

VILNIAUS UNIVERSITETO TEISĖS FAKULTETO
KONSTITUCINĖS IR ADMINISTRACINĖS TEISĖS KATEDRA

V kurso valstybės valdymo
specializacijos studentės
Eglės Vitkūnaitės

Magistro darbas

POLITINIŲ PARTIJŲ FINANSAVIMAS LIETUVOJE

Financing of Political Parties in Lithuania

Vadovas: doc. dr. A. Normantas

Recenzentas: doc. dr. A. Andruškevičius

Vilnius 2008

Turinys

Įvadas.....	3
I. Politinių partijų vaidmuo ir jų finansavimo reikšmė demokratinėje visuomenėje....	6
II. Privatus politinių partijų finansavimas.....	15
1. Nuosavos lėšos.....	16
2. Fizinų asmenų aukos.....	21
3. Juridinių asmenų aukos.....	25
III. Valstybinis politinių partijų finansavimas.....	30
1. Valstybinis tiesioginis politinių partijų finansavimas.....	31
1.1 Valstybinių lėšų paskirstymo kriterijai.....	33
1.2 Dalinis kompensavimas.....	40
2. Valstybinis netiesioginis politinių partijų finansavimas.....	44
IV. Politinių partijų finansinės veiklos kontrolė.....	51
1. Finansinė atskaitomybė.....	52
2. Finansinę veiklą kontroliuojančios institucijos.....	58
Išvados.....	64
Santrauka.....	66
Summary.....	67
Naudota literatūra.....	68

Ivadas

Politinės partijos yra neatsiejama demokratinio valdymo sistemos dalis. Jos atsirado kaip demokratijos, o kartu ir visuotinės rinkimų teisės įgyvendinimo padarinys. Politinės partijos, susikūrę dėl žmonių, siekiančių dalyvauti politiniame gyvenime, interesų ir idėjų, yra tarsi įsitvirtinę tarpininkai tarp pilietinės visuomenės ir tų, kurie priima ir įgyvendina sprendimus. Sėkmingas demokratijos funkcionavimas neįsivaizduojamas be politinių partijų ir jų konkurencijos dėl rinkėjų balsų, o norint efektyviai konkuruoti bei tinkamai atlikti savo funkcijas, reikalingos lėšos. Tačiau, kalbant apie politines partijas, daugiausiai problemų keliantis klausimas ir apima būtent politinės veiklos finansavimą.

Politinės partijos, būdamos tokios svarbios demokratinėje valstybėje, turėtų būti padorumo ir sąžiningumo visuomenėje atspindys. Tačiau dauguma valstybių susiduria su politinių partijų finansavimo problema ir ieško būdų, kaip spręsti šį klausimą. Politinių partijų finansavimo klausimas svarbus ir seniai demokratijos keliu žengiančioms valstybėms, tačiau ši tema dar aktualesnė neseniai pereinamąjį laikotarpį išgyvenusioms naujoms demokratinėms šalims. Ne išimtis ir Lietuva. Šiandien jau nieko nebestebina vis naujai išaiškinama politinė korupcija. Politinės partijos suinteresuotos surinkti kuo daugiau lėšų, didėja ne tik jų privatus bei valstybinis finansavimas, bet auga ir išlaidos. Su tuo susiję politinių partijų finansavimo skandalai, vis pasigirstantys korupcijos ir partijos „juodosios“ buhalterijos atvejai. Dėl to visuomenė vis dažniau nepasitiki politinėmis partijomis. Visa tai silpnina valstybės demokratiškumą. Tokia situacija taip pat rodo politinių partijų teisinės ir politinės kultūros stoką. Jos pačios turėtų būti suinteresuotos skaidrumu savo finansinėje veikloje. Kita vertus, pinigai politikoje – amžina problema. Palyginimui galima prisiminti animacinį filmuką, kuriame kiekvienas, nugalėjęs drakoną, saugantį turtus, pats patampa drakonu. Kad būtų suvaldytas šis kiekviename tūnantis drakonas, svarbu priimti tinkamus teisės aktus. Deja, tai ne taip paprasta. Lietuvoje jau ne kartą naujai priimta ir pakeista teisinė bazė, reglamentuojanti politinių partijų finansavimą. Tačiau esama padėtis netenkina. Šiuo metu pateikti du pagrindinio įstatymo, reglamentuojančio politinių finansavimą, projektai. Tačiau apsispręsti sunku, dėl jų vyksta begalė diskusijų ir, deja, neaišku, ar priėmus naują įstatymą būtų žengtas tvirtas žingsnis link skaidrumo įtvirtinimo politinių partijų finansavime. Šiandien tokia susiklosčiusi situacija lemia ypatingą magistro darbo temos aktualumą. Prieš įstatymų leidėjui vėl keičiant politinių partijų finansavimą reglamentuojantį įstatymą, labai svarbu gerai apsvarstyti, koks teisinis reglamentavimas padėtų, jei neišvengti, tai bent kuo labiau sumažinti nesąžiningų pinigų politikoje atvejus bei sustiprinti visuomenės pasitikėjimą politinėmis partijomis ir pačia demokratine santvarka. Teisės normose turėtų būti įtvirtinami atitinkami politinių partijų

