien. Dies ist noch ein Stück Erbe einer autoritären Staatsvorstellung. Eine entsprechende Bestimmung findet sich auch in Art. 45 Abs. 4 des Wahlgesetzes. Dabei ist selbstverständlich, dass in amtlicher Funktion kein Wahlkampf betrieben werden darf, für die privaten Bürger könnte man dies anders sehen. Da sich diese Vorschrift aber auch in der Verfassung Georgiens (Art. 23 Abs. 2) findet, mag bei der Novellierung des Parteiengesetzes daran nicht gerührt werden.

## 2. Vorgaben für die Satzung der Parteien

Ein funktionierendes Parteiwesen setzt ein Minimum an Regeln voraus, an welche sich die Parteien halten. Nur so können Rationalität, Stetigkeit, aber auch Kontrollierbarkeit und der demokratische Charakter des innerparteilichen Geschehens gesichert werden. Auch braucht die Öffentlichkeit außerhalb der Parteien Informationen, um sich über die verschiedenen Parteien eine Meinung bilden

zu können. Art. 13 schreibt den Parteien deswegen Mindestinhalte für die Satzung vor. Dieser Pflichtenkatalog mag um den einen oder anderen Punkt ergänzt werden.

a. Pflicht zum Programm

Die bisherige Rechtslage sieht in Art. 13 Abs. 1c nur vor, dass in der Satzung die Ziele der Partei und die Methoden zu deren Erreichung niedergelegt werden müssen. Es liegt nahe, mehr als nur diese höchst abstrakten Angaben zu fordern: nämlich ein konkretisiertes Programm. Zweckmäßigerweise wird dies nicht in die Satzung aufgenommen, weil Programme sich schneller ändern können als die grundsätzlichen Organisationsregeln in der Satzung. Das Gesetz könnte aber vorsehen, dass die Parteien nicht nur eine Satzung mit bestimmten Mindestinhalten haben, sondern auch ein Programm erarbeiten und beschließen müssen, das veröffentlicht wird. Zweckmäßigerweise wird man verlangen, dass zur Registrierung das Parteiprogramm eingereicht wird.

b. Grundstrukturen der Organisation

Die Satzung sollte nicht nur die wesentlichen Organe enthalten, sondern auch die Grundstrukturen der Organisation, also welche regionalen Untergliederungen es gibt oder geben kann. Diese Vorgabe ist abzustimmen mit dem bisherigen Art. 21.

c. Willkürfreie Aufnahme von Mitgliedern

Die Parteien genießen Tendenzfreiheit. Sie dürfen über die weltanschaulich-programmatische Ausrichtung selbst bestimmen und in Abhängigkeit hiervon auch ihre Mitglieder auswählen. Demgemäß ist die Freiheit zur Aufnahme von Mitgliedern, wie sie in Art. 15 Abs. 1 Satz 1 geregelt ist, richtig und beizubehalten. Allerdings ist zu überlegen, ob nicht zur Sicherung der Willkürfreiheit für die Ablehnung eines Mitgliedschaftsantrages eine Begründung gegeben werden muss, dies ist gemäß Satz 2 bislang nicht erforderlich. Auch ist daran zu denken, Parteien grundsätzlich für Neumitglieder offen zu halten durch ein Verbot von Aufnahmesperren.

d. Regelung der Ordnungsmaßnahmen

Richtigerweise muss die Satzung Regeln enthalten über Ordnungsmaßnahmen gegen Parteimitglieder. Nach der bisherigen Fassung des Gesetzes ist dies an zwei verschiedenen Stellen ausgedrückt, nämlich in Art.13 Abs. 1d und in Art. 15 Abs. 3 u. 4. Diese Bestimmungen sollten zusammengeführt werden.

Der Schutz einer bestehenden Parteimitgliedschaft ist eine wesentliche Voraussetzung für die Möglichkeit innerparteilichen Widerspruches und innerparteilicher Konkurrenz. Wer dem aktuellen Führungspersonal oder der aktuellen politischen Linie widersprechen möchte – die Möglichkeit zum Widerspruch ist ein Grundelement der Demokratie – soll nicht Gefahr laufen, deswegen aus der Partei ausgeschlossen zu werden. Über die satzungsmäßige Fixierung von Voraussetzungen und Verfahren von Ordnungsmaßnahmen hinaus sollten diese *gesetzlich* geregelt werden (dazu noch unter III.). Zur Verfolgung dieses Sicherungszwecks sollte den Parteien auch aufgegeben werden, in der Satzung als Pflichtorgan ein parteiinternes Schiedsgericht zu installieren.

e. Möglichkeit zum Mitgliederentscheid

Art. 17 sieht als wesentliches Entscheidungsgremium einen Parteitag, auch in der Form einer Mitgliederversammlung, vor. Darüber hinaus kann auch daran gedacht werden, dass anstelle eines repräsentativen Parteitages die Basis der Mitglieder in einem schriftlichen Verfahren über bestimmte Fragen entscheiden kann. Ob diese Möglichkeit gewährt wird, unter welchen Voraussetzungen ein Mitgliederentscheid stattfinden muss, sollte in der Satzung geregelt sein. Dies setzt die Existenz von Mitgliederlisten voraus.

f. Möglichkeiten für eine einseitige Ausrichtung einer Partei

Art. 11 des Parteiengesetzes sieht vor, dass Rasse, Hautfarbe, Sprache, Geschlecht, Religion, nationale oder ethnische Zugehörigkeit und weitere Merkmale keine Rolle für die Parteimitgliedschaft spielen dürfen. Dahinter steckt der lobenswerte Gedanke der Nicht-Diskriminierung. Allerdings: Parteien dürfen parteiisch sein, dürfen einseitig sein, auch um bestimmte Anliegen zu vertreten. So mag man daran denken, dass eine feministische Partei gegründet wird, die nur Frauen als Mitglieder akzeptiert. Insofern ist zu erwägen, dass – in Abhängigkeit vom Programm – eine solche Möglichkeit in der Satzung vorgesehen wird, dann allerdings ausdrücklich. Dies steht auch in Zusammenhang mit der Bestimmung des Art. 6, wonach eine Partei nicht auf einer regionalen Grundlage gegründet werden darf. Hier ist an die im Grundsatz legitime Möglichkeit einer Regionalpartei zu denken, um die besonderen Interessen eines Landesteiles zu vertreten. Dies ist abzuwägen mit dem gegenläufigen Gesichtspunkt der Wahrung der Einheit des Landes. Diese Entscheidung ist letztlich eine politische Entscheidung.

### 3. Sicherung der innerparteilichen Demokratie

Wie oben dargestellt verlangt eine funktionsfähige parteigetragene Demokratie auch die Ausgestaltung des parteiinternen Prozesses nach demokratischem Muster (s. oben III.1.d). Innerparteiliche Demokratie ist lästig: Sie kostet Zeit und kann die einfache Durchsetzung von Zielen der Führungspersonen erschweren oder auch unmöglich machen. Sie motiviert aber auch Mitglieder zur Mitarbeit, bereichert das Parteileben, macht die Partei wahrnehmungsstärker für die Interessen und Überzeugungen der Bürger. Aus der Erfahrung von Defiziten des innerparteilichen Geschehens ergibt sich die Empfehlung, den Parteien gesetzlich einige Vorgaben zu machen, um den innerparteilichen politischen Prozess demokratisch zu gestalten.

#### a. Gleiches Stimmrecht

Ein wesentliches Charakteristikum der Demokratie, auch der innerparteilichen, ist die Rechtsgleichheit. Deswegen sollte das Gesetz das gleiche Stimmrecht für alle Mitglieder vorsehen, Ort der Regelung könnte der bisherige § 17 Abs. 2 sein. Das gleiche Stimmrecht sollte eigentlich eine Selbstverständlichkeit sein, die ausdrückliche Statuierung kann aber Sonderstimmrechte, etwa für Abgeordnete, abwehren.

#### b. Häufigkeit der Parteitage

Parteileben entfaltet sich auf Parteiversammlungen. Deswegen sollten diese eine Mindestfrequenz haben. Die in Art. 17 Abs. 1 vorgesehene Mindestfrist von vier Jahren ist deutlich zu lang. Hier ist eine kürzere Frist vorzusehen, maximal ist an zwei Jahre zu denken.

Damit der Parteitag nicht nur ein Instrument des Parteivorstandes ist, sollte den Parteien aufgegeben werden, in den Satzungen auch Einberufungsmöglichkeiten vorzusehen, die von den Mitgliedern wahrgenommen werden können. Eine bestimmte Anzahl von Mitgliedern, ein Quorum, sollte einen Parteitag erzwingen können. Wie bereits erwähnt, sollte das Gesetz auch für die Parteien die Möglichkeit erhalten, Entscheidungen durch (schriftlichen) Mitgliederentscheid zu treffen (soeben 2.e), also wichtige Entscheidungen nicht nur einem Parteitag vorzubehalten, wie dies in Art. 17 Abs. 5 bislang der Fall ist.

#### c. Mitgliedschaftsrechte

Die Lebendigkeit und der demokratische Charakter des Parteigeschehens werden wesentlich gefördert durch konkrete Rechte der Mitglieder. Über das in Art. 17 Abs. 2 genannte Teilnahmerecht an Mitgliederversammlungen hinaus kann man an Informationsrechte denken,



vor allen Dingen aber auch an Antragsrechte. Einmal auf Einberufung bestimmter Gremien, wie für den Parteitag soeben unter b. ausgeführt, zum anderen aber auch Antragsrechte auf einem Parteitag zur Befassung mit bestimmten sachlichen Anträgen. Diese Befassungspflicht wird vernünftigerweise geknüpft an eine in der Satzung festzulegende Mindestzahl von Mitgliedern. Entsprechendes sollte auch festgelegt werden für die Kandidatur zu innerparteilichen Wahlen.

d. Geheime Wahlen

Die Freiheit des innerparteilichen Willensbildungsprozesses sollte jedenfalls bei Wahlen durch die Pflicht zu deren Geheimheit gesichert werden. Gerade in Personalfragen spielen persönliche Animositäten, Rücksichtnahmen, versprochene Belohnungen oder angedrohte Sanktionen eine Rolle. Deswegen ist die Geheimheit von innerparteilichen Wahlen gesetzlich vorzuschreiben.

e. Satzungspflicht zur Regelung von Einladungsformalitäten

Man mag auch in Erwähnung ziehen, dass die Satzungen Vorschriften enthalten müssen, welche Formalitäten bei Einladungen zu Gremiensitzungen zu beachten sind. Mindestens muss eine gewisse Einladungsfrist gewahrt sein und es müssen die Tagungsordnungspunkte genannt werden, über die verhandelt werden soll. Damit sollen also überraschende Gremiensitzungen, gar geheime Sitzungen unter Ausschluss bestimmter Mitglieder, verhindert werden.

f. Das Gesetz sieht in Art. 18 Abs. 1 für den Vorstand der Partei vor, dass die Satzung dessen Amtszeit festlegt. Eine – kürzer bemessene – Amtszeit sollte vom Gesetz vorgesehen sein. Bei Zufriedenheit mit dem bisherigen Vorstand kann dieser ja wiedergewählt werden, eine Stilllegung des Diskussionsprozesses um die leitenden Personen der Partei für mehrere Jahre sollte aber durch eine solche Amtszeitbegrenzen auf evtl. zwei Jahre verhindert werden.

g. Regelung der Kandidatenaufstellung zu staatlichen Wahlen

Ein zentrales Stück innerparteilicher Demokratie bildet die Bestimmung der Kandidaten der Partei für Wahlen im staatlichen Bereich, zumal für Parlamentswahlen oder Wahlen in das Präsidentenamt. Die auch international weit verbreitete Praxis, dass der Vorstand oder gar eine Person Kandidaten bestimmt, hebt die innerparteiliche Demokratie weitgehend aus. Deswegen sollte das Gesetz transparente Regelungen treffen, wie diese Kandidaten ausgewählt werden. Eine demokratische Einbindung der Basis der Mitglieder zwingt die Parteien, auf verschiedene Interessen Rücksicht zu nehmen und diese zu einem innerparteilichen Ausgleich zu bringen. Eine solche Orientierung an der Basis der Mitgliedschaft erhöht auch die

Wahrnehmungsfähigkeit der Partei für Bedürfnisse der Bevölkerung.

h. **Regelung des Parteiausschlusses**

Das Gesetz selbst sollte Regelungen über den Parteiausschluss enthalten (s. bereits oben 2.d). Der Schutz der Mitgliedschaft ist unverzichtbar und darf nicht in das Satzungsbelieben der Parteien gestellt werden. Dabei sollte das Gesetz einerseits mögliche Parteiausschlussgründe nennen, die abschließend sind; dabei mag auch eine Generalklausel Verwendung finden; zum anderen sollte jedenfalls auch die Verhängung von Ordnungsmaßnahmen, jedenfalls ein Parteiausschluss, prozedural abgesichert werden. Die unvermeidlichen Wertungen und die sich daraus ergebenden Entscheidungsspielräume sollten jedenfalls durch Verfahrensvorgaben vor Willkür und Machtmissbrauch gesichert werden. Dafür dient zum einen ein in der Satzung vorgesehene Verfahren, das als wesentliches Element ein unabhängiges parteiinternes Gericht kennt. Der Parteiausschluss darf nicht in die Hände des Exekutivorgans gelegt werden!

Ein solches Parteigericht ist vom Gesetz vorzusehen. Zugleich ist für die Mitglieder dieses Gerichts vorzusehen, dass sie nicht zugleich Mitglieder im Vorstand der Partei sind oder sonstige wichtige Ämter innehaben. Eine zweite Instanz ist wünschenswert. Auch ist daran zu denken, als Möglichkeit gegen die letztinstanzliche Entscheidung des Parteigerichts die staatlichen Gerichte anzurufen, die sich dann aber zu beschränken haben auf die Nachprüfung, ob die Tatsachengrundlage des Parteiausschlusses zutreffend war und ob die vorgeschriebenen Verfahren eingehalten worden sind.

#### **4. Regeln der Parteienfinanzierung**

a. **Das Problem der Parteifinzen**

Eine Kernaufgabe des Parteienrechts liegt in der Regulierung der Parteifinzen. Diese soll für die möglichste Chancengleichheit der Parteien wie der politisch aktiven und interessierten Bürger sorgen – möglichst unabhängig von ihren finanziellen Möglichkeiten. Die politische Macht soll durch die Stimmabgabe verteilt werden, und zwar möglichst unverzerrt durch die Verfolgung über Finanzmittel. Dies soll zugleich auch die Korruption staatlicher Entscheidungen bekämpfen.

Zur Erreichung dieser Ziele stehen verschiedene Instrumente zur Verfügung: die Begrenzung privater Zuwendungen an die Parteien, Offenlegungspflichten für private Zuwendungen an Parteien, die Festlegung von Obergrenzen für Ausgaben der Parteien und schließlich auch staatliche Finanzzuwendungen an die Parteien.

b. Private Finanzierung der Parteien

Als gesellschaftliche Vereinigungen sind die nächstliegenden Finanzquellen der Parteien die Mitgliedsbeiträge und Parteispenden.

- aa. *Mitgliedsbeiträge* sollten eigentlich eine Selbstverständlichkeit für private Vereinigungen, also auch für Parteien, sein. Sie sind im Ansatz unproblematisch. Wer sich für und in einer Partei engagiert, von dem kann erwartet werden, dass er Mitgliedsbeiträge leistet. Um die Parteien dazu anzuhalten, solche Mitgliedsbeiträge zu verlangen, sollte für sie eine Pflicht begründet werden, Mitgliederverzeichnisse zu führen. Dies scheint bislang nur unvollkommen und lückenhaft der Fall zu sein.

Darüber hinaus kann man auch erwägen, die Parteien zu verpflichten, Mitgliedsbeiträge zu erheben. Selbstverständlich können diese ggf. sehr gering sein, im Grenzfall auf null erlassen werden. Die Beitragspflicht für Mitglieder stärkt aber das Bewusstsein der Parteimitgliedschaft und mag auch zu einer verstärkten Aktivität in der Partei führen: Wer zahlt, möchte auch mitsprechen. Im Ergebnis können die Mitgliedsbeiträge auch die Finanzkraft der Parteien stärken und damit zu deren Kräftigung beitragen. Um einen Anreiz zur Leistung von Mitgliedsbeiträgen zu geben, könnten in der Höhe begrenzt – steuerliche Begünstigungen für Mitgliedsbeiträge eingeführt werden.

Ein Hindernis für die Leistung von Mitgliedsbeiträgen könnte in der bisher bestehenden Pflicht zur Namensnennung von Mitgliedern bestehen, die Mitgliedsbeiträge leisten, so § 32 Abs. 1 Satz 3. Diese Bestimmung sollte auf alle Fälle gestrichen werden, auch aus den oben unter 1.f genannten Gründen.

- bb. Der Begriff der *Parteispende* wird in § 25 Abs. 2 geregelt. Die bisherige Fassung mag sprachlich dadurch vereinfacht werden, dass unter c. die dort genannten niedrig verzinslichen Darlehen nur als Darlehen bezeichnet werden, weil im weiteren Verlauf dieser Bestimmung auf Preise unterhalb des Marktüblichen abgehoben wird.

Vom Spendenbegriff ausgenommen werden durch Art. 25 Abs. 2c freiwillige

Leistungen, die von Freiwilligen erbracht werden. Diese Bestimmung gibt Anlass zu Unsicherheiten. Es sollte klargestellt werden, dass damit freiwillige Leistungen von Mitgliedern gemeint sind. Dass Mitglieder einer Vereinigung Leistungen für ihre Vereinigung erbringen, gehört zur Normalität des Vereinigungswesens, auch der politischen Parteien. Leistungen von Seiten Dritter, die ohne Entgelt für eine Partei

erbracht werden, sollten als Spenden gewertet werden.

Art. 25 Abs. 3 erfasst – richtigerweise – auch Leistungen von Seiten Dritter, die einer Partei ohne Gegenleistung zugutekommen. Sprachlich ist mir allerdings aufgrund der englischen Fassung des Gesetzestextes nicht klar, was mit der Nichtidentifizierbarkeit des Begünstigten („beneficiary“) gemeint ist – geht es doch gerade hier um Leistungen zugunsten einer Partei (oder Wahlbewerbers).

Die Einbeziehung von Leistungen Dritter, die sich als nützlich für eine Partei erweisen, unter den Spendenbegriff und damit jedenfalls unter die Publikationspflicht ist begrüßenswert, löst aber bei Leistungen, die ohne Absprache mit der Partei für diese erbracht werden, diese also nur objektiv nützlich sind, das Problem aus, dass eine Partei wegen solcher Leistungen nicht mit Sanktionen belegt werden darf. Was von einer Partei weder veranlasst noch beeinflusst wurde, kann nicht zur Verhängung einer Strafe für die Partei führen. Publikationspflichten und Obergrenzen können gleichwohl für solche Leistungen gelten.

*Offenlegungspflichten für Parteispenden* sind ein verbreitetes Instrument zur gesellschaftlichen Kontrolle von Parteispenden und auch zur Durchsetzung von rechtlich fixierten Obergrenzen für solche Spenden. Zur Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements in und für Parteien sollte die Bereitschaft für Parteispenden aber gestärkt werden. Deswegen sollte die Pflicht, die Namen von Parteispendern zu nennen, die in Art. 26 Abs. 2 niedergelegt ist, nur für Spenden oberhalb einer Mindesthöhe gelten. Wie bei Mitgliedsbeiträgen ist auch an eine steuerliche Vergünstigung für solche Spenden zu denken, die allerdings unabhängig vom steuerlichen Progressionssatz ausgestaltet und auch in der Höhe begrenzt sein sollte.

Die in Art. 27 Abs. 1 festgelegte Frist von fünf Tagen, um Spenden oder Mitgliedsbeiträge zu nennen, ist sehr kurz. Die Anforderungen an die Parteien – auch im finanziell sensiblen Bereich – sollten nicht übertrieben werden. Die gesetzlichen Anforderungen sollten die Parteien nicht zum Aufbau eines bürokratischen Apparates zwingen. Parteiarbeit sollte auch nebenberuflich möglich sein. Insofern liegt es nahe, diese Frist zu verlängern. Eine recht kurz bemessene Meldefrist kann für sehr große Spenden aber festgelegt werden.

Die Bedeutung von Art. 26 Abs. 4 habe ich nicht verstanden, was sind „öffentliche Aktivitäten“? Wenn es um den Verkauf von Broschüren o. Ä. geht, so handelt es sich nicht um „Spenden“, diesen Begriff verwendet aber Art. 26 Abs. 4 Satz 2.