finansavimo aspektai, padedantys spręsti aktualius politinių partijų finansavimo probleminius klausimus. Kokiems subjektams leisti finansuoti politines partijas? Kaip užtikrinti, kad politinės partijos nebūtų priklausomos nuo jas finansuojančių asmenų įtakos? Kaip pasiekti skaidrumą politinių partijų finansinėje veikloje? Tai šiuo metu itin aktualūs klausimai ne tik Lietuvoje. Teisės aktai, reglamentuojantys politinių partijų finansavimą, Europos valstybėse priimti tik po Antrojo pasaulinio karo. Daugelyje valstybių politinio finansavimo reglamentavimas dar nėra nusistovėjęs ir tobulinamas iki šiol. Tai lemia, kad politinių partijų finansavimo tema yra pakankamai nauja, skatinanti tiek visuomenės susidomėjimą ir diskusijas, tiek įstatymo leidėjo interesą šiuo klausimu. Toks aktualumas - viena iš priežasčių, kodėl pasirinkta būtent tokia magistro darbo tema. Analizuoti politinių partijų finansavimą paskatino ir tai, kad Lietuvoje kol kas nėra išleista platesnių, specialiai vien tik šią temą nagrinėjančių, darbų. Pažymėtina, kad Vilniaus Universiteto Konstitucinės ir administracinės teisės katedroje 2004 m. buvo apgintas magistro darbas tema „Politinių partijų finansavimo teisinis reguliavimas Lietuvoje ir kitose valstybėse (lyginamoji analizė)“. Tačiau, atsižvelgiant į tai, kad politinių partijų finansavimo teisinis reglamentavimas dar nėra nusistovėjęs, nagrinėjama tema išlieka aktuali ir nauja.

Atsakant į klausimus, išskylančius bekuriant politinio finansavimo reglamentavimą Lietuvoje, ypač svarbu išanalizuoti senųjų demokratinių valstybių politinio finansavimo patirtį, stengtis nekartoti klaidų ir pasimokyti iš sėkmingai gyvuojančios praktikos. Šiame magistro darbe ypatingas dėmesys skiriamas ne tik Lietuvoje egzistuojančios politinio finansavimo situacijos aptarimui, problemų iškėlimui ir pasiūlymų pateikimui, bet pateikiama ir nemažai užsienio šalių pavyzdžių aptariamais klausimais. Siekiant magistro darbo visapusiškumo ir nuoseklumo, pirmoje magistro darbo dalyje trumpai apžvelgiama politinių partijų susikūrimo istorinė raida, pabrėžiama, kodėl politinės partijos būtinos demokratinėje valstybėje, taip pat, kodėl yra svarbus finansavimas politinėms partijoms. Tik suvokus politinių partijų ir jų finansavimo svarbią reikšmę demokratinėje valstybėje galima toliau kalbėti apie atskirus partijų finansavimo šaltinius. Todėl jau antrojoje dalyje aptariamas privatus politinių partijų finansavimas, iškeliami klausimai, kylantys kalbant tiek apie fizinių asmenų, tiek ir apie juridinių asmenų aukas politinėms partijoms. Šioje dalyje taip pat aiškinamasi, kodėl reikalinga tobulinti teisinį reglamentavimą, apimantį nuosavas politinių partijų lėšas. Trečiojoje dalyje kalbama apie valstybinį politinių partijų finansavimą, išskiriant šią finansavimo rūšį į tiesioginį ir netiesioginį valstybinį finansavimą. Šioje dalyje aptariami valstybinių lėšų paskirstymo kriterijai, atskirai analizuojama tiesioginio valstybinio finansavimo rūšis – dalies išlaidų politinei kampanijai finansavimas iš valstybės biudžeto, pateikiama netiesioginio valstybinio finansavimo analizė. Paskutiniuojuose dalyje aptariama neatsiejamai su politiniu finansavimu susijusi tokio finansavimo kontrolė. Kalbama apie politinių partijų finansinių ataskaitų teisinį reglamentavimą, sankcijas,

gresiančias partijoms už teisės aktų, reguliuojančių partijų finansinę veiklą, reikalavimų nesilaikymą, taip pat analizuojama institucijų, sudarančių politinių partijų finansavimo kontrolės mechanizmą, kompetencija. Kiekvienoje magistro darbo dalyje pasitelkiant Lietuvos Respublikos teisės aktus, specialiąją literatūrą ir gausią užsienio šalių praktiką siekiama iškelti diskutuotinus klausimus bei pateikti konkrečius pasiūlymus.

Šio magistro darbo objektas – politinių partijų privatus ir valstybinis finansavimas, tokio finansavimo kontrolė bei svarba demokratinėje valstybėje. Magistro darbo tikslas – objektyviai atskleisti politinių partijų finansavimo teisinio reguliavimo problematiką, analizuojant jau nebegaliojančius, galiojančius LR teisės aktus bei pateiktus teisės aktų projektus, kuriuose nustatytas politinių partijų finansavimo bei neatskiriama susijusios tokio finansavimo kontrolės reglamentavimas. Pagrindiniai uždaviniai, keliami šiam magistro darbui:

- pagrįsti politinių partijų finansavimo tikslingumą ir reikšmingumą demokratinėse valstybėse;
- pateikti diskutuotinus klausimus, išskylančius sprendžiant dėl politinių partijų finansinės veiklos teisinio reguliavimo būdo ir masto ir pateikti konkrečius atsakymus į šiuos klausimus, atsižvelgiant į darbe aptariamą užsienio šalių praktiką bei politinio finansavimo teisinio reguliavimo tendencijas Lietuvoje;
- pateikti politinių partijų finansavimo teisinio reguliavimo tendencijas užsienio šalyse.

Šiame magistro darbe pasitelkiami lyginamasis ir istorinis metodai, nes remiamasi įvairia užsienio valstybių politinio finansavimo patirtimi. Siekiant atskleisti atskirų teisės normų turinį, padaryti tam tikras išvadas taip pat naudotasi analitiniu, sisteminiu ir teleologiniu metodais.

Svarbiausia literatūra, kuria vadovautasi ir kuri analizuojama magistro darbe, yra Lietuvoje bei įvairiose valstybėse galioję ir šiuo metu galiojantys teisės aktai, skirti politinių partijų finansavimo reglamentavimui, taip pat specialioji literatūra, kurią sudaro Lietuvos bei užsienio autorių darbai, Tarptautinio demokratijos ir rinkimų kampanijų instituto (International Institute for Democracy and Election Campaigns – IDEA) parengta medžiaga, praktinė medžiaga, kurią sudaro Lietuvos bei užsienio valstybių teismų sprendimai, susiję su politinėmis partijomis ir jų finansavimu.

Magistro darbe remiamasi Lietuvos Respublikos teisės aktais, paskelbtais iki 2008 m. kovo 20 d.