Möchte man das Gesetz schlanker gestalten, so kann Art. 26<sup>1</sup> Abs. 4 gestrichen werden, der

Sinn der Finanzregulierung ist offensichtlich und muss hier nicht noch einmal genannt werden.

*Obergrenzen für Spenden*, wie sie von Art. 27 festgesetzt werden, sind eine sinnvolle Maßnahme zur Begrenzung des Einflusses des großen Geldes.

Allerdings leuchtet mir nicht ein, weshalb die Summen, die ein und derselbe Spender an mehrere Parteien im Laufe eines Jahres leistet, zusammengezählt werden und in der Summe unter der Obergrenze bleiben müssen. Obergrenzen sollen den Einfluss einzelner Spender auf eine Partei begrenzen. Wenn eine Person an mehrere Parteien spendet, so ist der Einfluss auf jede dieser Parteien begrenzt, falls die einzelne Spende unter der Obergrenze bleibt. Das Spenden an mehrere Parteien ist insofern unproblematisch, als Parteien regelmäßig im Wettbewerb zueinander stehen. In anderen Staaten findet sich durchaus die Praxis, dass große Unternehmen an alle Parteien spenden, verstanden als Beitrag dieser Unternehmen zur Erhaltung eines funktionierenden Parteiwesens.

Parteien dürfen nicht von allen möglichen Geldgebern Leistungen empfangen, richtigerweise gibt es *ausgeschlossene Spender*. Solche werden in Art. 26 Abs. 1 aufgezählt. Weshalb nach Abs. 1c dieser Vorschrift nichtgewerbliche juristische Personen keine Parteispenden leisten dürfen (mit Ausnahme von Vorträgen, Workshops u. Ä.), ist begründungsbedürftig. Dies auch in Hinblick auf Art. 26<sup>1</sup>

Abs. 5, wonach internationale Organisationen zum Aufbau der Parteien beitragen dürfen. Die Vorschrift in Art. 27 Abs. 2 über die Unternehmen, die in dem benannten Umfang im vereinfachten Verfahren Staatsaufträge erhalten, ist sinnvoll. Sie gehört rechtstechnisch aber zur Liste der ausgeschlossenen Spender in Art. 26 Abs. 1.

### c. Staatliche Finanzierung

Aus mehreren Gründen sollten die politischen Parteien Mittel aus dem Staatshaushalt erhalten. Dies stärkt die Chancengleichheit auch der Parteien, die weniger finanzkräftige Kreise ansprechen. Dadurch wird der Wettbewerb zwischen den Parteien intensiv gehalten. Zugleich schwächt dies die Bereitschaft der Parteien, sich korruptiven Ansinnen zu öffnen. Vor allem aber dienen staatliche Zuwendungen an die Parteien der Arbeitsfähigkeit der Parteien. Sie sind als Ausdruck der in Art. 7 des Gesetzes niedergelegten Verantwortung des Staates für die Parteien zu sehen. Parteien stellen für eine Demokratie öffentliche Güter dar, die auch mit staatlichen Mitteln unterhalten werden, so wie Straßen, Schulen oder andere Infrastruktureinrichtungen: Sie sind notwendige Infrastrukturen einer Demokratie. In der Phase des Aufbaus einer parlamentarischen Demokratie haben sie besondere Bedeutung für die

## Entwicklung des Parteiwesens.

Staatliche Mittel sollten, schon aus Gründen der Sparsamkeit, nicht an alle Parteien geleistet werden, sondern an diejenigen, die einen Mindesterfolg beim Bürger haben. Gemäß Art. 30 Abs. 2 setzt eine solche staatliche Förderung mind. 3 % (die bisherige Textfassung könnte vereinfacht werden) bei Wahlen voraus. Diese Grenze liegt relativ hoch. Unter dem Gesichtspunkt der Schärfung des Wettbewerbs ist zu sehen, dass auch *potentielle* Wettbewerber die bisherigen Parteien zu verstärkten Leistungen stimulieren können: Die Parteien, die bisher erfolgreich waren, werden durch die Möglichkeit, bei ungenügenden Leistungen mit neuen Konkurrenten konfrontiert zu werden, ihre Anstrengungen steigern. Der wirtschaftswissenschaftliche Begriff der „Marktzutrittschancen“ kann auch auf den politischen Wettbewerb übertragen werden.

Eine Absenkung dieser Finanzierungsvoraussetzung wirkt zugegebenermaßen einer Konsolidierung des Parteiensystems entgegen. Die Freiheit der Parteigründung ist aber faktisch erheblich beeinträchtigt, wenn erst beim Überwinden einer relativ hohen Hürde eine Partei in den Genuss staatlicher Mittel kommt. Dies gilt umso mehr, je höher der relative Anteil der staatlichen Mittel bei den Parteien in einem politischen System ist. Die *Ausgestaltung der staatlichen Finanzierung* ist offensichtlich von größter Bedeutung. Die gegenwärtige Regelung mit einer Basisfinanzierung (Art. 30 Abs. 3 u. 5) ist zu begrüßen, macht sie doch alle Parteien (welche die Hürde überwunden haben), einigermaßen arbeitsfähig.

Die Staffelung der staatlichen Leistungen in Abhängigkeit vom Erfolg der Wähler ist richtig, genau betrachtet ohne Alternative. Der Staat soll ja seine Mittel nicht nach eigenen Präferenzen vergeben, sondern die Mittel entsprechend dem Zuspruch der Parteien bei den Bürgern verteilen. Die bestehende Regelung in Art. 30 Abs. 6 ff. gibt aber Anlass zu einigen Fragen und Bedenken.

Die in Art. 30 Abs. 3 und in der Formel in Abs. 4 sich findenden Verteilungsschlüssel berücksichtigen die von den Parteien erhaltenen Wählerstimmen zweimal: Einmal unmittelbar in Wählerstimmen, sodann mittelbar durch den Bezug auf die errungenen Mandate einer Partei; insofern eine Partei in Fraktionsstärke ins Parlament kommt, wird der Wählerzuspruch sogar ein drittes Mal gewertet. Dies ist sachlich nicht begründet und macht die gesetzliche Regelung unnötig kompliziert. Stattdessen sollte schlicht an die Zahl der errungenen Wählerstimmen angeknüpft werden.

Die bestehende Regelung ist ausgeprägt progressiv, d. h., stärkere Parteien werden deutlich überproportional finanziert. Dies ist das Resultat der Regelungen in Art. 30 Abs. 4 u. Abs. 6. Eine solche progressive Finanzierung mag man rechtfertigen als Beitrag zur Konzentration des

Parteiwesens, sie kann gedeutet werden als Mittel, um Parteien zu Zusammenschlüssen zu motivieren, um einer allzu großen Zersplitterung des Parteiwesens entgegenzuwirken. Unter dem Gesichtspunkt der Chancengleichheit der Parteien ist eine solche ausgeprägte Progressivität der Staatsfinanzierung bedenklich und stellt ein verfassungsrechtliches Risiko dar.

Das Instrument der Frauenförderung in Art. 30 Abs. 7 ist originell und verdient Zustimmung, zumal es eine weichere Regelungsvariante als eine gesetzlich vorgegebene Quote darstellt. Art. 30 Abs. 9 u. 10 sollten in Übergangsregelungen berücksichtigt werden, wenn künftig die Wahlkoalitionen (Wahlblocks) abgeschafft sein werden.

Art. 30 Abs. 11 ist eine parteifreundliche Regelung, die der Tatsache gerecht wird, dass eine Partei kein perfekt durchorganisiertes Unternehmen sein muss.

Das *Verhältnis der allgemeinen staatlichen Parteienfinanzierung zur Wahlkampfkostenfinanzierung* sollte beachtet werden und die Regelungen einander abgestimmt werden.

Die zusätzlichen Mittel gemäß Art. 30 Abs. 12 sind an die Bedingung geknüpft, dass die Parteien aufgrund der Ergebnisse der vorhergehenden allgemeinen Wahlen finanzierungsberechtigt waren. Diese Orientierung an der Vergangenheit ist problematisch, sie beeinträchtigt die Chancengleichheit der Parteien in der anstehenden Wahl. Diese Vergangenheitsfixierung begünstigt die in der Vergangenheit erfolgreichen Parteien. Vorzugswürdig ist eine Regelung, nach der *alle* an einer Wahl teilnehmenden Parteien einen Mindestbetrag für solche Werbespots erhalten. Darüber hinaus können die Mittel nach dem vergangenen Wahlerfolg abgestuft zugemessen werden; das ist zwar kein idealer Verteilungsmaßstab, aber ein verlässlicher und verfügbarer Maßstab, demoskopische Umfragen sind vergleichsweise unzuverlässig und manipulierbar.

#### d. Obergrenzen für Ausgaben

Das georgische Recht arbeitet wie viele andere Staaten auch mit *Obergrenzen für Ausgaben* der Parteien, wiederum mit dem Ziel, dass übermächtige Finanzmittel nicht entscheidend zum Wahlerfolg beitragen können. Art. 25<sup>1</sup> enthält solche Regelungen. Die Bestimmung in Art. 25<sup>1</sup> Abs. 3 ist auf ihre Notwendigkeit hin zu befragen. Es gehört zur Freiheit einer Partei, selber darüber zu bestimmen, wie sie ihre Mittel ausgeben möchte. Einen relativ großen Anteil für Beratungsleistungen auszugeben, erscheint mir unproblematisch, zumal diese Mittel nicht anders eingesetzt werden können und auch angesichts dessen, dass Beratungsleistungen nicht immer den gewünschten Erfolg erbringen können.

Bei Art. 25<sup>1</sup> Abs. 5 sollte klargestellt werden, ob damit nur die Mittel gemeint sind, die eine Partei selbst ausgibt oder auch diejenigen Mittel mit eingerechnet werden, die von Dritten – ohne Veranlassung der Partei! – eingesetzt werden. Wir haben es hier wiederum mit dem Problem politischer Unterstützung durch Dritte zu tun, wie es bereits zu Art. 25 Abs. 3 in Zusammenhang mit dem Begriff der Spende angesprochen wurde (oben b.bb).

#### e. Kontrolle der Finanzregulierung

Das georgische Parteiengesetz setzt als entscheidende Kontrollinstanz für die Parteifinanzen den Rechnungshof ein. Dies ist eine unabhängige und sachkundige Instanz. Die bestehende Ausgestaltung dieser Kontrolle durch den Rechnungshof sollte aber in einigen Punkten überdacht werden.

Die Einzelheiten der Rechenschaftslegungspflicht werden bislang vom Rechnungshof festgelegt, s. Art. 32 Abs. 5, Art. 32<sup>2</sup> und insbesondere Art. 34<sup>1</sup> Abs. 2. Dies trägt zur Unübersichtlichkeit der Regelungen bei. Vor allen Dingen aber werden die konkreten Vorschriften der Parteien zur Rechnungslegung nicht im Gesetz selbst niedergelegt, sondern an den Rechnungshof delegiert. Dies bedeutet praktisch, dass die Parteien sich nicht nur im Parteiengesetz orientieren müssen, sondern auch im Regelwerk des Rechnungshofes nachschauen müssen, wie sie ihren Pflichten gerecht werden können.

Weiter liegt in dieser Auslagerung der Konkretisierung der Rechenschaftspflichten eine jedenfalls symbolische Zweitrangigkeit dieser Vorschriften. Zur Stärkung der Autorität der Bestimmungen über die Rechnungslegung sollten diese im Gesetz selbst ausformuliert sein. Damit einhergehen kann eine gewisse Einfachheit dieser Regelungen. Ohne Kenntnis dessen, was der Rechnungshof an solchen Transparenzregeln entwickelt hat und wie kompliziert diese sind, ist darauf hinzuweisen, dass das Parteienrecht nicht zu kompliziert ausgestaltet sein soll, damit die Parteien auch als Vereinigungen von Nichtfachleuten diesen Regeln gerecht werden können.

Art. 34 gibt den Parteien eine Nachfrist von fünf Tagen zur Einreichung eines Rechenschaftsberichtes. Dies ist sehr kurz bemessen angesichts dessen, dass es möglich sein soll, dass Parteien auch von Laien und neben einer Berufstätigkeit betrieben werden können.

#### f. Sanktionen für Rechtsverstöße

Rechtsverstöße müssen geahndet werden, sollen die Rechtsnormen nicht belanglos werden. Das bestehende Regelwerk sollte aber in einigen Punkten überdacht werden. Art. 34<sup>2</sup> Abs. 16 erscheint



überflüssig: Dass der Verstoß gegen rechtliche Vorschriften verboten ist, ist selbstverständlich. Ähnliches gilt für Art. 27<sup>1</sup> Abs. 3.

Art. 34<sup>2</sup> Abs. 2 belegt für den Fall, dass eine Partei eine illegale Spende annimmt und davon nichts wusste oder auch nichts wissen konnte, so wird der Übermittler dieser Spende mit einer Sanktion belegt. Bedeutet dies, dass die Verhängung einer Sanktion nach Art. 34<sup>2</sup> Abs. 1 gegen die Partei unter der Voraussetzung des Verschuldens seitens der Partei steht? Fall dies so sein soll, sollte dies ausdrücklich bestimmt werden. Nach Art. 34<sup>2</sup> Abs. 3 wird die handelnde Person für Verstöße gegen Art. 26 Abs. 1 bestraft. Dies bedeutet wohl, dass also sowohl die Partei nach Abs. 1 als auch die handelnde Person nach Abs. 3 bestraft wird?

Die Verhängung der Sanktionen nicht durch den Rechnungshof selbst gem. Art. 34<sup>2</sup> Abs. 2 ist zu begrüßen: Dies vermeidet einen Rollenkonflikt des Rechnungshofes.

## V. Abschließende Bemerkungen

Die rechtliche Regelung des Parteienrechts soll die Parteitätigkeit unterstützen und die Entwicklung der politischen Parteien fördern im Sinne der Ermöglichungsfunktion des Parteienrechts (I.2.). Zugleich soll das Recht auch die Gefahren bekämpfen, die für eine ordnungsgemäße Parteiarbeit bestehen, diese Beschränkungsfunktion ist von den vier grundsätzlichen Geboten in Art. 3 Abs. 4 Satz 2 Verfassung Georgiens her zu entwickeln.

Im Vordergrund steht zum einen die Sicherung der Chancengleichheit in Hinblick auf die finanziellen Verhältnisse. Hierfür kennt das Gesetz bislang scharfe und detaillierte Bestimmungen, die vielleicht in der einen oder anderen Richtung zu streng und zu detailliert sind. Eine wichtige Aufgabe des Parteienrechts in Hinblick auf die Chancengleichheit ist auch die Wahrung der Offenheit des Wettbewerbs. Hier ist die bisherige Gesetzeslage eher etwas einseitig auf die bisher erfolgreichen Parteien ausgerichtet.

Stärkere Vorkehrungen zur Sicherung der innerparteilichen Demokratie sind geboten. Die dafür notwendigen rechtlichen Bestimmungen sollten im Gesetz selbst verankert werden, die Delegation auf die Satzungen der Parteien ist deutlich unzureichend.

Die näheren Bestimmungen über die Rechenschaftslegung der Parteien über ihre Finanzen (als eine Konsequenz aus dem Transparenzgebot des Art. 3 Abs. 4 Satz 2 Verfassung Georgiens) sollten im Gesetz selbst stehen und nicht auf den Rechnungshof delegiert werden. Dies dient auch der Kraft des Rechtsbefehls und der Transparenz dieser Vorschriften selbst.

Insgesamt sollte das Parteienrecht kein zu dichtes Regelwerk erhalten und keine überstrengen Anforderungen aufstellen. Die Parteien sollten diesen Anforderungen gerecht werden können, ohne sich voll professionalisieren zu müssen. Die Anforderungen des Gesetzes sollten auch nebenberuflich von Laien erfüllt werden können, die Parteitätigkeit sollte nicht zu kompliziert werden und die gesetzlichen Anforderungen nicht zu größeren Kosten für die Parteien führen – damit sie chancengleich von allen erfüllt werden können. Weniger an Regulierung kann im Ergebnis mehr an Wirksamkeit bedeuten. Zu strenge Anforderungen legen eine Umgehung des Gesollten nahe. Es hat den Anschein, dass dies bei Gründung und Registrierung der Parteien derzeit durchaus der Fall ist.

Die Novellierung des Parteiengesetzes sollte sich bewusst sein, dass gerade in jungen Demokratien der Regelungsgegenstand sich verändern kann, eine Entwicklung der Parteienlandschaft und des Parteiwesens stattfinden kann. Die Entwicklung des Parteiwesens ist also zu beobachten und auf Änderungen ggf. zu reagieren.

## სარჩევი

I.	პოლიტიკური პარტიების სამართლის ამოცანები .....	34
1.	საპარლამენტო დემოკრატიის არ არსებობა პარტიების გარეშე.....	34
2.	პოლიტიკური პარტიების სამართლის რეალიზების ფუნქცია.....	35
3.	პოლიტიკური პარტიების სამართლის შეზღუდვისა და დისციპლინირების ფუნქცია.....	36
4.	პარტიები სპეციალურ მიზნის მქონე ორგანიზაციებია.....	36
5.	პოლიტიკური პარტიების სამართალი არის კონკურენციის სამართალი .....	37
6.	პარტიები წარმოადგენს იდეოლოგიურ ორგანიზაციებს.....	38
7.	პარტიების ფინანსებისა და ამასთან დაკავშირებული რეგულაციების საკვანძო მნიშვნელობა .....	38
II.	პარტიული სისტემისა და პოლიტიკური პარტიების სამართლის ანალიზი.....	39
1.	პარტიული გარემო საქართველოში .....	39
2.	საქართველოს ორგანული კანონი მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანების შესახებ	41
III.	პოლიტიკური პარტიების შესახებ ქართული კანონის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი დებულებები .....	42
1.	პოლიტიკური პარტიების სამართლის მოწესრიგების სფეროები .....	42
2.	საქართველოს კონსტიტუციის დებულებები პოლიტიკურ პარტიებთან დაკავშირებით	44
3.	პოლიტიკური პარტიების სამართლის კონსტიტუციონალიზაცია.....	46
IV.	შენიშვნები და ცვლილებებთან დაკავშირებული რჩევები პოლიტიკური პარტიების შესახებ მოქმედ კანონთან დაკავშირებით .....	48
1.	კანონის სახელწოდება, ლეგალური დეფინიცია, პოლიტიკური პარტიების შექმნა და რეგისტრაცია .....	48
2.	პარტიათა წესდებების მიმართ მოთხოვნები .....	52
3.	შიდაპარტიული დემოკრატიის უზრუნველყოფა.....	54
4.	პარტიების დაფინანსების წესები.....	57
V.	დასკვნითი შენიშვნები.....	63

## I. პოლიტიკური პარტიების სამართლის ამოცანები

### 1. საპარლამენტო დემოკრატიის არარსებობა პარტიების გარეშე

პოლიტიკური პარტიების გარეშე შეუძლებელია თანამედროვე დემოკრატიის ფუნქციონირება. ეს განსაკუთრებით ეხება საპარლამენტო დემოკრატიებს.

პარტიებს აქვს, და ამას მოწმობს აგრეთვე პარტიული სისტემის წარმოშობის ისტორიაც, ფუძემდებლური მიმართება საპარლამენტო წარმომადგენლობასთან და პარლამენტში მუშაობასთან. ამას განაპირობებს ორი ასპექტი:

- ერთი მხრივ, საპარლამენტო არჩევნებში მონაწილეობისთვის კანდიდატები აირჩევიან, როგორც წესი, პარტიების მიერ. საპარლამენტო არჩევნებშიც საარჩევნო კამპანიას, როგორც წესი, ატარებენ აგრეთვე პარტიები. ამ კუთხით, პარტიების მოვალეობას წარმოადგენს სხვადასხვა სახის ფინანსური, ადამიანური, დროითი რესურსების თავმოყრა, რომელიც მომდინარეობს საარჩევნო კამპანიაში პარტიის წევრებისა და მხარდამჭერებისგან. პარტიის ფორმით ორგანიზებული მსგავსი სახის საარჩევნო კამპანიის გარეშე, ბევრად მაღალი იქნებოდა იმის საფრთხე, რომ პოლიტიკაში დომინირებული ადგილი ეკავოთ პირებს, რომლებსაც შეუძლიათ საკუთარი დიდძალი ქონებიდან დააფინანსონ საკუთარი საარჩევნო კამპანიები. ამდენად, განვითარებული პარტიული სისტემა მნიშვნელოვანია აგრეთვე ოლიგარქების პოტენციური როლის განეიტრალების კუთხით.
- გარდა ამისა, განვითარებული პარტიული სისტემის როლი გადამწყვეტი მნიშვნელობის მატარებელია აგრეთვე ქმედითი პარლამენტისთვის, რასაც განაპირობებს პარტიიდან არჩეული პარლამენტის წევრები. თანამედროვე სამყარო საკმაოდ კომპლექსურია. დარგობრივი კანონმდებლობა მოითხოვს დეტალების ცოდნას, რის მიღწევაც მხოლოდ პარლამენტის წევრების სპეციალიზაციით არის შესაძლებელი: არც ერთ პოლიტიკოსს არ ძალუძს საკმარისად იყოს ინფორმირებული ყველა პოლიტიკურ სფეროზე. სპეციალიზაციასთან დაკავშირებული პოლიტიკის სხვა სფეროების საკმაოდ მწირი ცოდნა ბალანსდება საკუთარი პარტიის/ფრაქციის დეპუტატების რჩევებისადმი გამოხატული ნდობით, მაშასადამე, ერთი და იმავე პოლიტიკური ორიენტაციის მქონე დეპუტატების მიერ მიცემული რჩევებით. მაშასადამე, ამ თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია ფრაქციული საქმიანობა, რადგანაც შესაძლებელი იყოს პარლამენტში ერთი მხრივ სამუშაოს აუცილებელი განაწილება, ხოლო მეორე მხრივ მისი ფრაქციაში გაერთიანება. გასაკვირი არაა, რომ უმრავლესობის წესის მოქმედების პირობებში, პარლამენტის მიერ გადაწყვეტილების მიღება შესაძლებელია მხოლოდ პარლამენტის წევრების ერთობლივი მოქმედებით, მაშასადამე, პარლამენტის წევრები არ უნდა მოქმედებდნენ როგორც ინდივიდუალური მებრძოლები, არამედ უნდა იბრძოდნენ უმრავლესობის მისაღებად ფრაქციებისა და შესაბამისად აგრეთვე კოალიციებს სახით.

საქართველოში განხორციელებულმა საკონსტიტუციო რეფორმამ გააძლიერა საპარლამენტო

ელემენტები. შესაბამისად მიზანშეწონილი იქნებოდა პოლიტიკური პარტიების სამართლისთვის სათანადო ყურადღების მიქცევა და პარტიული სისტემის გამლიერების შესაძლებლობების ძიება. კარგად ფუნქციონირებადი პოლიტიკური პარტიები საჭიროებს სამართლებრივ მოწესრიგებას. არსებობს პოლიტიკური პარტიების მომწესრიგებელი კანონმდებლობის საჭიროება, კერძოდ, მინიმუმ, ორი მიმართულებით.

## 2. პოლიტიკური პარტიების სამართლის რეალიზების ფუნქცია

### ა. კოლექტიური სწრაფვა მიზნისკენ

პოლიტიკური პარტიები, მსგავსად სხვა ორგანიზაციებისა, წარმოადგენს მიზნების კოლექტიურად მიღწევის ინსტრუმენტს. მიზნისკენ ეს კოლექტიური სვლა საჭიროებს შესაბამის სამართლებრივ ფორმებს. ამ სამართლებრივი ფორმების სიზუსტით სტრუქტურირება მიმართული უნდა იყოს ორგანიზაციის მიზნებისკენ. შესაბამისად, სამართალი იცნობს სხვადასხვა სამართლებრივ ფორმას, როგორცაა ეკონომიკური სამართლის, იდეალური მიზნებისკენ სწრაფვის და აგრეთვე პოლიტიკური მიზნების სამართლებრივი ფორმები.

### ბ. მოქმედება მესამე პირებთან ურთიერთობებში

ამ სამართლებრივმა ფორმებმა, ერთი მხრივ, უნდა უზრუნველყოს ორგანიზაციის მოქმედება მესამე პირებთან ურთიერთობებში. აქ საუბარია იმ უზრუნველყოფილ შესაძლებლობაზე, მონაწილეობა მიიღოს სამართლებრივ ბრუნვაში, რისთვისაც საჭიროა წარმომადგენლობითი უფლებამოსილების მქონე პირების არსებობა და აღნიშნულის სიცხადე. აგრეთვე პარტიების არსებობისთვის მნიშვნელოვანია ეკონომიკური საფუძვლის არსებობა. მართლწესრიგის მიერ შემოთავაზებული ორგანიზაციის ფორმების ფართო არჩევანმა უნდა უზრუნველყოს ეს ქმედითუნარიანობა მესამე პირებთან ურთიერთობებში.

### გ. გადაწყვეტილებაუნარიანობა შიდა ურთიერთობებში

გარდა ამისა, ორგანიზაცია უნდა იყოს გადაწყვეტილებაუნარიანი აგრეთვე შიდა ურთიერთობებში. ამის უზრუნველყოფა ხდება იმით, რომ სამართალი ქმნის ორგანოებს, აწესებს სტრუქტურებსა და გადაწყვეტილების მიღების პროცედურებს. ორგანიზაციის შიდა სტრუქტურაც დამოკიდებულია სამართლებრივი მოწყობის ფორმაზე.

### დ. შიდა დემოკრატია

დემოკრატის კუთხით, პოლიტიკური პარტიებისთვის, ამასთანავე მოქმედებს, გადაწყვეტილების მიღების დემოკრატიული პროცესის არსებობა. ეს აგრეთვე ნიშნავს, რომ მოქალაქისთვის არსებობდეს ქმედითი შესაძლებლობები მონაწილეობა მიიღონ პარტიულ-პოლიტიკურ აქტივობაში; საქართველოს კონსტიტუციის 23-ე მუხ. პირველი ნაწილით

ადიარებულია მსგავსი უფლება.

შესაბამისად საერთო ჯამში შეიძლება ითქვას, რომ ორგანიზაციული მოწყობის სამართლებრივი წესები შესაძლებელს ხდის პოლიტიკური პარტიების აქტივობებს დემოკრატიული მოთხოვნების ფარგლებში.

### 3. პოლიტიკური პარტიების სამართლის შეზღუდვისა და დისციპლინირების ფუნქცია

პარტიების დახმარებით და აგრეთვე თვითონ პარტიებში ადგილი აქვს ძალაუფლებისთვის ბრძოლას. ძალაუფლებისთვის ბრძოლა წარმოშობს თავისუფალ ენერგიას, ემოციებს და ქმნის სივრცეებს არასამართლიანი ქმედებებისთვის. აქედან გამომდინარე, ძალაუფლებისთვის ცივილიზებული და თანაბარი შესაძლებლობების პირობებში წარმართული დემოკრატიული კონკურენცია საჭიროებს პოლიტიკური პარტიების მომწესრიგებელი კანონმდებლობის არსებობას. ზემოთთქმულის გათვალისწინებით აუცილებელია პარტიებისა და მათი წევრების ქმედებებისთვის საზღვრების დაწესება და მინიმუმ იმის უზრუნველყოფა, რომ სამართლიანად წარიმართოს ძალაუფლებასთან დაკავშირებული კონკურენცია.

### 4. პარტიები სპეციალურ მიზნის მქონე ორგანიზაციებია

#### ა. ფუძემდებლური მიმართება არჩევნებზე

პარტიები ორგანიზაციებია, რომელთა მიზანია გავლენა მოახდინონ სავალდებულო პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებზე. დემოკრატია შეიძლება აგრეთვე გავიგოთ, როგორც პოლიტიკური სისტემა, რომელიც იცნობს *გავლენის ინსტიტუციონალიზებულ სტრუქტურებს*. შესაძლებელია აგრეთვე ვისაუბროთ მოქალაქეთა შესაძლო გავლენის საშუალებებზე „Input-სტრუქტურებზე“. გავლენის მოხდენის ამ სტრუქტურებში ყველაზე მნიშვნელოვანია სახალხო წარმომადგენლობების არსებობა სახელმწიფო ორგანიზაციის სხვადასხვა დონეებზე და ამ სახალხო წარმომადგენლობების არჩევნები და აგრეთვე არჩევნები სხვა პოლიტიკური თანამდებობების დასაკავებლად. ამ კუთხით თუ შევხედავთ, პარტიები წარმოადგენს სპეციალურ მიზნობრივ ორგანიზაციებს, რომელიც იყენებს პოლიტიკური წესრიგის დემოკრატიულ „Input-სტრუქტურებს“.

დემოკრატიული გავლენის მოსაპოვებლად არჩევნებს ცენტრალური დანიშნულება აქვს. შესაბამისად პოლიტიკურ პარტიებს, როგორც სპეციალური მიზნის მქონე ორგანიზაციებს ამ გავლენის მოსაპოვებლად ესაჭიროებათ არჩევნები. შესაბამისად ამ სფეროში გადაკვეთა ხდება პოლიტიკური პარტიებისა და საარჩევნო სამართალს შორის.

#### ბ. სპეციალური მიზნიდან გამომდინარე სპეციფიკური უფლებები და ვალდებულებები

პარტიები, მათი ამ როლიდან გამომდინარე არჩევნებისას სარგებლობენ განსაკუთრებული უფლებებით, თუმცა ამავდროულად ეკისრებათ განსაკუთრებული ვალდებულებები. ამის ერთი მაგალითია პარტიის ფინანსებთან დაკავშირებული გამჭვირვალობის ვალდებულებები.

### გ. გამიჯვნა სხვა ორგანიზაციებისგან

სპეციალური მიზნის მქონე ორგანიზაციის ეს ბუნება, გამოიყენონ დემოკრატიული გავლენის მოპოვების საშუალებები პოლიტიკურ პარტიებს მიჯნავს სხვა ორგანიზაციებისგან, რომლებსაც მართალია სხვა მიზნები ამოძრავებთ, თუმცა შესაძლებელია აგრეთვე ჰქონდეთ პოლიტიკური მიზანსწრაფვები. პარტიების ძირითადი მიზანი აუცილებლად უნდა იყოს გავლენის მოხდენა პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებზე და არ შეძლება მდგომარეობდეს ეკონომიკურ აქტივობებში. ამდენად პოლიტიკური პარტიების სხვა ტიპის ორგანიზაციებისგან გამიჯვნისათვის განმსაზღვრელი კრიტერიუმი უნდა იყოს არჩევნებში მონაწილეობა.

## 5. პოლიტიკური პარტიების სამართალი არის კონკურენციის სამართალი

დემოკრატიები ორგანიზებულია როგორც კონკურენციის წესრიგი. ამომრჩევლის მხარდაჭერის მოპოვებასთან დაკავშირებულმა კონკურენციამ ხელი უნდა შეუწყოს მათი ინტერესებისა და მოთხოვნილებების აღქმას და მათგან პოლიტიკური მიზნების ჩამოყალიბებას და ამ მიზნების რეალიზების მცდელობას პოლიტიკური გადაწყვეტილებების ფორმით.

ნებისმიერ კონკურენციას ესაჭიროება კონკურენციის მოწესრიგება, კონკურენციის მომწესრიგებელი კანონმდებლობა. ეს მოქმედებს, როგორც ეკონომიკური აგრეთვე პოლიტიკური კონკურენციის შემთხვევაში. აქედან გამომდინარე, არსებითი მნიშვნელობა ენიჭება პოლიტიკური პარტიების სამართალს, როგორც კონკურენციის სამართალს

<sup>1</sup>. თუმცა კონკურენციის შედეგად მოსალოდნელი სასარგებლო ეფექტი მხოლოდ იმ შემთხვევაში დადგება, თუ კონკურენტები ისარგებლებენ *თანაბარი შესაძლებლობებით*. ამის უზრუნველყოფა წარმოადგენს პოლიტიკური პარტიების სამართლის ერთ-ერთ უმთავრეს ამოცანას. კონკურენცია უნდა დარჩეს სამართლიანი, რის გამოც აუცილებელია გარკვეული საშუალებების სამართლებრივად გამორიცხვა. კონკურენცია მოქალაქეთა მხარდაჭერის მოსაპოვებლად მხოლოდ იმ შემთხვევაში იმუშავებს, თუ მოქალაქეებმა იციან, თუ ვინ დგას პარტიის უკან, ე. ი. მოქალაქეებისთვის გასაგები უნდა იყოს თუ რა ძალები დგას პარტიის უკან, მაშასადამე, საჭიროა კონკურენტების გამჭვირვალობა. გაუგებრობების თავიდან ასაცილებლად საჭიროა პარტიების „სასაქონლო ნიშნების უფლების“ არსებობა, მაშასადამე, სახელწოდებებისა და სიმბოლოების დაცვა. აგრეთვე საჭიროა კონკურენციის დაცვა კარტელური შეთანხმებებისგან. პოლიტიკურ პარტიათა სამართალმა, როგორც კონკურენციის სამართალმა უნდა უზრუნველყოს კონკურენციის ღიაობა ახალი კონკურენტებისთვის, მაშასადამე, უზრუნველყოს, რომ „ბაზარზე შესვლისთვის“ არსებობდეს რაც შეიძლება დაბალი ბარიერები. დემოკრატიული პარტიული ცხოვრებისთვის დამახასიათებელია აგრეთვე შიდაპარტიული კონკურენცია, რაც გამოიხატება პოლიტიკური კონცეფციებისა და სხვადასხვა პირებს შორის

<sup>1</sup> შდრ. *M. Morlok*, Parteienrecht als Wettbewerbsrecht, in: FS für D. Th. Tsatsos, 2003, გვ. 408 და მომდ. გვერდები.



კონკურენციაში. აგრეთვე ეს შიდაპარტიული კონკურენციაც უნდა წარიმართოს ღია, სამართლიანი და თანაბარი შესაძლებლობების პრინციპების დაცვით. ყველაფერი ეს წარმოადგენს პოლიტიკური პარტიების სამართლის მოწესრიგების საგანს, მისი, როგორც კონკურენციის სამართლის ფუნქციის ფარგლებში.

## 6. პარტიები წარმოადგენს იდეოლოგიურ ორგანიზაციებს

პარტიებს აქვთ საკუთარი ძირითადი იდეოლოგიური ვექტორი, რითაც ისინი განსხვავდებიან ერთმანეთისგან. პარტიების წევრების მოტივაცია მდგომარეობს იმაში, რომ უპირატესობა მიანიჭონ საზოგადოებრივი პრობლემების გადაწყვეტის განსაზღვრულ მოდელებს სხვა მოდელებთან მიმართებით. აქედან გამომდინარე, პარტიებისთვის დამახასიათებელია განსაზღვრული მსოფლმხედველობითი სწრაფვა. ეს სწრაფვა წარმოადგენს პარტიის წევრობის მოტივს, მოქალაქეების არჩევანის საფუძველს და აქედან გამომდინარე, პარტიების გარე პროფილისთვის წარმოადგენს ძირითად განმასხვავებელ ნიშანს. პოლიტიკური პარტიების სამართლის ამოცანაა, რომ შესაძლებელი გახადოს და დაიცვას პარტიების ეს მისწრაფებები. ეს, პირველ რიგში, ნიშნავს, რომ პოლიტიკური პარტიების სამართალმა უნდა უზრუნველყოს პარტიების თავისუფლება სახელმწიფოსთან ურთიერთობაში. ამაში იგულისხმება განსაზღვრული პროგრამის არჩევისა და განხორციელების და აგრეთვე ამისთვის განსაზღვრული ორგანიზაციული ფორმის არჩევის თავისუფლება და აგრეთვე წევრობის ამ მისწრაფებაზე მორგების თავისუფლება, მაშასადამე, არა ნებისმიერი ადამიანის წევრად მიღების ვალდებულება, ხოლო იმ წევრების გარიცხვის შესაძლებლობა, რომლებიც არსებითად ეწინააღმდეგებიან პარტიის მისწრაფებებს.

## 7. პარტიების ფინანსებისა და ამასთან დაკავშირებული რეგულაციების საკვანძო მნიშვნელობა

### ა. მთავარი პრობლემა: თანაბარი შესაძლებლობები

პოლიტიკური პარტიების სფეროშიც ნაკლებად შესაძლებელია წარმატების მიღწევა ფინანსური საშუალებების გარეშე. ამის გათვალისწინებით ფინანსები პოლიტიკური პარტიების სამართლის მოწესრიგების არსებით საგანს წარმოადგენს.

პარტიების დაფინანსების ძირითად პრობლემას წარმოადგენს დემოკრატიული თანასწორუფლებიანობა. დემოკრატიულ საზოგადოებაში პოლიტიკური გავლენა საარჩევნო ურნიდან უნდა მოდიოდეს და არა ჯიბიდან. პოლიტიკური გავლენა არ უნდა იყოს მოსყიდვადი. სხვაგვარად რომ ვთქვათ: მოქალაქეებს უნდა ჰქონდეთ თანაბარი შანსები გავლენა იქონიონ პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებზე მათი ფინანსური შესაძლებლობების მიუხედავად. ეს მოქმედებს როგორც ცალკეულ მოქალაქეებთან დაკავშირებით აგრეთვე პოლიტიკურ პარტიებთან მიმართებით, რომლებსაც აქვთ შეხება ფინანსურად ძლიერ ან სუსტ წრეებთან.

### ბ. დაცვა საზოგადოებრივი უთანასწორობის გავრცელების წინააღმდეგ



თავისუფალი საზოგადოება წარმოშობს განსხვავებებს, უთანასწორობას. ეს არის თავისუფალი საზოგადოების გარდაუვალი, და შეიძლება ითქვას ამასთანავე სასურველი შედეგი. ეს, თავის მხრივ, უმთავრეს პრობლემას წარმოადგენს თანაბარი შესაძლებლობების პრინციპზე მდგომი დემოკრატიული წესწყობილებისთვის: მოქმედებს, რომ შეძლებისდაგვარად თავიდან იქნეს აცილებული საზოგადოებრივი უთანასწორობის გავრცელება პოლიტიკაზე. პოლიტიკური რესურსის არსებით ნაწილს წარმოადგენს ფულადი საშუალებები, საზოგადოებრივად სტრუქტურირებული რეპუტაცია ან ორგანიზაციული სიძლიერე, ანდაც ცოდნის მარაგი. პოლიტიკური პარტიების სამართლისთვის თანაბარი შესაძლებლობების უზრუნველყოფისკენ სწრაფვის ძირითად ამოცანას წარმოადგენს ფინანსური რესურსების საფუძველზე არსებული ჭარბი გავლენის შესაძლებლობების განეიტრალება.

ამის მისაღწევად არსებობს ინსტრუმენტების ფართო სპექტრი, რომელსაც მიმართავენ მთელი რიგი ქვეყნები. ზოგადი წარმოდგენისთვის, ამასთან დაკავშირებით უნდა აღინიშნოს პარტიების ღიაობის ვალდებულება შემოსავლებთან და გასავლებთან დაკავშირებით, შემოწირულობების ოდენობის შეზღუდვა, განსაზღვრული წყაროებიდან შემოწირულობების მიღების აკრძალვა, საარჩევნო კამპანიებისთვის ხარჯების ზედა ზღვრის დაწესება.

### გ. პარტიების დაფინანსება სახელმწიფოს მხრიდან

არსებითი მნიშვნელობა ენიჭება *სახელმწიფოს მხრიდან პარტიების დაფინანსებას*. ამან, ერთი მხრივ, ხელი უნდა შეუწყოს თანაბარი შესაძლებლობების არსებობას პარტიებს, ფინანსურად ძლიერ და სუსტ საზოგადოებრივ წრეებს შორის და აგრეთვე უნდა შეამციროს კორუფციის რისკები.

სახელმწიფო დაფინანსების სამართლებრივმა რეგულაციამ უნდა განსაზღვროს, რომელი პარტიები მიიღებენ დაფინანსებას სახელმწიფო ბიუჯეტიდან და აგრეთვე დაადგინოს საბიუჯეტო სახსრების განაწილების კრიტერიუმები. ამასთან, არ შეიძლება არსებობდეს თანაბარი მოპყრობა ყველა პარტიისადმი: მოქალაქეთა მხარდაჭერის მიღებისკენ მიმართული კონკურენციით უნდა მივიღოთ განსხვავებები პარტიებს შორის. მაშასადამე, სახელმწიფო დაფინანსება ორიენტირებული უნდა იყოს თანადგომის იმ მასშტაბებზე, რომელსაც პარტიები მიიღებენ მოქალაქეებისგან. პარტიებს შორის არსებული კონკურენტული სიტუაცია არ შეიძლება შეიცვალოს სახელმწიფო დაფინანსებით.

## II. პარტიული სისტემისა და პოლიტიკური პარტიების სამართლის ანალიზი

პოლიტიკური პარტიების შესახებ კანონის ცვლილების იდეები უნდა მოდიოდეს ფაქტობრივი პარტიული ცხოვრებისა (1.) და პარტიული ცხოვრების წესების ანალიზის საფუძველზე (2.).