I. Politinių partijų vaidmuo ir jų finansavimo reikšmė demokratinėje visuomenėje

Demokratinė valstybė sunkiai įsivaizduojama be politinių partijų egzistavimo, kurios atsirado kartu su šiuolaikine valstybe kaip demokratijos ir visuotinės rinkimų teisės įgyvendinimo padarinys. Pirmųjų partijų ištakos randamos antikos laikų Graikijoje. Žinoma, to meto partijos neturėjo griežtos narystės ir išreiškė ne plačių, o labai siaurų socialinių sluoksnių, daugiausia valstybę valdančių grupių, interesus. Jau senovės Romoje sąvoka partija buvo vartojama politinei bendrijai (klientelei arba grupei žmonių, valdančių valstybę) apibūdinti. XVII a. vyravo nuomonė, kad partijos kenksmingos visuomenei, nes į socialinį organizmą įneša nesantaiką. Istorinės frakcijos, klubai parlamentuose yra neabejotinas masinių partijų prototipas, tačiau šiuolaikinę organizaciją partijos įgijo kiek vėliau. Partijų atsiradimą lėmė to meto revoliuciniai demokratiniai judėjimai, naujų politinių doktrinų populiarumas, rinkimų į atstovaujamasias valdžios institucijas tvarkos pasikeitimai, nauji parlamentinės kovos būdai ir kitos politinės bei ideologinės sąlygos.¹ Pirmųjų modernių partijų (torių ir vigų) užuomazgos Anglijoje XVII a. septintajame aštuntajame dešimtmečiais bei kitų partijų kūrimasis, vaidmens didėjimas demokratijoje laipsniškai keitė požiūrį į partijų vietą visuomenėje. Didžioji Britanija tapo konstitucine monarchija 1689 m., visuotiniai rinkimai pradėti 1918 m., o kaitaliojimas tarp Konservatorių ir Darbo partijų vyriausybių paplito 1945 m. Prancūzija tapo konstitucine monarchija 1790 m., demokratine respublika – 1871 m., o pastovi demokratija (Penktoji Respublika) nusistovėjo 1958 m. Vokietija tapo konstitucine monarchija 1871 m., 1919 m. pirmą kartą pabandė tapti demokratine, 1949 m. įsigalėjo ir dabar veikianti sistema – pastovi demokratija. Jungtinės Amerikos Valstijos tapo nepriklausoma valstybe 1783 m., 1824 m. valdžioje pasirodė partijos, o dabartinė partinė sistema susikūrė 1856 m. Japonija tapo parlamentine monarchija su partine valdžia 1945 m., o pirmą kartą valdančioji partija patyrė pralaimėjimą rinkimuose 1993 m. Remiantis šiais faktais demokratijos kūrimo procesas Didžiojoje Britanijoje truko nuo 27 iki 256 metų, Prancūzijoje nuo 78 iki 168 metų, Vokietijoje nuo 30 iki 80 metų, JAV nuo 30 iki 70 metų, o Japonijoje apie 50 metų.² Šių ir kitų šalių sukurtose demokratijose svarbią vietą užima suverenitetas, žmogaus teisių apsauga, politinių jėgų pliuralizmas, visuotinė balsavimo teisė, nemokamu ir slaptu balsavimu paremti rinkimai, institucinė valdžios kontrolė.

Politinių partijų atsiradimą sąlygojo visuomenės susidarymas iš hierarchinių sluoksnių (stratifikacija), skirtingų socialinių grupių interesai, religiniai, nacionaliniai, valdymo būdo faktoriai. Politikai pradėjo burtis į partijas siekdami labai konkretaus tikslo – geriau

¹ Lietuvos konstitucinė teisė. Vadovėlis. Vilnius, 2002, p. 574.

² Pinto-Duschinsky, Michael. Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaigns. 2004, p. 17.

susiorganizuoti ir palengvinti sau rinkiminę kovą. Tačiau greitai paaiškėjo, kad partijos taipogi užtikrina įvairių piliečių interesų atstovavimą bei tampa reikšminga ryšio tarp profesionalių politikų, valstybės vyriausybės ir juos remiančių eilinių piliečių priemone. Tačiau nors partijos šiais laikais tapo „nepakeičiamu“ politinio proceso veikėju, pradinis jų kūrimosi tikslas buvo siauresnis. Žinoma, iki demokratinės santvarkos įsitvirtinimo valstybinės valdžios institucija buvo pakankamai sudėtinga organizacija, jungianti didžiulį kiekį įvairių oficialių pareigūnų. Tačiau iki išgalint demokratijai šias pareigas žmonės galėjo užimti paveldėjimo ar paskyrimo būdu, o kartais kokią nors valstybinę tarnybą galėjo ir nusipirkti. Tuo tarpu demokratinėje santvarkoje visus svarbiausius oficialius valstybinius postus nuo valstybės vadovo iki valsčiaus viršaičio gali užimti tik asmenys, laimėję visuotiniuose rinkimuose.¹ Tad anksčiau svarbias valstybines pareigas skirstė vos keletas žmonių (pvz. karalius, ministrai ar gubernatoriai), kuriuos būdavo galima kaip nors paveikti ar papirkti, o įvedus rinkimų procedūrą padėtis iš esmės pasikeitė. Juk daug sudėtingiau įkalbėti ar papirkti šimtus ir tūkstančius rinkėjų, kad balsuotų už vieną ar kitą kandidatą.