### 1. პარტიული გარემო საქართველოში

პირველ რიგში, თვალშისაცემია, რომ საქართველოში - ყოველ შემთხვევაში, ფურცელზე - არსებობს პარტიების დიდი რაოდენობა. ამ პარტიების უმრავლესობა ან საერთოდ არ ჩართულა

შესამჩნევად პოლიტიკურ ცხოვრებაში, ან შეწყვიტა აქტივობები. აგრეთვე აღნიშვნის ღირსია ერთკაციანი პარტიების, ანდაც სულაც მოჩვენებითი პარტიების არსებობა. პოლიტიკური აქტივობებით დაკავებულია, ყოველ შემთხვევაში, როდესაც საქმე ეხება არჩევნებში მონაწილეობას, 18 პარტია, თუმცა ამ პარტიების უმრავლესობა შედის საარჩევნო კოალიციაში მსხვილ პარტიებთან, რომელთან ერთადაც ქმნიან ეგრეთწოდებულ საარჩევნო ბლოკებს. აგრეთვე ამ პარტიების უმრავლესობას არ აქვს პოლიტიკური მატერია ან მნიშვნელოვანი მასშტაბები, რაც გამოიხატება აგრეთვე მათი ამომრჩევლების მინიმალურ რაოდენობაში. მინიმალური მნიშვნელობის სერიოზულ პოლიტიკურ პარტიად შეიძლება მივიჩნიოთ დღეს-დღეობით არსებული პოლიტიკურად აქტიური 4-6 გაერთიანება.

აგრეთვე ამ პარტიების შიგნით ნაკლებად არის განვითარებული შიდაპარტიული ცხოვრება პოლიტიკური აქტივობების კუთხით - მეტ-ნაკლები მოცულობით - კრებების, ყრილობების, დებატების სახით. ეს მოსაზრება მოქმედებს ბუნებრივია აგრეთვე შიდაპარტიული დემოკრატიის სტრუქტურების სიმტკიცესთან დაკავშირებით. ამ პარტიებში ჯერაც ძლიერია ლიდერზე ორიენტირებულობა.

რაც ეხება პარტიების ფინანსურ მდგრალობას, სამოქალაქო საზოგადოებიდან პარტიებისთვის მოდის მცირე ფინანსური დახმარება. აქედან გამომდინარე, მაღალია პარტიების ფინანსური დამოკიდებულება სახელმწიფო დაფინანსებაზე. რაც შეეხება შემოწირულობებს, როგორც ჩანს მას უმეტესწილად ხელისუფლებაში მყოფი პარტია იღებს - ძველი ტრადიციის მიხედვით, ვინაიდან ეს უკავშირდება თავის მხრივ სარგებლის მიღების მოლოდინს. ეს ნიმუში, როგორც ჩანს კვლავინდებურად არსებობს, მიუხედავად იმისა, რომ კანონმდებლობა ამის წინააღმდეგ გარკვეულ ზომებს იღებს, მაგ. სახელმწიფო შესყიდვების კანონმდებლობის და მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანების შესახებ კანონის სახით, რომელიც კრძალვას შემოწირულობებს იმ საწარმოებიდან, რომელთა შემოსავლების 15% და მეტი მიიღება გამარტივებული სახელმწიფო შესყიდვების საფუძველზე, იხ. მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ კანონის 27-ე მუხ. მე-2 ნაწ. როგორც ვხედავთ, მართალია არსებობს სამართლებრივი ინსტრუმენტები შემოწირულობების მეტწილად სახელისუფლო პარტიების სასარგებლოდ გაღების პრაქტიკის წინააღმდეგ, რაც ბადებს კორუფციული ზრახვების ეჭვებს, თუმცა, როგორც ჩანს, ამან ჯერაც ვერ შეცვალა არსებული პრაქტიკა.

როგორც ჩანს არასრულყოფილი სახე აქვს პარტიების ფინანსების საჯაროობას, რაც მართალია კანონით არის გათვალისწინებული, თუმცა, მიუხედავად ამისა, სახეზეა აღსრულების დეფიციტი.

პარტიული გარემოს განვითარების კუთხით უნდა მოველოდეთ, რომ პარტიული გარემოს კონსოლიდაცია სამომავლოდ მხოლოდ პროპორციულ საარჩევნო სისტემაზე გადასვლის შემდეგ მოხდება. სამართლის პოლიტიკის კუთხით მიმაჩნია, რომ არსებითი მიზანი უნდა იყოს *პარტიების განვითარების* ხელშეწყობა, მაშასადამე, შიდა ორგანიზაციული პარტიული სტრუქტურების განვითარება, რამეთუ ამით მოხდეს პარტიული ცხოვრების გამოღვიძება და გამარტივება - რაც მთავარია, დემოკრატიული ნიშნების პირობებში. პარალელურად უნდა მოხდეს პარტიული ცხოვრების კონცენტრაციის ხელშეწყობა.

## 2. საქართველოს ორგანული კანონი მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანების შესახებ

### ა. ბუნდოვანება

პარტიების შესახებ საქართველოს კანონი (საქართველოს ორგანული კანონი მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ) საკმაოდ დაწვრილებითაა წარმოდგენილი და ადგილ-ადგილ ძალზე პატარა რეგულაციებსაც კი შეიცავს. გარდა ამისა კანონი დამატებითი მუხლების სახით შეიცავს მთელ რიგ დამატებებს, მაშინ როდესაც სხვა მუხლები ამოღებულია. ამის შედეგია ის, რომ კანონი საერთო ჯამში არ არის კარგად გასაგები და ბუნდოვანია.

### ბ. კანონის სახელწოდება

აღსანიშნავია აგრეთვე, რომ კანონი მისი სახელწოდებით პირდაპირ „პოლიტიკურ პარტიებს“ კი არ ეძღვნება, არამედ მოქალაქეთა პოლიტიკურ გაერთიანებებს, რაც პირველ მუხლში ფრჩხილებში „პარტიებად“ არის დაკონკრეტებული. უმჯობესი იქნებოდა, თუ კანონი მოგვემდინა გასაგებ დეფინიციას. კანონის მოწესრიგების ადრესატების მკაფიოდ არ დასახელება გამოიხატება აგრეთვე იმაში, რომ კანონი არა მხოლოდ პოლიტიკურ პარტიებს ეხება, არამედ დაფინანსების მუხლში (30-ე მუხ.) აგრეთვე არასამთავრობო ორგანიზაციებს.

### გ. პარტიის შექმნის წესი

საკმაოდ კომპლექსურია პარტიის შექმნისა და სახელმწიფო რეგისტრაციის წესები. პარტიის შესაქმნელად პარტიის დამფუძნებელ ყრილობაში მონაწილეობა უნდა მიიღოს 300 წევრმა (მე-12 მუხ. პირველი ნაწ.), რეგისტრაციისთვის საჭიროა მარეგისტრირებელი ორგანოსთვის პარტიის 1.000 წევრის სახელის და გვარის წარმოდგენა, მათი დაბადების თარიღის, პირადი ნომრის, საცხოვრებელი და სამუშაო ადგილების მისამართების და ტელეფონის ნომრების ჩათვლით (22-ე მუხ. მე-2 ნაწ. „გ“ ქვეპუნქტი). ამ ძალზე გართულებული რეგულაციების პირობებში გაკვირვებას იწვევს პარტიების რეალურად არსებული დიდი რაოდენობა. შედეგად შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ ან არ ხდება პარტიის შექმნის წესების დაცვა, ან მათი დაცვის სათანადოდ გაკონტროლება.

### დ. შიდა სტრუქტურა

შიდაპარტიული სტრუქტურის წესები პარტიებისთვის ადგენს იმ არსებით ორგანოებს, რომელიც მათ უნდა გააჩნდეთ, თუმცა უმეტესწილად არ არის სახეზე შიდაპარტიული დემოკრატიის სპეციფიკური გარანტიები. მართალია საუბარია იმაზე, რომ პარტიებმა წესდებებში უნდა გაითვალისწინონ დისციპლინური ზომები (პარტიის წევრობის შეწყვეტასთან დაკავშირებით იხ. მე-13 მუხ. პირველი ნაწ. „დ“ ქვეპუნქტი). თუმცა, თვითონ კანონი არ ადგენს პარტიის წევრობის შეწყვეტის არც მატერიალურ-სამართლებრივ და არც პროცედურულ წინაპირობებს. კანონი აგრეთვე არ შეიცავს სახელმწიფო არჩევნებში კანდიდატურების დემოკრატიულად წამოყენების რეგულაციებს.

#### ე. ფინანსური სისტემის სამართლებრივი საფუძველი

კანონში პარტიების *ფინანსური სისტემა* მოწესრიგებულია დაწვრილებით და საკმაოდ მკაცრად, იხ. 25-ე და მომდ. მუხლები. შესაძლოა ის, ცალკეულ შემთხვევებში, ძალზე შემზღვეველი იყოს, მაგ. როდესაც საქმე ეხება სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისთვის სავალდებულო მონაცემების გადაცემას. მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ კანონი არ აწესრიგებს იმას, თუ როგორ უნდა გამოიყურებოდეს, ცალკეულ შემთხვევაში, პარტიების ანგარიშგება მათ ფინანსებთან დაკავშირებით, არამედ 32<sup>2</sup>-ე მუხ. მიხედვით ფინანსურ ანგარიშგებასთან დაკავშირებულ წესს ადგენს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური. ეს, ერთი მხრივ, გაუგებარს ხდის პარტიებისთვის მოქმედ კანონმდებლობას, ხოლო, მეორე მხრივ, ამით შესაძლოა გარკვეულწილად ხაზი გაესვას ამ წესების მეორეხარისხოვნებას.

#### ვ. პარტიის საქმიანობის შეწყვეტა

*პარტიის საქმიანობის შეწყვეტა* მოწესრიგებულია პარტიის აკრძალვის სახით (35-ე მუხ.) ან პარტიის თვითლიკვიდაციის ან აგრეთვე მისი სხვა პარტიასთან შერწყმის სახით (37-ე მუხ.), თუმცა ქართულ სამართალში არ მოიძებნება რეგულაციები პარტიის აქტივობების უსიტყვო შეწყვეტასთან ან იმ შემთხვევებთან დაკავშირებით, რომლის დროსაც პარტია არ იწყებს საქმიანობას, მაშასადამე, როდესაც პარტია, როგორც ასეთი, საერთოდ არ (აღარ) ფუნქციონირებს.

#### ზ. საერთო შთაბეჭდილება

საერთო ჯამში, უნდა აღინიშნოს, რომ: პარტიების შესახებ ქართული კანონი გარკვეულწილად გაუმართავია, ის ძალზე მაღალ მოთხოვნებს აყენებს პარტიის შექმნისთვის, ზოგ შემთხვევაში, ის ძალზე დეტალურია, თუმცა ის არასაკმარის რეგულაციებს შეიცავს შიდაპარტიული დემოკრატიის უზრუნველსაყოფად. რაც ეხება რეალურ პარტიულ ცხოვრებას, ამ კუთხით აღსანიშნავია კანონის აღსრულების დეფიციტი.

### III. პოლიტიკური პარტიების შესახებ ქართული კანონის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი დებულებები

#### 1. პოლიტიკური პარტიების სამართლის მოწესრიგების სფეროები

პოლიტიკური პარტიების სამართლის ამოცანები ოთხ ერთმანეთისგან განსხვავებულ სფეროს მოიცავს, რომელთაგან თითოეულ სფეროს საკუთარი მიმართულება აქვს.

#### ა. თავისუფლება

პარტიები წარმოადგენს მოქალაქეთა დემოკრატიული გავლენის ინსტრუმენტებს სახელმწიფოს გადაწყვეტილებებზე. ამის წინაპირობაა პარტიების თავისუფლება სახელმწიფო

გავლენისგან: სახელმწიფოზე გავლენა უნდა მოახდინონ პარტიებმა და არა პირიქით სახელმწიფოს უნდა შეეძლოს პარტიების მართვა. მაშასადამე, პოლიტიკური პარტიების შესახებ კანონმდებლობამ უნდა უზრუნველყოს პარტიების დაარსების, პარტიის წევრობის, პარტიების საქმიანობაში მონაწილეობის მიღების თავისუფლება. პარტიებს უნდა ჰქონდეთ შესაძლებლობა, რომ საკუთარი სტრუქტურა ააგონ საკუთარი წარმოდგენების შესაბამისად, ჰქონდეთ განსაზღვრული პროგრამა, აირჩიონ საკუთარი პოლიტიკური სტრატეგია და თავად განსაზღვრონ საკუთარი საკადრო პოლიტიკა. ეს ყველაფერი უნდა მოხდეს სახელმწიფოს გავლენისგან თავისუფლად.

პოლიტიკური პარტიების სამართლის უპირველესი ამოცანა მდგომარეობს სახელმწიფოსგან თავისუფლების უზრუნველყოფაში. პარტიების სახელმწიფოსგან თავისუფლება წარმოადგენს სახელმძღვანელო პრინციპს.

### ბ. თანაბარი შესაძლებლობები

პარტიები ეჯიბრებიან ერთმანეთთან. დემოკრატია, როგორც კონკურენციის ღონისძიება მხოლოდ იმ შემთხვევაში ფუნქციონირებს, თუ სამართლიანია კონკურენცია. ამისთვის გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება კონკურენციის მონაწილეებისთვის თანაბარი შესაძლებლობების უზრუნველყოფას. ამ კუთხით პოლიტიკური პარტიების სამართალს აქვს კონკურენციის სამართლის ფუნქცია (ამასთან დაკ. იხ ზემოთ I.5.).

ამ ამოცანის შესრულებისას პოლიტიკური პარტიების სამართლის მიზანს წარმოადგენს პარტიებს შორის ურთიერთობის მოწესრიგება.

### გ. გამჭვირვალობა

პარტიის შექმნა არ წარმოადგენს თვითმიზანს, არამედ პარტია უნდა იყოს მოქალაქეების გავლენის ინსტრუმენტი პოლიტიკაზე, რაც საბოლოო ჯამში ემსახურება სახალხო სუვერენიტეტის რეალიზებას. აქედან გამომდინარე, მოქალაქეებმა უნდა იცოდნენ, თუ რა ხდება სხვადასხვა პარტიაში. ამიტომ, პარტიების საქმიანობა უნდა ექვემდებარებოდეს გამჭვირვალობის მოთხოვნას. ეს, ერთი მხრივ, მოიცავს ფინანსურ მხარეს: საზოგადოებას უნდა შეეძლოს იმის ცოდნა, თუ საიდან იღებს პარტია ფინანსურ საშუალებებს და რა სახის დამოკიდებულებებს შეიძლება უკავშირდებოდეს ეს. თუმცა, აგრეთვე სხვა კუთხითაც, პარტიებს მხოლოდ იმ შემთხვევაში შეეძლებათ საკუთარი ამოცანების ჯეროვნად შესრულება, თუ გამჭვირვალე იქნება მათი პროგრამები, თუ საზოგადოებას ექნება ცოდნა მათ ხელმძღვანელ პირებთან და სხვადასხვა შიდა დაჯგუფებებს შორის ძალაუფლებების განაწილებასთან დაკავშირებით.

მაშასადამე, პოლიტიკური პარტიების სამართალმა აგრეთვე უნდა მოაწესრიგოს პარტიების ურთიერთობა მოქალაქეებთან და იზრუნოს ამის საჯაროობაზე.

### დ. შიდაპარტიული დემოკრატია

პარტიები არა მხოლოდ მათი ხელმძღვანელი პირების პოლიტიკური კარიერის ხელშეწყობის



საშუალებას უნდა წარმოადგენდეს, არამედ მათ უნდა უზრუნველყონ ამომრჩევლებისთვის და განსაკუთრებით მათი ყველა წევრისთვის ქმედითი მონაწილეობის შესაძლებლობები. დემოკრატია უნდა იყოს არა მხოლოდ პარტიებს შორის კონკურენციის წესი, არამედ ის უნდა განსაზღვრავდეს *პარტიულ* ცხოვრებას. აქედან გამომდინარე, პოლიტიკური პარტიების სამართლის მნიშვნელოვან ამოცანას წარმოადგენს უზრუნველყოს *შიდაპარტიული დემოკრატია*. შესაბამისად, საჭიროა რეგულაციების მიღება ორგანოებთან, პროცედურებთან და განსაკუთრებით ცალკეული წევრის უფლებებთან დაკავშირებით (იხ. ზემოთ I.2.ე,დ). მსგავსი რეგულაციების საჭიროება დიდი ხანია ცნობილია. მაშასადამე, ამ შემთხვევაში საქმე გვაქვს რობერტ მიხელსის მიერ აღწერილი „ოლიგარქიის უდრეკი კანონის“ წინააღმდეგ ბრძოლასთან პარტიებში.

შესაბამისად, პოლიტიკური პარტიების სამართლის ამოცანაა მოაწესრიგოს ურთიერთობა პარტიის ორგანიზაციულ სტრუქტურასა და მის წევრებს შორის.

## 2. საქართველოს კონსტიტუციის დებულებები პოლიტიკურ პარტიებთან დაკავშირებით

კონსტიტუციური სახელმწიფოების მნიშვნელოვან ელემენტს წარმოადგენს განსხვავება კონსტიტუციასა და კანონებს, როგორც სხვადასხვა დონეებს შორის. კანონმდებელს შეუძლია კანონების მიღება და შეცვლა მიზანშეწონილობის ასპექტებისა და საპარლამენტო უმრავლესობის პოლიტიკური პროგრამის შესაბამისად - თუმცა ის ამ ქმედებებისას შეზღუდულია კონსტიტუციის მიერ დაწესებული ფარგლებით. მაშასადამე, კონსტიტუციური სამართლის უზენაესობა, ერთი მხრივ, ზღუდავს ჩვეულებრივი კანონმდებლის შესაძლებლობებს, ხოლო, მეორე მხრივ, კანონმდებლობა კონსტიტუციისგან იღებს სავალდებულოდ გასათვალისწინებელ დირექტივებს. კონსტიტუციის უპირატესი სტატუსის გამო სახელმწიფო წესწყობილების სავალდებულო შემადგენელი ელემენტები რეგულირდება კონსტიტუციის დონეზე. საქართველოს კონსტიტუციამ უზრუნველყოფის ეს მექანიზმი აირჩია აგრეთვე პარტიებისთვის.

### ა. პარტიების როლი და სტატუსი

კონსტიტუციის მე-3 მუხ. მე-4 ნაწ. პოლიტიკური პარტიებისთვის შეიცავს ცალკე დებულებას. პირველ წინადადებაში აღიარებული და უზრუნველყოფილია პარტიების საკვანძო მნიშვნელობა პოლიტიკური პროცესისთვის. მე-3 მუხ. მე-4 ნაწ. მე-2 წინ. პარტიებისთვის სავალდებულოდ აწესებს თავისუფლების, თანასწორობის, გამჭვირვალობისა და შიდაპარტიული დემოკრატიის პრინციპების გათვალისწინების მოთხოვნას. ამით საქართველოს კონსტიტუციას პოლიტიკური პარტიების სამართლის ძირითადი მოწესრიგების ოთხი სანიმუშო მოქმედების ძალის მქონე ამოცანა (იხ. ზემოთ III.1.) აჰყავს კონსტიტუციურ-სამართლებრივი ვალდებულების დონეზე. შესაბამისად, კანონმდებელი პარტიული სისტემის ფორმირებისთვის ექვემდებარება გასაგებ დირექტივებს. მართალია მას ყველა ამ ოთხი პრინციპის მოწესრიგების სფეროში თავისუფლად მოქმედების სივრცე აქვს, თუმცა ის

შეზღუდულია ამ ოთხი კონსტიტუციურ-სამართლებრივი დირექტივის ძირითადი ფარგლებით.

### ბ. თავისუფალი პარტიული საქმიანობის უფლება

საქართველოს კონსტიტუციის 23-ე მუხლი განმეორებით უფრო დეტალურად ეხება პოლიტიკური პარტიების თავისუფლებას.

პირველ ნაწილში პოლიტიკური პარტიების თავისუფლება უზრუნველყოფილია, როგორც საქართველოს მოქალაქეების ინდივიდუალური უფლება. ეს აღსანიშნავია იმდენად, რამდენადაც ამ შემთხვევაში უზრუნველყოფილია არა მხოლოდ პარტიების, როგორც ასეთის როლი (რასაც ადგილი აქვს მე-3 მუხ. მე-4 ნაწილში), არამედ აქ დასახელებულია მოქალაქეები, როგორც პარტიულ-სამართლებრივი რეგულაციების მიმართების პუნქტი. მე-2 ნაწ. - ტრადიციულად - ზღუდავს პარტიის წევრობას იმ პირთა წრისთვის, რომლებიც მსახურობენ განსაზღვრულ სახელმწიფო სამსახურში.

მე-3 და მე-4 ნაწილები წარმოადგენს ეგრეთწოდებულ თავდაცვითი დემოკრატიის ელემენტებს. ეს ნაწილები პოლიტიკური პარტიების თავისუფლებას ზღუდავს იმ კუთხით, რომ პარტიებს არ ანიჭებს საქართველოში კონსტიტუციური წყობილების დამხობის შესაძლებლობას ან ქვეყნის დამოუკიდებლობის ხელყოფასა და ტერიტორიული მთლიანობის დარღვევას. პარტიული საქმიანობის აკრძალვა წარმოადგენს საკონსტიტუციო სასამართლოს ექსკლუზიურ უფლებამოსილებას; აგრეთვე ესეც წარმოადგენს პარტიების თავისუფლების უზრუნველყოფისკენ გადადგმულ ნაბიჯს, ვინაიდან ამით გამოირიცხება სხვა ორგანოების შესაძლებლობა აკრძალონ რომელიმე პარტიის საქმიანობა.

### გ. არჩევნებში მონაწილეობა

პარტიების მიზანს წარმოადგენს პარლამენტში წარმომადგენლობის ყოლა. შესაბამისად, ერთ-ერთი მათი მთავარი საქმიანობა არჩევნებში მონაწილეობაა. ეს პირდაპირაა მოწესრიგებული საქართველოს კონსტიტუციის 37-ე მუხ. მე-5 ნაწილით. თუმცა არჩევნებში მონაწილეობისთვის საკმაოდ მაღალი მოთხოვნებია დაწესებული. 37-ე მუხ. მე-6 ნაწილი თანამიმდევრულად ადგენს, რომ მანდატების განაწილება ხდება პარტიების სიძლიერის შესაბამისად, ამომრჩეველთა ხმების მინიმუმ 5% პროცენტის მიღების შეზღუდვის დაწესებით და აკონკრეტებს აგრეთვე მანდატების განაწილების პროცედურებს.

### დ. პარტიები პარლამენტში

საქართველოს კონსტიტუციის 41-ე მუხ. მე-3 ნაწილში აღიარებულია პარტიებისა და მათი წარმომადგენლების საქმიანობა პარლამენტში. პოლიტიკური საქმიანობის პარტიული ფორმა გამოხატულია პარლამენტის წევრების მიერ *ფრაქციების* შექმნის სახით. ამასთან, მე-2 წინადადების დანაწესით, რომლის მიხედვით ერთი პოლიტიკური პარტიის წარდგენით არჩეულ წევრებს უფლება აქვთ შექმნან მხოლოდ ერთი ფრაქცია, ხაზგასმულია საპარლამენტო მუშაობის მიმართება პარტიებზე.

## ე. საერთო სურათი

საერთო ჯამში შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოს კონსტიტუცია პირდაპირ ხაზს უსვამს პარტიული საქმიანობის რამდენიმე ასპექტს. ეს აღსანიშნავია იმდენად, რამდენადაც კონსტიტუცია გაერთიანებების თავისუფლებით უზრუნველყოფს ყველა სხვა გაერთიანების საქმიანობასაც (22-ე მუხ.). ცალკე მუხლები ეძღვნება მხოლოდ ორგანიზაციის სპეციალურ სახეობას „პოლიტიკურ პარტიას“. ორგანიზაციებს შორის ცალკე გამოყოფა მხოლოდ რამდენიმე ორგანიზაციის ხვედრია; ესაა საქართველოს სამოციქულო ავტოკეფალური მართლმადიდებელი ეკლესია (მე-8 მუხ.) და პროფკავშირები (26-ე მუხ. მე-2 ნაწ.). ამასთან, ავტონომიის თავისუფლება გარანტირებულია აგრეთვე უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებებისთვის (27-ე მუხ. მე-3 ნაწ.).

პოლიტიკურ პარტიებთან დაკავშირებული კონსტიტუციური წესები, ერთად აღებული, საუკეთესო საფუძველს ქმნის პარტიული სისტემის ცალკე კანონით მოწესრიგებისთვის.

### 3. პოლიტიკური პარტიების სამართლის კონსტიტუციონალიზაცია

კონსტიტუციებში პოლიტიკურ პარტიებთან დაკავშირებით მუხლების შეტანას საფუძვლად ედო ავტორიტარული პოლიტიკური სისტემების დაძლევის ძლიერი მოტივი. შესაბამისად, იტალიამ 1947 წელს, გერმანიამ 1949 წელს, საბერძნეთმა 1975 წელს და ესპანეთმა 1978 წელს კონსტიტუციაში შეიტანა პოლიტიკური პარტიების შესახებ ერთი ან რამდენიმე დანაწესი. ამ განვითარებას მხარი აუბა აგრეთვე კონსტიტუციური ტრადიციების მქონე ძველმა ქვეყნებმა, ისე რომ პარტიების შესახებ მუხლები უკვე წარმოადგენს თავისუფლების პრინციპებზე დაფუძნებული დემოკრატიული კონსტიტუციების სტანდარტულ შემადგენელ კომპონენტს. ევროპის 32 დემოკრატიული სახელმწიფოდან 28-ს უკვე აქვს კონსტიტუციაში ჩანაწერი პოლიტიკურ პარტიებთან დაკავშირებით. წერილობითი ფორმის კონსტიტუციის არ არსებობის გამო ამ კუთხით გამონაკლისს წარმოადგენს დიდი ბრიტანეთი და აგრეთვე ბელგიის, დანიის, ირლანდიისა და ნიდერლანდების კონსტიტუციები.

სხვადასხვა ქვეყნის კონსტიტუციების პოლიტიკურ პარტიებთან დაკავშირებულ მუხლებში წარმოდგენილია მოწესრიგების განსხვავებული მიდგომები პარტიების არსებით როლთან, პარტიების თავისუფლების უზრუნველყოფასთან, პარტიების თანასწორუფლებიანობასთან და შიდაპარტიულ დემოკრატიასთან დაკავშირებით. მნიშვნელოვანია აგრეთვე დებულებები პარტიების დაფინანსებასთან, თავსებადობის რეგულაციებთან და პარტიის საქმიანობის აკრძალვასთან დაკავშირებით<sup>2</sup>.

კონსტიტუციაში პარტიებთან დაკავშირებული დებულებების შეტანის სასიკეთოდ, ერთი მხრივ, მეტყველებს ამასობაში პარტიების საყოველთაოდ აღიარებული მნიშვნელობა

<sup>2</sup> ამასთან დაკ. იხ. *M. Morlok*, Parteienartikel der Verfassungen im Lichte der Textstufenanalyse, in: A. Blan-kenagel (გამომც.), *Den Verfassungsstaat nachdenken*, 2014, გვ. 135 (149 და მომდ. გვ-ბი).



თანამედროვე დემოკრატიისთვის<sup>3</sup>. აქედან გამომდინარე, კონსტიტუციაში პარტიებთან დაკავშირებულ დებულებებს აქვს აგრეთვე პარტიების სიმბოლური აღიარებისა და დაფასების მნიშვნელობა.

პარტიების შესახებ დებულებების კონსტიტუციურ რანგში მოწესრიგებას, კონკრეტული პრაქტიკული სარგებელი აქვს, იმ კუთხით, რომ პოლიტიკური პარტიების სამართალი ატარებს აგრეთვე კონკურენციის სამართლის ხასიათს (იხ. ზემოთ I.5.; III.1.ბ). პოლიტიკური პარტიების სამართლის დებულებებს (ისევე როგორც საარჩევნო სამართლის დებულებებს), მათი შინაარსის და მიხედვით გავლენა აქვს პარტიების ფარდობით შესაძლებლობებზე. თუმცა კონკურენციის სამართალმა მკაცრად უნდა უზრუნველყოს პარტიებისთვის თანაბარი შესაძლებლობების მიცემა. თუ ერთ კონკურენტს მაგ. არსებულ საპარლამენტო უმრავლესობას შეუძლია შეცვალოს კონკურენციის პირობები, ეს წარმოშობს კონკურენციის პირობების ცალმხრივად შეცვლის სტრუქტურულ საფრთხეს. აქედან გამომდინარე, სასურველია პარტიების ფუნდამენტური გარანტიების, როგორცაა თავისუფლების, თანასწორობის, საჯაროობისა და შიდაპარტიული დემოკრატიის კონსტიტუციის დონეზე მოწესრიგება. ამან ხელი უნდა შეუშალოს მოქმედ საპარლამენტო უმრავლესობას არა მხოლოდ იმაში, რომ არ მოახდინოს პოლიტიკური პარტიების კანონმდებლობის ცალმხრივად ფორმირება, არამედ ხელი უნდა შეუშალოს ყველა მოქმედ წარმატებულ პარტიას იმაში, რომ არ შევიდნენ ერთმანეთთან კარტელურ გარიგებაში ახალი კონკურენტების წინააღმდეგ, პარტიულ-პოლიტიკური კონკურენციის კანონისმიერი გართულებებით.

„ბაზარზე შესვლის ბარიერების“ შეძლებისდაგვარად დაბლა დაწევა შედის ქმედითი კონკურენციის ინტერესებში, ვინაიდან უკვე მხოლოდ ახალი პარტიების გაჩენის შესაძლებლობა არსებულ პარტიებს უბიძგებს მოქმედებისკენ.

საბოლოოდ, საქმე ეხება იმას, რომ პარტიები, როგორც აგრეთვე ყველა სხვა მოთამაშე, დგანან საფრთხის წინაშე, რომ შეიძლება ცოტა გულუხვები იყვნენ იმ გადაწყვეტილებების მიღებისას, რომელიც მათ ეხება, ეგრეთწოდებული საკუთარ საქმეზე მიღებული გადაწყვეტილებებისას. ამის დაბალანსება შეიძლება კონსტიტუციის დონეზე თავისუფლებისა და თანაბარი შესაძლებლობების პრინციპებზე მდგარი პარტიული კონკურენციის არსებითი გარანტიების განსაზღვრით.

ამით, ბუნებრივია, მოცემულია შესაძლებლობა, რომ ცვლილებები პოლიტიკური პარტიების შესახებ კანონში შესაძლოა გასაჩივრდეს საკონსტიტუციო სასამართლოში, რომელიც მათ გადაამოწმებს. ამ იდეების გათვალისწინებით განსაკუთრებით მისასალმებელია, რომ გამართული პარტიული სისტემის ფუძემდებლური სამართლებრივი გარანტიები პოზიტიურად არის მოწესრიგებული კონსტიტუციის დონეზე საქართველოს კონსტიტუციის მე-3 მუხლის მე-4 ნაწ. მე-2 წინადადებით.

---

<sup>3</sup> იხ მხოლოდ "...political parties created democracy and...modern democracy is unthinkable save in terms of the parties...", *E. E. Schattschneider*, *Party Government*, 1942, გვ. 1.

#### IV. შენიშვნები და ცვლილებებთან დაკავშირებული რჩევები პოლიტიკური პარტიების შესახებ მოქმედ კანონთან დაკავშირებით

ქვემოთ წარმოდგენილი რჩევები პოლიტიკური პარტიების შესახებ მოქმედ კანონთან დაკავშირებით დაყოფილია დარგობრივ სფეროებად. ამასთან, ყოველთვის არ არის შესაძლებელი ამ სფეროებს შორის დაკვეთის თავიდან აცილება; მაგ. პარტიების წესდებებთან დაკავშირებული სავალდებულო დირექტივები შესაძლოა აგრეთვე ვიხილოთ შიდაპარტიული დემოკრატიის უზრუნველყოფის პუნქტში.

ქვემოთ მოყვანილი მოსაზრებები წარმოადგენს გარე დამკვირვებლის პერსპექტივიდან დანახულ საკითხებს და შესაბამის რჩევებს. ქართული პოლიტიკური ძალების გადასაწყვეტია, საკუთარი ქვეყნის ვითარების სპეციფიკიდან გამომდინარე და წარმოდგენილ რჩევებზე დაყრდნობით, საჭიროების შემთხვევაში, საკანონმდებლო ცვლილებების შემუშავება.

##### 1. კანონის სახელწოდება, ლეგალური დეფინიცია, პოლიტიკური პარტიების შექმნა და რეგისტრაცია

###### ა. კანონის სახელწოდება

მოქმედი კანონის სახელწოდებაა „საქართველოს ორგანული კანონი მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“. ვფიქრობ უმჯობესი იქნებოდა ამ კანონისთვის პირდაპირ „კანონი პარტიების შესახებ/კანონი პოლიტიკური პარტიების შესახებ“ დარქმევა, ვინაიდან ეს კანონი ეხება პარტიებს. ეს აგრეთვე შესაძლოა იყოს პარტიული სისტემის სასურველი გაძლიერების ერთგვარი სიმბოლური გამოხატულება. ამას შესაძლოა აგრეთვე დაუვკავშიროთ კანონიდან იმ ნორმების ამოღება, რომელიც არ ეხება პარტიებს, მაგ. 30<sup>1</sup> მუხ., რომლის მიხედვით სახელმწიფო დაფინანსება შეიძლება მიიღონ აგრეთვე არასამთავრობო ორგანიზაციებმა.

###### ბ. საწყისი დებულებების თანამიმდევრობა

შესაძლოა ღირდეს იმაზე დაფიქრება, რომ მე-2 მუხ. ტექსტი, რომელიც ეხება პარტიების მნიშვნელობას მოექცეს კანონის დასაწყისში. ამასთან შესაძლოა მესამე მუხლის შინაარსი დაერთოს მე-2 მუხლს. აქ საჭიროა პარტიული საქმიანობის არა მხოლოდ ზოგადი ვალდებულების აღნიშვნა, არამედ აგრეთვე ფინანსების მიმოქცევის გამჭვირვალობის მოწესრიგება, რაც უფრო დაწვრილებით მოწესრიგებულია 25-ე და მომდევნო მუხლებში.

###### გ. ლეგალური დეფინიცია

კანონის არსებული რედაქციის პირველი მუხლი წარმოადგენს პოლიტიკური პარტიის ლეგალურ დეფინიციას. შეიძლებოდა ტერმინის ამ განმარტების უფრო განვრცობა და ხაზგასმა. განმსაზღვრელი კრიტერიუმი, რითაც პოლიტიკური პარტიები განსხვავდება სხვა პოლიტიკური გაერთიანებებისგან, არის სახელმწიფო არჩევნებში მონაწილეობა. საჭიროა ამის

დაფიქსირება პოლიტიკური პარტიების ტერმინის განმარტებაში, ისე რომ შინაარსი იყოს დაახლოებით შემდეგი: გაერთიანება მხოლოდ მაშინ იქნება აღიარებული პარტიად, თუ ის მონაწილეობას მიიღებს საკუთარი კანდიდატებით სახელწმიფოს წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევნებსა ან სახელმწიფო თანამდებობებთან დაკავშირებულ არჩევნებში. პარტიის შექმნის ეტაპისთვის ახლადდაარსებულ გაერთიანებას შეიძლება მიეცეს 4-დან 6-წლამდე ვადა, რომლის განმავლობაშიც მან მონაწილეობა უნდა მიიღოს არჩევნებში. არ იქნებოდა გონივრული და პირიქით პარტიების განვითარებისთვის საზიანოც კი, თუ პარტიებისთვის თავიდანვე სავალდებულო იქნებოდა არჩევნებში მონაწილეობა მიუხედავად მათი განუვითარებელი ორგანიზაციული სტრუქტურისა

#### დ. პარტიის სტატუსის დაკარგვა არჩევნებში მონაწილეობის მიუღებლობის გამო

თუ კანონში პარტიისთვის სავალდებულო ნიშნად ჩაიწერება არჩევნებში მონაწილეობა, მაშინ უნდა განისაზღვროს, რომ თუ პარტია ხანგრძლივი დროის განმავლობაში არ მიიღებს არჩევნებში მონაწილეობას, ეს გამოიწვევს პარტიის სტატუსის დაკარგვას. ამ შემთხვევაშიც შესაძლოა არჩევნებში მონაწილეობის მისაღებად პარტიისთვის განისაზღვროს შექმნიდან 4 ან 6 წლიანი ვადა.

კანონის მოქმედ რედაქციაში პარტიის საქმიანობის შეწყვეტა მოწესრიგებულია 35-38-ე მუხლებში. ტექნიკური თვალსაზრისით შესაძლოა საქმიანობის შეწყვეტის ყველა საფუძველი თავმოყრილი იყოს ერთ ნაწილში. სამართლებრივ-ტექნიკური თვალსაზრისით აგრეთვე წარმომადგენია პარტიის საქმიანობის შეწყვეტის დებულებების მიბმა ლეგალურ დეფინიციაზე.

პარტიის სამართლებრივ იდენტიფიკაციაში შედის აგრეთვე მისი არაკომერციული ხასიათი. ამის გათვალისწინება შეიძლება ცალკე დებულებით, როგორც ეს მოქმედი რედაქციის მე-4 მუხლშია, და აგრეთვე ამასთან დაკავშირებით სამოქალაქო კოდექსის დებულებების გავრცელებით, რამდენადაც ეს დებულებები არ ეწინააღმდეგება პოლიტიკური პარტიების შესახებ კანონს. რაც ეხება პარტიების არაკომერციულ ხასიათს, ამასთან დაკავშირებით შესაძლებელია პირდაპირ აღიარება, რომ პარტიებს უფლება აქვთ განახორციელონ მცირე კომერციული აქტივობები - როგორცაა მაგ. ხელნაწერების, მაისურების გაყიდვა და ა.შ. იხ. 25-ე მუხ. პირველი ნაწ. „დ“ ქვეპუნქტი - ისე რომ ეს გავლენას არ ახდენს პარტიის ბუნებაზე.

#### ე. პარტიის შექმნა

პარტიის შექმნასთან დაკავშირებით კანონის მოქმედი რედაქციის წესები ძალზე მაღალ მოთხოვნებს აწესებს. ეს განსაკუთრებით ეხება პარტიის დამფუძნებელ ყრილობაზე 300 წევრის გამოცხადებას, რაც ძალზე მაღალი რიცხვია. რეალურად კი ისე მოჩანს, რომ პოლიტიკურ მოძრაობას ქმნის აქტივისტების ძალზე დაბალი რიცხვი, რომელიც, როგორც წესი, თანდათანობით იქცევა პარტიად, რა ფორმითაც შემდგომ შესაძლებელია მისი დარეგისტრირება. აქედან გამომდინარე, შესაძლებელია პარტიის შექმნისთვის საჭირო წევრების რაოდენობის მნიშვნელოვნად დაწევა.

ქართული სამართალი პარტიის წარმოშობას ორ ნაწილად ყოფს, კერძოდ, პარტიის შექმნა და რეგისტრაცია. როგორც ჩანს პარტიისთვის სპეციფიკური უფლებების მინიჭება ხდება მხოლოდ რეგისტრაციის შემდეგ (თუ ეს ასე არ არის ნაგულისხმევი, მაშინ ეს პირდაპირ უნდა ეწეროს კანონში). თუ პარტიის სამართლებრივი სტატუსი უკავშირდება პარტიის რეგისტრაციას, ეს პირდაპირ უნდა იქნეს გათვალისწინებული კანონით.

შესაბამისად, რეგისტრაციამდე სახეზეა „შექმნის სტადიაზე მყოფი პარტიის“ ფიგურა, სამართლებრივი მოვლენა, რომელი აგრეთვე გვხვდება ეკონომიკის სამართალში. რეგისტრაციის წინაპირობების კუთხით პარტიის შექმნასა და ამასთან დაკავშირებულ ორგანიზაციულ სტრუქტურასთან დაკავშირებით შესაძლებელია მეტი თავისუფლების მინიჭება. თუმცა სავალდებულოდ უნდა დაწესდეს, რომ პარტიის შექმნისთვის აუცილებელია სპეციალური ყრილობა, რომელიც უნდა აკმაყოფილებდეს განსაზღვრულ მინიმალურ მოთხოვნებს, როგორც ეს მე-12 მუხ. დასახელებული და აგრეთვე პარტიის სახელწოდების განსაზღვრა (მე-13 მუხ.).

### ვ. პარტიის რეგისტრაცია

აგრეთვე ძალიან მკაცრია მოქმედ რედაქციაში არსებული წინაპირობები პარტიის რეგისტრაციასთან დაკავშირებით. საჭიროა სავალდებულოდ განსაზღვრული 1.000 წევრისგან შემდგარი სიის (22-ე მუხ. მე-2 ნაწ. „გ“ ქვეპ.) შემცირება. პარტიების შექმნა და აღიარება არ უნდა იყოს ზედმეტად გართულებული. იმისთვის, რომ თავიდან იქნეს აცილებული, რომ სახელმწიფო დაფინანსებით უსამართლოდ არ ისარგებლონ სხვა პარტიებმაც, ეს დაფინანსება უნდა დაუკავშირდეს არჩევნებში მიღწეულ წარმატებას, როგორც ამას ითვალისწინებს 30-ე მუხლის დანაწესი.

22-ე მუხ. მე-2 ნაწ. „გ“ ქვეპ. დანაწესი ეჭვს იწვევს აგრეთვე მონაცემთა დაცვისა (იხ. კონსტიტუციის მე-15 და განსკ. 18-ე მუხ. მე-2 და მე-3 ნაწილები და პარტიული საქმიანობის თავისუფლებასთან დაკ. 23-ე მუხ. პირველი ნაწ.) და პარტიების სახელმწიფო ჩარევისგან თავისუფლების კუთხით. არ არის აუცილებელი, რომ ხელისუფლებამ იცოდეს პარტიის წევრების სახელები და გვარები. განსაკუთრებით ავტორიტარული წარსულის მქონე სახელმწიფოების შემთხვევაში შესაძლოა არსებობდეს საფრთხე, რომ (ოპოზიციურ) პოლიტიკურ მისწრაფებებს შეიძლება მოჰყვეს არათანაბარ მდგომარეობაში ჩაყენება ან სულაც დევნა. ეს არ გამოირიცხება აგრეთვე მომავალშიც. აქედან გამომდინარე, უარი უნდა ითქვას პრაქტიკაზე, რომელიც გულისხმობს სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებისთვის პარტიის წევრების იდენტიფიკაციის შემცველი სიების გადაცემას. თუ სავალდებულოდ დარჩება პარტიისთვის წევრების მინიმალური რაოდენობის არსებობა, მაშინ საკმარისი უნდა იყოს ნოტარიალური დასტური, რომ მართლაც სახეზეა წევრების შესაბამისი ოდენობა. ეს მიდგომა პარტიის წევრთა სახელების და გვარების გადაცემასთან დაკავშირებით მოქმედებს აგრეთვე 32-ე მუხ. პირველი ნაწ. მე-3 წინადადების მიმართ, რომლის მიხედვით სახელმწიფო აუდიტი სამსახურს უნდა მიეწოდოს იმ მოქალაქეთა ვინაობა, რომლებიც იხდიან საწევროს. ეს გასათვალისწინებელია აგრეთვე იმის ფონზე, რომ პარტიების დაფინანსება უნდა მოდიოდეს

საზოგადოებისგან, რადგანაც პარტიები, რაც შეიძლება ნაკლებად იყვნენ დამოკიდებულნი სახელმწიფო დაფინანსებაზე.

კანონის მოქმედი რედაქცია ითვალისწინებს, რომ პარტიის რეგისტრაციისთვის სავალდებულოა მთელი რიგი დოკუმენტაციის, განსაკუთრებით, პარტიის წესდების წარმოდგენა. პარტიის წესდება, ისევე როგორც პარტიის სახელწოდება და პროგრამა და აგრეთვე გამგეობის წევრების სახელები წარმოადგენს საზოგადოებისთვის მნიშვნელოვან ინფორმაციას. აქედან გამომდინარე, პარტიის რეგისტრაცია უნდა დაუკავშირდეს მარეგისტრირებელი ორგანოს ვალდებულებას, რომ გამოაქვეყნოს პარტიის მსგავსი სავალდებულო რეკვიზიტები. 22-ე მუხ. 1<sup>1</sup> ნაწ. მსგავს ვალდებულებას, ყოველ შემთხვევაში, პირდაპირ არ ითვალისწინებს. საჯაროობის მსგავს ვალდებულებას აწესებს კონსტიტუციის მე-3 მუხ. მე-4 ნაწ. მე-2 წინ. პარტიების გამჭვირვალობის მოთხოვნის სახით, რომელიც შესაბამისობაშია არსებული რედაქციის მე-3 მუხ. „ე“ ქვეპუნქტთან.

### **ზ. რეგისტრაციის შედეგები და უარი რეგისტრაციაზე**

არსებული რედაქციის 23-ე მუხ. მოწესრიგებულია რეგისტრაციის ტექნიკურად აღსრულების საკითხი. ეს იქნებოდა ის შესატყვისი ადგილი, სადაც შესაძლებელია პარტიის დოკუმენტაციის გამოქვეყნების ვალდებულების ჩაწერა.

ზედმეტად მიმაჩნია 23-ე მუხ. მე-2 ნაწ., ვინაიდან ეს თავისთავად ცხადია. თუ ადგილი ექნება რეგისტრაციაზე უარის თქმას საჭირო დოკუმენტაციის არ წარმოდგენლობის გამო, პარტიას შეუძლია აღმოფხვრას ხარვეზი, როგორც ამას ითვალისწინებს 23-ე მუხ. მე-7 ნაწ. სადავო შემთხვევების ნორმა, არსებულ რედაქციაში 23-ე მუხ. მე-6 ნაწ. უნდა მოსდევდეს ხარვეზის აღმოფხვრის დანაწესს. ვინაიდან არ ვიცნობ ქართულ საპროცესო კანონმდებლობას, მინდა დასაზუსტებლად ვიკითხო: გარკვეულია, რომელმაც სასამართლომ უნდა განიხილოს დავა?

### **თ. შეუთავსებლობა განსაზღვრულ სახელმწიფო თანამდებობებთან**

არ მიმაჩნია მიზანშეწონილად მე-10 მუხლში მოწესრიგებული შეუთავსებლობის დანაწესი. ეს, ერთი მხრივ, არასწორად აფასებს იმას, რომ თითქოსდა მოქალაქის პოლიტიკური მრწამსი არ ქრება პარტიის წევრობასთან ერთად, მეორე მხრივ, პარტიის წევრობა ამით ერთგვარ მცირე უწყობასთან ასოცირდება, რისგანაც სახელმწიფო თანამდებობის განმახორციელებელმა პირმა შორს უნდა დაიჭიროს თავი. მსგავსი დებულება გავლენას ახდენს პოლიტიკური პარტიების არსებობის საჭიროების აღიარებაზე. ეს წარმოადგენს ავტორიტარული სახელმწიფო წარმოდგენის გადმონაშთს. მსგავს დანაწესს ვხვდებით საარჩევნო კოდექსის 45-ე მუხ. მე-4 ნაწ.. ამასთან თავისთავად ცხადია, რომ თანამდებობის პირს ამ ფუნქციით არ აქვს არჩევნებში მონაწილეობის მიღების უფლება, კერძო მოქალაქეების შემთხვევაში ეს შესაძლოა სხვაგვარად დავინახოთ. ვინაიდან ეს დანაწესი აგრეთვე გვხვდება საქართველოს კონსტიტუციაში (23-ე მუხ. მე-2 ნაწ.), ვშიშობ მას ვერ შევხებით პოლიტიკური პარტიების შესახებ კანონის რეფორმირებისას.



## 2. პარტიათა წესდებების მიმართ მოთხოვნები

გამართული პარტიული სისტემა საჭიროებს იმ მინიმალური წესების არსებობას, რომელსაც დაემორჩილებიან პარტიები. მხოლოდ ასეა შესაძლებელი გონივრულობის, უწყვეტობის და აგრეთვე შიდაპარტიული ცხოვრების კონტროლისა და დემოკრატიული ხასიათის უზრუნველყოფა. საზოგადოებას აზრის შესაქმნელად ესაჭიროება ინფორმაცია სხვადასხვა პარტიასთან დაკავშირებით. შესაბამისად, მოქმედი რედაქციის მე-13 მუხ. პარტიის წესდებისთვის აწესებს მინიმალურ მოთხოვნებს, რომელსაც უნდა აკმაყოფილებდეს ის. მოთხოვნათა ეს ნუსხა შესაძლებელია განივრცოს ამა თუ იმ პუნქტით.

### ა. პროგრამის ქონის ვალდებულება

არსებული სამართლებრივი მდგომარეობა მოქმედი რედაქციის მე-13 მუხ. პირველი ნაწილის „გ“ ქვეპუნქტში ითვალისწინებს, რომ წესდებაში გათვალისწინებული უნდა იყოს პარტიის მიზნები და მათი მიღწევის მეთოდები. სასურველია იქნებოდა უფრო მეტის მოთხოვნა, ვიდრე მხოლოდ ეს ძალზე აბსტრაქტული რეკვიზიტებია: კერძოდ, დაკონკრეტებული პროგრამის. ამის წესდებაში გაწერა არ არის მიზანშეწონილი, ვინაიდან პროგრამები შესაძლოა უფრო სწრაფად შეიცვალოს, ვიდრე წესდებით მოწესრიგებული ძირითადი ორგანიზაციული წესები. თუმცა კანონში შესაძლებელია გათვალისწინება, რომ პარტიებს ჰქონდეთ არა მხოლოდ მინიმალური შინაარსის მქონე განსაზღვრული წესდებები, არამედ, გარდა ამისა, შეიმუშაონ და დაამტკიცონ პროგრამა, რომელიც უნდა გამოქვეყნდეს. მიზანშეწონილი იქნებოდა პარტიის რეგისტრაციისთვის პროგრამის არსებობის ვალდებულება.

### ბ. ძირითადი ორგანიზაციული სტრუქტურები

წესდება უნდა შეიცავდეს პარტიის არა მხოლოდ არსებით ორგანოებს, არამედ აგრეთვე ძირითად ორგანიზაციულ სტრუქტურებს, მაგ. თუ რომელი რეგიონალური სტრუქტურული ქვედანაყოფები არსებობს და შეიძლება არსებობდეს. ეს შესაბამისობაში უნდა მოდიოდეს არსებული რედაქციის 21-ე მუხლთან.

### გ. წევრების თავისუფალი მიღება პარტიაში

პარტიები სარგებლობენ პოლიტიკური ვექტორის თავისუფლად არჩევის უფლებით. მათ უფლება აქვთ თავად განსაზღვრონ საკუთარი მსოფლმხედველობით-პროგრამული მიმართულება და ამის გათვალისწინებით აირჩიონ წევრები. აქედან გამომდინარე, სწორია და უნდა შენარჩუნდეს წევრების მიღების თავისუფლება, როგორც ეს მე-15 მუხ. პირველი ნაწ. პირველ წინადადებაშია მოწესრიგებული, თუმცა მოსაფიქრებელია, რამდენად აუცილებელია პარტიაში შემთხვევით მოხვედრის თავიდან აცილების უზრუნველსაყოფად წევრობის განაცხადზე უარის შემთხვევაში, ამ უარის დასაბუთება, რაც მე-2 წინ. შესაბამისად აქამდე სავალდებულო არ არის. აგრეთვე მოსაფიქრებელია, ხომ არ უნდა მოხდეს გაწევრიანების შეზღუდვის აკრძალვით იმის უზრუნველყოფა, რომ პარტიების კარი ზოგადად გახსნილი იყოს

ახალი წევრების მისაღებად.

#### დ. დისციპლინური ღონისძიებების გათვალისწინება

პარტიის წესდება უდნა შეიცავდეს რეგულაციებს პარტიის წევრების წინააღმდეგ დისციპლინურ ღონისძიებებთან დაკავშირებით. არსებული რედაქციაში ეს ორ სხვადასხვა ადგილას არის გამოხატული, კერძოდ მე-13 მუხ. პირველი ნაწ. დ ქვეპუნქტში და მე-15 მუხ. მე-3 და მე-4 ნაწილებში. სასურველია ამ დებულებების ერთმანეთთან დაკავშირება.

მოქმედი წევრობის დაცვა წარმოადგენს გადაწყვეტილების შიდაპარტიულად გასაჩივრებისა და შიდაპარტიული კონკურენციის შესაძლებლობის არსებით წინაპირობას. ვისაც სურს შეეწინააღმდეგოს მოქმედ ხელმძღვანელობას ან პარტიის აქტუალურ პოლიტიკურ ვექტორს - გასაჩივრების საშუალების არსებობა წარმოადგენს დემოკრატიის არსებით ელემენტს - ამის გამო ის არ უნდა უფრო ხოლმე პარტიის წევრობის შეწყვეტას. დისციპლინური ღონისძიებების წინაპირობებისა და პროცედურების წესდებაში გაწერის გარდა ეს უნდა აისახოს *კანონშიც* (ამასთან დაკ. იხ ქვემოთ III.). მსგავსი გარანტიის მიზნის მისაღწევად პარტიებს უნდა დაევალოთ წესდებაში შიდაპარტიული არბიტრაჟის (მედიაციის) სავალდებულო ორგანოდ გათვალისწინება.

#### ე. შიდაპარტიული რეფერენდუმის ჩატარების შესაძლებლობა

მე-17 მუხ. გადაწყვეტილების მიღების არსებით ორგანოდ განიხილავს პარტიის ყრილობას, მათ შორის, პარტიის წევრთა საერთო კრების ფორმით. გარდა ამისა, შესაძლებელია დაფიქრება იმაზე, რომ წარმომადგენლობითი პარტიის ყრილობის ნაცვლად, წევრთა ძირითად ნაწილს, რომელიც არ წარმოადგენს ხელმძღვანელობით რგოლს შეეძლოს განსაზღვრულ საკითხებზე გადაწყვეტილების მიღება წერილობითი პროცედურების ფარგლებში. რამდენად მოხდება ამ შესაძლებლობის მინიჭება, რა წინაპირობების გათვალისწინებით უნდა ჩატარდეს ყრილობის გარეშე გადაწყვეტილების მიღების პროცედურა, ეს ყველაფერი უნდა მოწესრიგდეს წესდებით. ამის წინაპირობაა წევრთა სიების არსებობა.

#### ვ. პარტიის ცალმხრივად ფორმირების შესაძლებლობები

მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ კანონის მე-11 მუხ. განსაზღვრავს, რომ პარტიის წევრობისთვის არ შეიძლება მნიშვნელობა მიენიჭოს რასას, კანის ფერს, ენას, სქესს, რელიგიას, ეროვნულ ან ეთნიკურ კუთვნილებას და სხვა ნიშნებს. ამის უკან დგას დისკრიმინაციის აკრძალვის ქების ღირსი იდეა. თუმცაღა: პარტიებს აქვთ უფლება იყვნენ პარტიულები, ცალმხრივები, და გააჩნდეთ განსაზღვრული ინტერესები. მაგ. შეიძლება იმის დაშვება, რომ შეიქმნას ფემინისტური პარტია, რომელიც წევრებად აღიარებს მხოლოდ ქალებს. აქედან გამომდინარე, მოსაფიქრებელია, რომ მსგავსი შესაძლებლობა - პროგრამიდან გამომდინარე - გათვალისწინებულ იქნეს წესდებაში, თანაც პირდაპირ. ეს აგრეთვე კავშირშია მე-6 მუხლის დანაწესთან, რომლის მიხედვით დაუშვებელია პარტიის შექმნა რეგიონული ნიშნით. ამ შემთხვევაში უნდა დავფიქრდეთ რეგიონული პარტიის შექმნის, პრინციპში,

ლეგიტიმურ შესაძლებლობაზე, იმისთვის, რომ მაგ. მსგავსმა პარტიამ შეძლოს ქვეყნის ნაწილის სპეციალური ინტერესების დაცვა. ბუნებრივია, ამის გადაწყვეტა უნდა მოხდეს ინტერესთა ურთიერთ შეფარდების პირობებში, ვინაიდან, სასწორის მეორე მხარესაა ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის შენარჩუნების ინტერესი. საერთო ჯამში მსგავსი სახის გადაწყვეტილება წარმოადგენს პოლიტიკური ნების ფორმირების საგანს.

### 3. შიდაპარტიული დემოკრატიის უზრუნველყოფა

როგორც ზემოთ უკვე აღინიშნა, პარტიულ სისტემაზე დაფუძნებული ფუნქციონირებადი დემოკრატია საჭიროებს შიდაპარტიული პროცესის დემოკრატიული ნიმუშის საფუძველზე ჩამოყალიბებას (იხ. ზემოთ III.1 დ). შიდაპარტიული დემოკრატია ზედმეტ ძალისხმევასთან არის დაკავშირებული: ის მოითხოვს დამატებით დროს და შეიძლება გაართულოს ან შეუძლებელი გახადოს ხელმძღვანელი პირების მიერ მიზნების მარტივად განხორციელება. თუმცა ის წევრებს უბიძგებს თანამონაწილეობისკენ, ამდიდრებს პარტიულ ცხოვრებას, ამძაფრებს პარტიის აღქმის უნარს მოქალაქეთა ინტერესებისა და რწმენის მიმართ. ვინაიდან სახეზეა გარკვეული დეფიციტები შიდაპარტიულ ცხოვრებასთან დაკავშირებით, რეკომენდებულია თუ პარტიებს დაუწესდებათ განსაზღვრული კანონისმიერი დირექტივები, იმისთვის, რომ დემოკრატიულად წარიმართოს შიდაპარტიული პოლიტიკური პროცესი.

#### ა. თანაბარი ხმის უფლება

დემოკრატიის და აგრეთვე შიდაპარტიული დემოკრატიის არსებით მახასიათებელს წარმოადგენს თანასწორუფლებიანობა. აქედან გამომდინარე, კანონი ყველა წევრისთვის უნდა ითვალისწინებდეს თანაბარი ხმის უფლებას. ამის მოწესრიგების ადგილი შეიძლება იყოს მოქმედი რედაქციის მე-17 მუხ. მე-2 ნაწ. თანაბარი ხმის უფლება წესით ისედაც თავისთავად ცხადი უნდა იყოს, თუმცაღა ამის პირდაპირ მოწესრიგებამ შესაძლებელია პრევენციულად იმოქმედოს მაგ. პარლამენტის წევრებისთვის სპეციალური ხმის უფლების მინიჭების თავიდან აცილების კუთხით.

#### ბ. პარტიების ყრილობების ჩატარების ინტენსიურობა

პარტიული ცხოვრება განსაკუთრებით აქტიურად მიმდინარეობს პარტიის კრებებზე. აქედან გამომდინარე, საჭიროა მსგავსი კრებების სისტემატურად ჩატარება. მე-17 მუხ. პირველი ნაწილით გათვალისწინებული 4 წლიანი მინიმალური ვადა ძალზე ხანგრძლივია. მიმაჩნია, რომ გასათვალისწინებელია უფრო მოკლე ვადა, რომელიც არ უნდა იყოს 2 წელზე მეტი.

იმისთვის, რომ პარტიის ყრილობა არ იქცეს მხოლოდ პარტიის გამგეობის ინსტრუმენტად, პარტიებს უნდა დაევალოთ, რომ წესდებებში გაითვალისწინონ აგრეთვე პარტიის წევრების მიერ ყრილობის მოწვევის შესაძლებლობა. წევრების განსაზღვრულ რაოდენობას, კვორუმს უნდა შეეძლოს პარტიის ყრილობის მოწვევა. როგორც უკვე აღინიშნა კანონი პარტიებისთვის უნდა შეიცავდეს გადაწყვეტილებების (წერილობითი პროცედურის ფარგლებში) მიღების



შესაძლებლობას (იხ. აქვე 2. ე), მაშასადამე, მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებები უნდა მიიღებოდეს არა მხოლოდ პარტიის ყრილობაზე, როგორც ეს არსებული კანონის მე-17 მუხ. მე-5 ნაწილითაა გათვალისწინებული.

### გ. პარტიის წევრთა უფლებები

პარტიული ცხოვრების აქტიურობა და დემოკრატიული ხასიათი არსებითად არის დამოკიდებული წევრების კონკრეტულ უფლებებზე. გარდა მე-17 მუხ. მე-2 ნაწ. მოწესრიგებული ყრილობაში მონაწილეობის მიღების უფლებისა, შეიძლება დაფიქრება ინფორმაციის უფლებებზე, უპირველეს ყოვლისა კი აგრეთვე შუამდგომლობის დაყენების უფლებებზე, ერთი მხრივ, განსაზღვრული ორგანოების მოწვევასთან დაკავშირებით, როგორც ეს აქვე „ბ“ ქვეპუნქტში იქნა აღნიშნული პარტიის ყრილობის მოწვევასთან დაკავშირებით, ხოლო, მეორე მხრივ, უკვე პარტიის ყრილობაზე შუამდგომლობის დაყენების უფლებასთან დაკავშირებით განსაზღვრული დარგობრივი საკითხების განხილვის თაობაზე. კონკრეტული საკითხის განხილვის ეს ვალდებულება გონივრული იქნება დავუკავშიროთ პარტიის წევრთა იმ მინიმალურ საჭირო რაოდენობას, რაც წესდებით უნდა მოწესრიგდეს. ანალოგიური მოქმედებს შიდაპარტიული არჩევნების კანდიდატებთან დაკავშირებით, რაც აგრეთვე უნდა განისაზღვროს წესდებაში.

### დ. ფარული არჩევნები

აუცილებელია შიდაპარტიული ნების გამოვლენის პროცესის თავისუფლების უზრუნველყოფა, ყოველ შემთხვევაში, არჩევნებისას, ნების გამოვლენის საიდუმლოდ შენახვის ვალდებულებით. განსაკუთრებით, საკადრო საკითხებში გადაწყვეტილებებზე გავლენას ახდენს პიროვნული მტრული განწყობა, ანგარიშის გაწევა, დანაპირები ჯილდო ან სანქციის შემცველი მუქარა. აქედან გამომდინარე, შიდაპარტიული არჩევნების საიდუმლოება კანონით უნდა იქნეს მოწესრიგებული.

### ე. მოწვევის ფორმალობების წესდებაში მოწესრიგების აუცილებლობა

შეიძლება აგრეთვე იმის გათვალისწინება, რომ წესდებები შეიცავდეს წესებს იმასთან დაკავშირებით, თუ რა ფორმალობები უნდა იქნეს გათვალისწინებული პარტიის ორგანოების სხდომებზე წევრების მოწვევასთან დაკავშირებით. მინიმუმ აუცილებელია მოწვევა განხორციელდეს განსაზღვრული ვადის დაცვით და აგრეთვე მიეთითოს ყრილობაზე განსახილველი ის საკითხები, რომელთან დაკავშირებითაც უნდა გაიმართოს ყრილობა. ამგვარად თავიდან ავიცილებთ ორგანოების მოულოდნელ სხდომებს, ან სულაც იმ საიდუმლო სხდომებს, რომელზეც არ იქნებიან დაშვებული პარტიის განსაზღვრული წევრები.

კანონი მე-18 მუხ. პირველ ნაწილში პარტიის გამგეობისთვის ითვალისწინებს, რომ გამგეობის არჩევა ხდება წესდებით დადგენილი ვადით. სასურველია, რომ გამგეობის უფლებამოსილების - უფრო მოკლე - ვადა დაადგინოს კანონმა. რამდენადაც პარტია კმაყოფილი დარჩება გამგეობის წევრების მუშაობით, არაფერი უდგას წინ მათ ხელმეორედ არჩევას. გამგეობის

უფლებამოსილების უფრო მოკლე ვადით განსაზღვრით, რაც შეიძლება იყოს მაგ. 2 წელი, თავიდან ავიცილებთ პარტიის ხელმძღვანელ პირებთან დაკავშირებით დისკუსიის პროცესის რამდენიმე წლით გადავადებას.

### ვ. სახელმწიფო არჩევნებისთვის კანდიდატების წამოყენების დარეგულირება

შიდაპარტიული დემოკრატიის საკვანძო საკითხს წარმოადგენს პარტიის კანდიდატების განსაზღვრა სახელმწიფო დონეზე გასამართი არჩევნებისთვის, მით უმეტეს, როდესაც საქმე ეხება საპარლამენტო და საპრეზიდენტო არჩევნებს. აგრეთვე საერთაშორისო დონეზე ფართოდ გავრცელებული პრაქტიკა, რომ გამგეობა, ან სულაც ერთი პირი განსაზღვრავს კანდიდატების ვინაობას, ძირს უთხრის შიდაპარტიულ დემოკრატიას. აქედან გამომდინარე, კანონი უნდა შეიცავდეს გამჭვირვალე წესებს ამ კანდიდატების შერჩევასთან დაკავშირებით. გარკვეული რაოდენობის წევრების დემოკრატიულად ჩართვა ამ პროცესში უზრუნველყოფს, რომ პარტიებმა გაითვალისწინონ სხვადასხვა ინტერესები შიდაპარტიული ბალანსის დასაცავად. წევრების ძირითადი ნაწილის დემოკრატიული ჩართულობა მსგავს გადაწყვეტილებებში აიძულებს პარტიებს ანგარიში გაუწიონ სხვადასხვა ინტერესებს შიდაპარტიული ბალანსის დაცვის მიზნით. მსგავსი ორიენტაცია წევრების ძირითად ნაწილზე ამაღლებს პარტიის აღქმადობის უნარს მოსახლეობის მოთხოვნილებების მიმართ.

### ზ. პარტიის წევრობის შეწყვეტის მოწესრიგება

წევრობის შეწყვეტასთან დაკავშირებული რეგულაციები კანონით უნდა იყოს დადგენილი (იხ. ზემოთ 2. დ). წევრების დაცვა აუცილებელია და ვერ იქნება პარტიების გემოვნების შესაბამისად მოწესრიგების საგანი პარტიის წესდებებში. ამასთანავე, კანონი უნდა უთითებდეს წევრობის შეწყვეტის შესაძლებელ საფუძვლებს და ეს ჩამონათვალი ამომწურავი უნდა იყოს; ამასთან, შესაძლებელია გენერალური დათქმის გამოყენებაც; მეორე მხრივ, პროცედურულად უნდა იქნეს მოწესრიგებული დისციპლინური ღონისძიებების გამოყენება, როგორცაა მაგ. წევრობის შეწყვეტა. ის შეფასებები, რომელსაც გვერდს ვერ ავუვლით და მათგან მომდინარე გადაწყვეტილების თავისუფლება დაცული უნდა იყოს პროცედურული წესებით თვითნებობისა და ძალაუფლების ბოროტად გამოყენებისგან. ამას ემსახურება წესდებით გათვალისწინებული პროცედურები, რომლის არსებით შემადგენელ ელემენტს წარმოადგენს დამოუკიდებელი შიდაპარტიული სასამართლო. პარტიის წევრობის შეწყვეტა არ უნდა იყოს აღმასრულებელი ორგანოს ხელში!

მსგავსი სახის შიდაპარტიული სასამართლო კანონით უნდა იყოს მოწესრიგებული. ამავედროულად გასათვალისწინებელია, რომ ამ სასამართლოს წევრები პარალელურად არ უნდა იყვნენ პარტიის გამგეობის წევრები, ან არ უნდა იკავებდნენ სხვა მნიშვნელოვან თანამდებობებს პარტიაში. სასურველია აგრეთვე მეორე ინსტანციის არსებობა. გარდა ამისა, უნდა ვიფიქროთ იმაზე, რომ შიდაპარტიული სასამართლოს ბოლო ინსტანციის გადაწყვეტილება დაექვემდებაროს გასაჩივრებას საერთო სასამართლო წესით. მსგავს შემთხვევაში საჩივრის განმხილველი სასამართლო უნდა შემოიფარგლოს მხოლოდ იმის შემოწმებით, იყო თუ არა

სახეზე წევრობის შეწყვეტის სათანადო ფაქტობრივი საფუძველი და ადგილი ჰქონდა თუ არა სავალდებულო პროცედურების დაცვას.

#### 4. პარტიების დაფინანსების წესები

##### ა. პარტიების ფინანსების პრობლემა

პოლიტიკური პარტიების სამართლის საკვანძო ამოცანას წარმოადგენს პარტიის ფინანსების მოწესრიგება, რამაც უნდა უზრუნველყოს შეძლებისდაგვარად თანაბარი შესაძლებლობები, როგორც პარტიებისთვის აგრეთვე პოლიტიკურად აქტიური და დაინტერესებული მოქალაქეებისთვის - მიუხედავად იმისა, თუ რა ფინანსური საშუალებები გააჩნიათ მათ. პოლიტიკური ძალაუფლება უნდა განაწილდეს ხმის მიცემის მეშვეობით და ამაზე გავლენა არ უნდა იქონიოს მატერიალურმა მხარემ. პარტიების ფინანსებთან დაკავშირებულმა რეგულაციებმა ამავდროულად უნდა აღკვეთოს კორუფცია სახელმწიფო გადაწყვეტილებების მიღებისას.

ამ მიზნების მისაღწევად არსებობს სხვადასხვა ინსტრუმენტი: პარტიებისთვის კერძო დაფინანსების შეზღუდვა, მსგავსი დაფინანსების გასაჯაროების ვალდებულება, პარტიების ხარჯებისთვის ზედა ზღვრის დაწესება, და ბოლოს, პარტიების სახელმწიფო დაფინანსება.

##### ბ. პარტიების კერძო დაფინანსება

პარტიებისთვის, როგორც საზოგადოებრივი გაერთიანებებისთვის საწევროები და შემოწირულობები წარმოადგენს პირველად დაფინანსების წყაროს.

აა. ის, რომ წევრები იხდიან საწევროს, როგორც წესი, ბუნებრივი მოვლენა უნდა იყოს კერძო გაერთიანებებისთვის, მაშასადამე, აგრეთვე პარტიებისთვის. ეს როგორც ასეთი პრობლემას არ წარმოადგენს. ვინც ახორციელებს აქტივობებს პარტიისთვის და პარტიის შიგნით, მისგან უნდა მოველოდოთ, რომ ის გადაიხდის საწევროს. იმისთვის, რომ პარტიებს მოვთხოვოთ, რომ მოითხოვონ საწევროები, საჭიროა მათთვის სავალდებულოდ დადგენა, რომ აწარმოონ წევრების რეესტრი. ეს, დღემდე, როგორც ჩანს, არასრულყოფილად და ხარვეზებით ხორციელდება.

გარდა ამისა, შესაძლებელია მოფიქრება, რომ დავავალდებულოთ პარტიები დააწესონ საწევროები. ბუნებრივია საწევრო, საჭიროების შემთხვევაში, შეიძლება იყოს ძალზე მცირე თანხა, რომელიც, უკიდურეს შემთხვევაში, შეიძლება ნულსაც გაუტოლდეს. თუმცა საწევროს გადახდის ვალდებულება აძლიერებს პარტიის წევრობის ცნობიერებას და შესაძლოა გამოიწვიოს წევრების გააქტიურება პარტიაში: ის ვინც იხდის, უჩნდება მონაწილეობის მიღების სურვილი. ჯამში, საწევროებს შეუძლია გააძლიეროს პარტიების ფინანსური სიმტკიცე და ამით წვლილი შეიტანოს მათ გამძლიერებაში. იმისთვის, რომ მოხდეს წევრების წახალისება გადაიხადონ საწევროები, შეიძლება საწევროებისთვის - შეზღუდული ოდენობით - დაწესდეს საგადასახადო შეღავათები.

საწევროების გადახდას შეიძლება აფერხებდეს მოქმედ რედაქციაში გათვალისწინებული იმ

წევრების საიდენტიფიკაციო მონაცემების დასახელების აუცილებლობა, რომლებიც იხდიან საწევროებს, იხ. 32-ე მუხ. პირველი ნაწილის მე-3 წინადადება. ეს ჩანაწერი უნდა გაუქმდეს ყველა შემთხვევაში, მათ შორის, ზემოთ 1. ვ პუნქტში დასახელებული საფუძვლებიდან გამომდინარე.

ბბ. *შემოწირულობის* ცნება მოწესრიგებულია 25-ე მუხ. მ-2 ნაწ. არსებული რედაქცია შეიძლება ენობრივად გამარტივდეს „გ“ ქვეპუნქტში დასახელებული შეღავათიანი კრედიტის უბრალოდ კრედიტად მითითებით, ვინაიდან მოგვიანებით, დარჩენილ ტექსტში ხაზგასმით არის მითითება საბაზრო ღირებულების ქვედა ზღვარს მიღმა ფასებზე.

შემოწირულობის ცნებისგან გამოირიცხება 25-ე მუხ. მე-2 ნაწ. „გ“ ქვეპუნქტში მოხალისის მიერ ნებაყოფლობით შესრულებული სამუშაო. ეს ჩანაწერი ბუნდოვანია. საჭიროა სიცხადე იმასთან დაკავშირებით, რომ ამით იგულისხმება წევრების მიერ ნებაყოფლობით გაწეული სამუშაო. ის, რომ გაერთიანების წევრები ასრულებენ სამუშაოს საკუთარი გაერთიანებისთვის ბუნებრივი მოვლენაა თვითონ გაერთიანების ბუნებისთვის და ეს ბუნებრივია ეხება აგრეთვე პოლიტიკურ პარტიებს. შესრულებები მესამე პირების მიერ, რომელსაც ისინი უსასყიდლოდ ახორციელებენ პარტიისთვის, უნდა შეფასდეს, როგორც შემოწირულობა.

25-ე მუხ. მე-3 ნაწ. - სავსებით სწორად - მოიცავს აგრეთვე საპირისპირო შესრულების გარეშე პარტიის სასარგებლოდ განხორციელებულ შესრულებებს მესამე პირების მხრიდან. თუმცა კანონის ტექსტის ინგლისურენოვანი ვერსიის გამო ჩემთვის ენობრივად ბოლომდე გასაგები არ არის, თუ რა იგულისხმება სახსრების მიმღების იდენტიფიცირებაში - ამ შემთხვევაში ხომ ზუსტადაც საქმე ეხება პარტიის (ან საარჩევნო კანდიდატის) სასარგებლოდ განხორციელებულ შესრულებას.

მისასალმებელია მესამე პირების მიერ გაწეული შესრულების, რომელიც სასარგებლოა პარტიისთვის, შემოწირულობის ცნების ქვეშ მოაზრება და ამით მისი საჯაროობის ვალდებულებას დაქვემდებარება. თუმცა შესრულებებისას, რომელიც პარტიასთან შეუთანხმებლად ხორციელდება, მაშასადამე, რომელიც მხოლოდ ობიექტურადაა სასარგებლო, ვაწყდებით პრობლემას, რომ პარტიის წინააღმდეგ ვერ იქნება გამოყენებული სანქციები მსგავსი შესრულებების მიღების გამო. ის რაც პარტიას არც გამოუწვევია და არც გავლენა მოუხდენია მასზე საფუძვლად ვერ დაედება მხარისთვის სანქციის დაწესებას. საჯაროობის ვალდებულება და ზედა ზღვარი შეიძლება მოქმედებდეს აგრეთვე მსგავსი შესრულებებისთვის.

პარტიის ფინანსების საჯაროობის ვალდებულებები წარმოადგენს პარტიის შემოწირულობაზე საზოგადოებრივი კონტროლის გავრცელებულ ინსტრუმენტს და აგრეთვე მსგავსი შემოწირულობებისთვის სამართლებრივად ფიქსირებული ზედა ზღვრის დაწესების შესაძლებლობას. მოქალაქეობრივი ჩართულობის გაძლიერებისთვის პარტიების შიგნით და პარტიებისთვის საჭიროა პარტიული შემოწირულობის გაღების მზადყოფნის გაძლიერება. აქედან გამომდინარე, შემომწირველების გვარების დასახელების ვალდებულება, რაც მოწესრიგებულია 26-ე მუხ. მე-2 ნაწილში უნდა მოქმედებდეს მხოლოდ იმ შემოწირულობებზე, რომელიც სცილდება მინიმალურ ზღვრულ ოდენობას. მსგავსად საწევროებისა, ამ კატეგორიის შემოწირულობებისთვისაც მოსაფიქრებელია საგადასახადო შეღავათების დაწესება, თუმცაღა

ამის სტრუქტურულად მოწესრიგება უნდა მოხდეს მზარდი საგადასახადო პროცენტისგან დამოუკიდებლად და ამავედროულად უნდა დაწესდეს ზედა ზღვარი.

ძალზე მოკლეა 27<sup>1</sup>-ე მუხ. პირველ ნაწილში შემოწირულობებისა და საწევროების შესახებ ინფორმაციის წარსადგენად განსაზღვრული ხუთდღიანი ვადა. არ უნდა მოხდეს პარტიების მიმართ გადამეტებული მოთხოვნების წაყენება, მათ შორის, როდესაც საქმე ეხება ფინანსურად მგრძნობიარე სფეროს. კანონისმიერმა რეგულაციებმა არ უნდა აიძულოს პარტიები შექმნან ბიუროკრატიული აპარატი. პარტიული საქმიანობა შესაძლებელი უნდა იყოს აგრეთვე პროფესიული საქმიანობის პარალელურად. აქედან გამომდინარე, სასურველი იქნებოდა ამ ვადის გახანგრძლივება. თუმცა ძალზე მაღალი შემოწირულობებისთვის შეიძლება საკმაოდ მოკლე ვადის გათვალისწინებაც.

გაუგებარია 26-ე მუხ. მე-4 ნაწილის მნიშვნელობა, რას ნიშნავს „საჯარო ღონისძიებები“? როდესაც საქმე ეხება ბროშურებისა და მსგავსი სახის პროდუქციის გაყიდვას, ამ შემთხვევაში საქმე არ გვაქვს „შემოწირულობებთან“, თუმცა 26-ე მუხ. მე-4 ნაწ. მე-2 წინ. იყენებს ამ ცნებას. თუ გვსურს, რომ კანონი იყოს უფრო გამართული შეიძლება უარი ვთქვათ 26<sup>1</sup>-ე მუხ. მე-4 ნაწილზე. ფინანსური რეგულაციის არსი გასაგებია და აქედან გამომდინარე არ არის საჭირო ამის აქ კიდევ ერთხელ ხაზგასმა.

*შემოწირულობებისთვის ზედა ზღვრის დაწესება*, რომელიც მოწესრიგებულია 27-ე მუხლით, წარმოადგენს გონივრულ ღონისძიებას დიდი ფულის გამო გავლენის მოხდენის შესაძლებლობის შეზღუდვისთვის.

ამავდროულად, ჩემთვის გაუგებარია, თუ რატომ უნდა მოხდეს იმ თანხების შეჯამება, რომელსაც გაიღებს ერთი და იგივე შემომწირველი წლის განმავლობაში სხვადასხვა პარტიისთვის და რატომ არ უნდა აღემატებოდეს ამ თანხების საერთო ოდენობა ზედა ზღვარს. ზედა ზღვრის დაწესების იდეა მდგომარეობს იმაში, რომ მოხდეს ცალკეული შემომწირველის გავლენის შეზღუდვა პარტიის საქმიანობაზე. თუ ერთი და იგივე პირი რამდენიმე პარტიის სასარგებლოდ განახორციელებს შემოწირულობას, ამით მისი გავლენა შემოიფარგლება ამ ცალკეულ პარტიებზე, რამდენადაც თითოეული შემომწირულობა ზედა ზღვარს არ აჭარბებს. სხვადასხვა პარტიის მიმართ შემოწირულობის გაღება არ წარმოადგენს პრობლემას იმდენად, რამდენადაც პარტიები, როგორც წესი, ერთმანეთის კონკურენტები არიან. სხვა სახელმწიფოებში მიღებული პრაქტიკაა, რომ დიდი კომპანიები ყველა პარტიის მიმართ იღებენ შემოწირულობებს, რაც აღიქმება, როგორც ამ კომპანიების მიერ პარტიული სისტემის ფუნქციონირების შენარჩუნებაში შეტანილი წვლილი.

პარტიებს არ აქვთ უფლება მიიღონ ფულადი დახმარება ნებისმიერი დონორის მხრიდან. სავსებით სწორია ის მიდგომა, რომ არსებობს განსაზღვრული *შემომწირველები*, რომელთაგან პარტიებს *კრძალვებთან* შემოწირულობის მიღება. ეს ჩამონათვალი მოცემულია 26-ე მუხ. პირველ ნაწილში. დასაბუთებას საჭიროებს, თუ რატომ არ აქვთ უფლება ამ მუხლის პირველი ნაწილის „გ“ ქვეპუნქტის მიხედვით არასამეწარმეო იურიდიულ პირებს შემოწირულობების გაღების უფლება (გარდა ლექციების, სემინარების და ა.შ. მოწყობისა), განსაკუთრებით 26<sup>1</sup>-ე მუხ. მე-5 ნაწილთან მიმართებით, რომლის მიხედვით საერთაშორისო ორგანიზაციებს უფლება



აქვთ წვლილი შეიტანონ პარტიების განვითარებაში.

გონივრულია 27-ე მუხ. მე-2 ნაწილის დანაწესი კომპანიებთან დაკავშირებით, რომლებიც დასახელებული მოცულობით, გამარტივებული პროცედურებით იღებენ სახელმწიფო დაკვეთებს. თუმცა სამართლებრივ-ტექნიკური თვალსაზრისით ეს დანაწესი უნდა განთავსდეს აკრძალულ შემომწირველთა ჩამონათვალში, მაშასადამე, 26-ე მუხ. პირველ ნაწილში.

### გ. სახელმწიფო დაფინანსება

პოლიტიკურმა პარტიებმა სხვადასხვა საფუძვლიდან გამომდინარე უნდა მიიღონ დაფინანსება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან. ეს აგრეთვე აძლიერებს თანაბარ შესაძლებლობებს პარტიებისთვის, რომლებიც მაინც და მაინც ვერ იზიდავს ფინანსურად ძლიერ წრეებს. ამით ხდება პარტიებს შორის კონკურენციის ინტენსიურობის შენარჩუნება. გარდა ამისა, ეს ასუსტებს პარტიების მზადყოფნას გაიხსნან კორუფციული შემოთავაზებებისთვის. პარტიების სახელმწიფო დაფინანსება, პირველ რიგში, ემსახურება პარტიების ქმედითუნარიანობას. ეს წარმოადგენს მოქმედი რედაქციის მე-7 მუხლში განსაზღვრული სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის გამოხატულებას პარტიების მიმართ. პარტიები წარმოადგენს საჯარო სიკეთეებს დემოკრატიისთვის, რაც უნდა დაფინანსდეს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, როგორც გზები, სკოლები ან ინფრასტრუქტურული ობიექტები: პარტიები წარმოადგენს საჭირო ინფრასტრუქტურას დემოკრატიისთვის. საპარლამენტო დემოკრატიის აღმშენებლობის ეტაპზე განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება სახელმწიფო დაფინანსებას პარტიული სისტემის განვითარებისთვის.

სახელმწიფო დაფინანსება ეკონომიურობის საფუძვლებიდან გამომდინარე არ უნდა მიიღოს ყველა პარტიამ, არამედ მხოლოდ იმ პარტიებმა, რომლებიც მიიღებენ მოქალაქეების მინიმალურ მხარდაჭერას. 30-ე მუხ. მე-2 ნაწ. მიხედვით მსგავსი სახელმწიფო დაფინანსების წინაპირობაა მინიმუმ 3% ხმების მიღება არჩევნებზე (შეიძლება ამ დანაწესის ტექსტის გამარტივებაც). ეს ზღვარი საკმაოდ მაღალია. კონკურენციის გამწვავების ასპექტის გათვალისწინებით, ყურადსაღებია, რომ აგრეთვე პოტენციურ კონკურენტებს შეუძლიათ საფუძველი ჩაუყარონ მოქმედი პარტიების აქტიურობის გაძლიერებას: პარტიები, რომლებიც მანამდე წარმატებულები იყვნენ, უფრო გააძლიერებენ საკუთარ ძალისხმევას, იმის შიშით, რომ არასაკმარისი აქტიურობით შესაძლოა ისინი ჩაანაცვლონ კონკურენტებმა. ეკონომიკის სამართლის ცნება „ბაზარზე შესვლის შესაძლებლობები“ შეიძლება გამოყენებულ იქნეს აგრეთვე პოლიტიკურ კონკურენციასთან დაკავშირებით.

უნდა ვაღიაროთ, რომ დაფინანსებისთვის დაწესებული ამ ზღვარის დაწევა მოქმედებს პარტიების სისტემის კონსოლიდაციის წინააღმდეგ. არსებითად ხელი ეშლება პარტიების შექმნის თავისუფლებას, თუ პარტია სახელმწიფო დაფინანსებას მიიღებს მხოლოდ საკმაოდ მაღალი ბარიერის დაძლევის შემთხვევაში. ეს მით უფრო მოქმედებს, რაც უფრო მაღალია პოლიტიკურ სისტემაში პარტიების სახელმწიფო დაფინანსების ხვედრითი წილი. როგორც ჩანს კანონი დიდ მნიშვნელობას ანიჭებს სახელმწიფო დაფინანსების სისტემას. მისასაღმებელია არსებული რეგულაცია, რომელიც ითვალისწინებს საბაზისო დაფინანსებას (30-ე მუხ. მე-3 და

მე-5 ნაწ.), ვინაიდან ეს ასე თუ ისე ქმედუნარიანს ხდის ყველა პარტიას (რომელმაც გადალახა დაწესებული ბარიერი).

სწორია, უფრო სწორად, უალტერნატივოა სახელმწიფო დაფინანსების დაკავშირება ამომრჩევლების მხარდაჭერასთან. სახელმწიფომ ამ შემთხვევაში საბიუჯეტო საშუალებები საკუთარი შეხედულებისამებრ კი არ უნდა განკარგოს, არამედ უნდა გაანაწილოს პარტიებზე მოქალაქეთა მხარდაჭერის პროპორციულად. თუმცა, მიუხედავად ამისა, 30-ე მუხლის მე-6 და მომდევნო ნაწილების რეგულაცია ბადებს გარკვეულ კითხვებსა და ეჭვებს.

30-ე მუხ. მე-3 ნაწილსა და მე-4 ნაწილის ფორმულაში წარმოდგენილი განაწილების სტრუქტურა ორჯერ ითვალისწინებს პარტიების მიერ მიღებულ ამომრჩეველთა ხმებს: ერთ შემთხვევაში პირდაპირ ამომრჩეველთა ხმებს, ხოლო, მეორე შემთხვევაში, არაპირდაპირ პარტიის მიერ მიღებული მანდატებიდან გამომდინარე; ხოლო იმ შემთხვევაში თუ პარტია ფრაქციის ძალით შევა პარლამენტში, ამომრჩევლების მხარდაჭერის შეფასება ხდება მესამეჯერაც. ეს მიდგომა არ არის ობიექტურად დასაბუთებული და ზედმეტად ართულებს კანონისმიერ რეგულაციას. ნაცვლად ამისა, უნდა მოხდეს დაფინანსების განაწილება უბრალოდ ამომრჩეველთა ხმების შესაბამისად.

არსებული რეგულაცია მკვეთრად პროგრესულია. ეს ნიშნავს იმას, რომ ძლიერი პარტიები ფინანსდება ძალზე არაპროპორციულად, რაც წარმოადგენს 30-ე მუხ. მე-4 და მე-6 ნაწილების რეგულაციების შედეგს. მსგავსი პროგრესული დაფინანსება შეიძლება გამართლდეს, როგორც პარტიული სისტემის კონცენტრაციაში შეტანილი წვლილი, ის შეიძლება განიმარტოს, როგორც პარტიების შერწყმის მოტივაციის საშუალება, იმისთვის, რომ მოხდეს პარტიების ძალზე მაღალი დაქსაქსულობის თავიდან აცილება. პარტიების თანაბარი შესაძლებლობების ასპექტიდან გამომდინარე სახელმწიფო დაფინანსების მსგავსი სახით გამოკვეთილად პროგრესულობა საეჭვოა და გარდა ამისა შეიცავს კონსტიტუციურ-სამართლებრივ რისკს.

ორიგინალურია და მხარდაჭერას იმსახურებს ქალების მხარდაჭერის ინსტრუმენტი 30-ე მუხ. მე-7<sup>1</sup> ნაწ., განსაკუთრებით, ვინაიდან ის უფრო შერბილებულ ვერსიას წარმოადგენს, ვიდრე კანონით დადგენილი კვოტაა. 30-ე მუხ. მე-9 და მე-10 ნაწილები გასათვალისწინებელია გარდამავალ დებულებებში, როდესაც სამომავლოდ გაუქმდება საარჩევნო კოალიციები (საარჩევნო ბლოკები).

30-ე მუხ. მე-11 ნაწილი წარმოადგენს პარტიული სისტემისთვის სასარგებლო რეგულაციას, რომელიც ითვალისწინებს ფაქტს, რომ არ არის სავალდებულო, რომ პარტია იყოს ზედმიწევნით კარგად ორგანიზებული სუბიექტი.

გასათვალისწინებელია *მიმართება პარტიების ზოგად სახელმწიფო დაფინანსებასა და საარჩევნო კამპანიის ხარჯების დაფინანსებას შორის*. ამ ორი დაფინანსების სიტუაციის წესები შესაბამისობაში უნდა იქნეს მოყვანილი ერთმანეთთან.

დამატებითი დაფინანსება 30-ე მუხ. მე-12 ნაწილში დაკავშირებულია გარკვეული წინაპირობის არსებობასთან, კერძოდ, ამ დაფინანსებას მიიღებენ ის პარტიები, რომლებსაც ბოლო საერთო არჩევნების შედეგების მიხედვით წარმოეშვათ დაფინანსების მიღების უფლება. პრობლემას წარმოადგენს წარსულზე ეს ორიენტირებულობა. ის ხელს უშლის პარტიების თანაბარ

შესაძლებლობებს მომავალ არჩევნებში. წარსულზე ფიქსირება ხელსაყრელია წარსულში წარმატებული პარტიებისთვის. უმჯობესი იქნებოდა რეგულაცია, რომლის მიხედვით არჩევნებში მონაწილე ყველა პარტია მიიღებდა საბაზისო დაფინანსებას მსგავსი სარეკლამო კამპანიისთვის. აქედან გამომდინარე, მსგავსი სახის მატერიალური დახმარება პარტიებს შორის შეიძლება განაწილდეს ბოლო არჩევნებში მიღწეული წარმატების პროპორციულად; მართალია ეს არ არის განაწილების იდეალური ფორმულა, თუმცა სამაგიეროდ სანდო და ხელმისაწვდომია, ვინაიდან დემოსკოპიური გამოკითხვები შედარებით არასანდო და მანიპულირებადია.

#### დ. ზედა ზღვარი პარტიების მიერ გასაწევი ხარჯებისთვის

ქართული სამართალი, როგორც ბევრი სხვა სახელმწიფო, პარტიების მიერ გასაწევი ხარჯებისთვის აწესებს ზედა ზღვარს, რაც კვლავინდებურად ემსახურება იმას, რომ ფინანსური საშუალებების არაპროპორციულად მაღალმა ოდენობამ მნიშვნელოვნად არ განაპირობოს არჩევნებში წარმატების მიღწევა. ეს რეგულაციები მოწესრიგებულია 25<sup>1</sup>-მუხლში. სამსჯელოა, თუ რამდენად საჭიროა 25<sup>1</sup>-ე მუხლის მე-3 ნაწ. დანაწესის არსებობა. პარტიის თავისუფლების ნაწილს წარმოადგენს ის, რომ თავად განსაზღვროს, თუ როგორ გაანაწილებს გასაწევ ხარჯებს. თანხების საკმაოდ დიდი ნაწილის დახარჯვა საკონსულტაციო მომსახურებაზე, ჩემი აზრით, არ წარმოადგენს პრობლემას, მითუმეტეს იმის გათვალისწინებით, რომ ეს თანხები ვერ იქნება გამოყენებული სხვაგვარად და აგრეთვე კონსულტაციის ბუნებიდან გამომდინარე, ვინაიდან კონსულტაციებს ყოველთვის როდი მოაქვს სასურველი შედეგი.

25<sup>1</sup>-ე მუხ. მე-5 ნაწილში გასაგები უნდა იყოს, ამით მხოლოდ ის ფინანსური საშუალებები იგულისხმება, რომელსაც პარტია თვითონ ხარჯავს, თუ აგრეთვე ის საშუალებებიც, რომელსაც იყენებენ მესამე პირები - პარტიის მოთხოვნის გარეშე!. ამ შემთხვევაშიც კვლავინდებურად საქმე ეხება მესამე პირების მიერ პოლიტიკური დახმარების გაწევის პრობლემას, როგორც ეს უკვე აღინიშნა 25-ე მუხ. მე-3 ნაწილის შემოწირულობის ცნებასთან დაკავშირებით (იხ. ზემოთ ბ.ბ).

#### ე. ფინანსების რეგულირების კონტროლი

პარტიების შესახებ ქართული კანონი პარტიების ფინანსების კონტროლის გადამწყვეტ ინსტანციად ასახელებს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს. ეს არის დამოუკიდებელი და კომპეტენტური ინსტანცია. თუმცა უნდა გადამოწმდეს ამ კონტროლის არსებული სტრუქტურა. ანგარიშვალდებულების დეტალებს დღემდე ადგენს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, იხ. 32-ე მუხ. მე-5 ნაწ., 32<sup>2</sup>-ე მუხ. და განსაკუთრებით 34<sup>1</sup>-მუხლის მე-2 ნაწ. ეს იწვევს რეგულაციების გაუგებრობას. პირველ რიგში, საქმე ეხება პარტიების ანგარიშვალდებულების წესებს, რომელსაც კანონი კი არ ადგენს, არამედ სახელმწიფო აუდიტის სამსახური. ეს პრაქტიკულად ნიშნავს იმას, რომ პარტიებმა უნდა იხელმძღვანელონ არა მხოლოდ პარტიების შესახებ კანონით, არამედ უნდა ჩაიხედონ აგრეთვე სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ დადგენილ წესებშიც, რათა სწორად შეასრულონ საკუთარი ვალდებულებები.



გარდა ამისა, ანგარიშვალდებულებების კონკრეტიზაციის დელეგირებით სახეზეა, ყოველ შემთხვევაში, სიმბოლურად მაინც, ამ წესების მეორეხარისხოვნების ხაზგასმა. ანგარიშვალდებულებების დებულებების ავტორიტეტულობის გაძლიერებისთვის საჭიროა ამ რეგულაციების თვითონ კანონში მოწესრიგება. ამასთან შესაძლებელია ამ რეგულაციების გამარტივებაც. მიუხედავად იმისა, რომ არ ვიცი, თუ რამდენად გამჭვირვალე რეგულაციები შეიმუშავა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა პარტიების ფინანსურ ანგარიშვალდებულებასთან დაკავშირებით და რამდენად კომპლექსურია ეს რეგულაციები, აღსანიშნავია, რომ პოლიტიკური პარტიების სამართალი არ უნდა იყოს რთულად სტრუქტურირებული, რამეთუ პარტიებს აგრეთვე როგორც არა ექსპერტების გაერთიანებებს შეეძლოთ ამ წესების დაცვა.

34-ე მუხ. პარტიებს განუსაზღვრავს ხუთდღიან ვადას საფინანსო დეკლარაციის წარსადგენად. ეს ვადა საკმაოდ მოკლეა იმის გათვალისწინებით, თუ შესაძლებელი უნდა იყოს პარტიების მართვა დილექტანტების მიერ, რომლებიც პარტიულ საქმიანობას ეწევიან პროფესიული საქმიანობის პარალელურად.

### ვ. სანქციები სამართალდარღვევებისთვის

აუცილებელია სამართალდარღვევების წინააღმდეგ შესაბამისი ღონისძიებების გატარება, იმისთვის, რომ სამართლებრივმა ნორმებმა არ დაკარგოს მნიშვნელობა. თუმცაღა საჭიროა ამ კუთხით არსებული წესების ზოგიერთი პუნქტის ხელახლა გააზრება.

ზედმეტად მეჩვენება 34<sup>2</sup>-მუხ. მე-16 ნაწ.: თავისთავად ცხადია ის, რომ აკრძალულია სამართლებრივი წესების დარღვევა. ანალოგიური მოქმედებს 27<sup>1</sup>-ე მუხ. მე-3 ნაწილთან დაკავშირებითაც.

34<sup>2</sup>-ე მუხ. მე-2 ნაწილი იმ შემთხვევისთვის, თუ პარტია მიიღებს აკრძალულ შემოწირულობას და ამის შესახებ მან არაფერი იცოდა ან არ შეეძლო სცოდნოდა, ამ შემოწირულობის შუამავლის მიმართ ითვალისწინებს სანქციის დაწესებას. ნიშნავს თუ არა ეს, რომ 34<sup>2</sup>-ე მუხ. პირველი ნაწ. მიხედვით პარტიის წინააღმდეგ სანქციის დაწესების წინაპირობას წარმოადგენს პარტიის ბრალეულობის არსებობა? თუ ეს ასეა, მაშინ საჭიროა ამის პირდაპირ მითითება. 34<sup>2</sup>-ე მუხ. მე-3 ნაწილის მიხედვით პირი, რომელიც დაარღვევს 26-ე მუხ. პირველ ნაწილს ისჯება სანქციით. ნიშნავს თუ არა ეს, რომ პირველი ნაწ. მიხედვით ისჯება, როგორც პარტია აგრეთვე მე-3 ნაწ. შესაბამისად მოქმედების განმახორციელებელი პირი?

მისასალმებელია ის ფაქტი, რომ სანქციებს 34<sup>2</sup>-ე მუხ. მე-2 ნაწილის მიხედვით თვითონ სახელმწიფო აუდიტის სამსახური არ აწესებს: ეს თავიდან აგვაცილებს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის როლთან დაკავშირებულ კონფლიქტს.

## V. დასკვნითი შენიშვნები

პოლიტიკური პარტიების სამართლის სამართლებრივი მოწესრიგება ხელს უნდა უწყობდეს პარტიების საქმიანობასა და პოლიტიკური პარტიების განვითარებას პოლიტიკური პარტიების

სამართლის რეალიზების ფუნქციის შესაბამისად (I.2.). ამავდროულად პარტიების შესახებ კანონი უნდა ამცირებდეს იმ საფრთხეებს, რომელიც არსებობს პარტიული საქმიანობის წინაშე. შეზღუდვის ეს ფუნქცია უნდა შემუშავდეს საქართველოს კონსტიტუციის მე-3 მუხ. მე-4 პუნქტის მე-2 წინადადებაში მოწესრიგებული ოთხ ძირითად პრინციპზე დაყრდნობით.

წინა პლანზე დგას, ერთი მხრივ, პარტიებისთვის თანაბარი შესაძლებლობების უზრუნველყოფა ფინანსური თანაფარდობის კუთხით. ამასთან დაკავშირებით კანონის არსებული რედაქცია შეიცავს მკაცრ და დეტალურ დებულებებს, რომელიც შესაძლოა განსაზღვრული მიმართულებებით ძალზე მკაცრი და დეტალურიც კი იყოს. მეორე მხრივ, თანაბარი შესაძლებლობების კუთხით პოლიტიკური პარტიების შესახებ კანონის აგრეთვე კიდევ ერთ მნიშვნელოვან ამოცანას წარმოადგენს კონკურენციის ღიაობის შენარჩუნება. არსებული სიტუაცია ამ მიმართულებით უფრო ცალმხრივად წარმატებული პარტიებისკენ იხრება.

სასურველია მკაცრი ზომების მიღება შიდაპარტიული დემოკრატიის უზრუნველყოფისთვის. ამისთვის საჭიროა, რომ შესაბამისი სამართლებრივი დებულებები მოწესრიგდეს თვითონ კანონში და არა პარტიების წესდებებში, რაც ძალზე არასაკმარისი იქნებოდა ამ მიზნის მისაღწევად.

კანონში აგრეთვე დეტალურად უნდა გაიწეროს დებულებები პარტიების ფინანსურ ანგარიშვალდებულებასთან დაკავშირებით (როგორც საქართველოს კონსტიტუციის მე-3 მუხ. მე-4 ნაწ. მე-2 წინადადებით მოწესრიგებული გამჭვირვალობის მოთხოვნის შედეგი) და არ უნდა მოხდეს ამის დელეგირება სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისთვის. ეს ემსახურება აგრეთვე მსგავს გადაწყვეტილებებთან დაკავშირებულ საჩივრებსა და თვითონ ამ წესების გამჭვირვალობას.

საერთო ჯამში, პოლიტიკური პარტიების შესახებ კანონი არ უნდა შეიცავდეს ზედმეტად ბევრ წესსა და ზედმეტად მკაცრ მოთხოვნებს. პარტიებს უნდა შეეძლოთ კანონის მიერ დაწესებული მოთხოვნების შესრულება, ისე, რომ ამისთვის არ უნდა სჭირდებოდეთ საექსპერტო ცოდნა. კანონის მოთხოვნების შესრულება შესაძლებელი უნდა იყოს აგრეთვე იმ პირების მიერ, რომლებიც არ არიან ჩახედული ამ საქმეში და რომლებიც პროფესიული მოღვაწეობის პარალელურად ახორციელებენ პარტიულ საქმიანობას. პარტიული საქმიანობა არ უნდა იყოს ძალზე გართულებული და კანონისმიერმა მოთხოვნებმა პარტიებს არ უნდა წარმოუშვას ძალზე მაღალი ხარჯები, იმისათვის, რომ მათი შესრულება შესაძლებელი იყოს პარტიების თანაბარი შესაძლებლობების პირობებში. ნაკლები რეგულაციები შედეგად შეიძლება ნიშნავდეს მეტ ეფექტიანობას. ძალზე მკაცრი მოთხოვნები იწვევს მათთვის თავის არიდების მცდელობას. როგორც ჩანს, ეს შემთხვევა გვაქვს სახეზე პარტიების შექმნის და რეგისტრაციის დროს.

პოლიტიკური პარტიების შესახებ კანონის რეფორმირებისას გასათვალისწინებელია ის ფაქტი, რომ განსაკუთრებით ახალგაზრდა დემოკრატებში შესაძლოა შეიცვალოს რეგულირების საგანი და ადგილი ჰქონდეს პარტიული ლანდშაფტისა და პარტიული სისტემის მუდმივ პროგრესს. აქედან გამომდინარე, აუცილებელია დაკვირვება პარტიული სისტემის განვითარებაზე და საჭიროების შემთხვევაში შესაბამისი რეაგირება განხორციელებულ ცვლილებებზე.