Kai politikų sėkmė tapo susieta su daugybės rinkėjų valios pareiškimu, iškilo įvairių klubų ir organizacijų reikšmė. Per juos kandidatui būdavo lengviau palaikyti ryšį su savo rinkėjais, sužinoti jų interesus ir pageidavimus, taip pat išaiškinti ir išreklamuoti savo priešrinkiminę poziciją ir tapti tikru rinkėjų atstovu. Pamažu įvairūs klubai ir organizacijos, kuriose bendraudavo kandidatai ir rinkėjai, išplisdavo po visą valstybės teritoriją. Vienos politinės orientacijos klubas steigdavo savo filialus įvairiuose miestuose ir taip virsdavo klubų sistema, veikiančia visos valstybės mastu. O per tokią klubų sistemą ryšį su rinkėjais galėdavo palaikyti jau ne vienas ar kitas kandidatas, o išstos grupuotės ir susivienijimai. Susikūrus klubų sistemai visos valstybės mastu, pirmiausia buvo galima užtikrinti, kad nebus prarandamas ryšys su rinkėjais, net jeigu kas nors ir persikeltų gyventi kitur. Atvykęs gyventi į kitą vietą žmogus galėdavo rasti panašaus pobūdžio klubą, kurio politinė orientacija buvo jam priimtinausia. Be to, politikas, remiamas išplitusio klubų tinklo, galėdavo keliauti per visą šalį, agituoti ir susitikinėti su įvairių regionų rinkėjais. Dėl to atsirado net poreikis specialiai samdyti aktyvistus, kurie dirbtų visą šį organizacinį darbą, agituotų už vieną ar kitą kandidatą.²

Politinių partijų dalyvavimas valstybės valdyme yra labai svarbus. Politinės partijos yra tarsi įrankis, padedantis apibendrinti tam tikros žmonių grupės lūkesčius bei juos įgyvendinti. Politinės partijos yra neatsiejama demokratinio valdymo sistemos dalis, kurioje vyksta interesų derinimas, jų formulavimas ir pirminis politinių sprendimų derinimas. Reikia pabrėžti, kad demokratinis valstybės valdymas suprantamas kaip kelių ir daugiau, o ne vienos partijos

¹ Vitkus, Gediminas. Politologija. Vilnius, 2001, p. 57.

² Novagrockienė, Jūratė. Politikos mokslo pagrindai. Vilnius, 2001, p. 185.

dalyvavimas valstybės valdyme. Labai svarbu suformuoti efektyvius politinius blokus – politinį pliuralizmą. Pliuralistinės demokratijos Vakarų Europoje ir Šiaurės Amerikoje patirtis yra partijų demokratijos patirtis. Tai nebuvo sugalvoto projekto ar plano įgyvendinimas, tačiau atsižvelgus į visus praktinius tikslus, geriausiai vykęs variantas yra būtent toks. Praeityje bandymai sukurti demokratiją be partijų žlugo. Vieni žymiausių pavyzdžių yra Džordžo Vašingtono XIX a. pr. Š. Amerikoje ir Generolo Šarlio de Gaulio XX a. vid. V. Europoje. Šie du kariuomenės vadai, kurie tapo tautos herojais kovojant dėl nepriklausomybės ar išsilaisvinimo, vėliau svarbūs politikai, labai nemėgo politinių partijų. Nepaisant to, tiek vienas, tiek kitas sukūrė ir dabar veikiančią politinę sistemą, turinčią partinę demokratiją.¹

Politinės partijos atsirado kaip demokratijos, o kartu ir visuotinės rinkimų teisės įgyvendinimo padarinys. Politinės partijos, susikūrė dėl žmonių, siekiančių dalyvauti politiniame gyvenime, interesų ir idėjų, yra tarsi įsitvirtinę tarpininkai tarp pilietinės visuomenės ir tų, kurie priima ir įgyvendina sprendimus – vyriausybės ir administracijos. Partijos įgyvendina įvairius jų rėmėjų, taip pat ir potencialių balsuotojų reikalavimus, jiems atstovauja parlamente, vyriausybėje ar administracijoje. Partijos konkuruoja tarpusavyje dėl politinės galios, kuria demokratines vyriausybes, formuoja valstybės politiką, atsižvelgiant į interesų grupių reikalavimų įvairovę. Nors šiandien politinės partijos nėra vienintelės, kurios atlieka tokias funkcijas, vis tik jos lieka vienintelėmis, kurios atlieka visas šias funkcijas, reikalingas demokratiname procese:

- tarpininkauja tarp pliuralistinės visuomenės ir jos politinių valdžios institucijų;
- organizuoja politines kampanijas, siekdamas skatinti piliečius dalyvauti rinkimuose;
- sujungia daugybę interesų į protingą skaičių politinio pasirinkimo ar politikos priemonių ir taip nukreipia konfliktus tarp valdžios ir opozicijos;
- papildo politinį personalą išrinkdamos ir paskirdamos kandidatais rinkimuose tuos, kurie užima valstybines pareigas;
- suteikia žmonėms galimybę viešuose debatuose išreikšti savo nuomonę, detaliau išsiaiškinti planus ar visuomenės siūlymus, politinį svarstymą paversti politiniais sprendimais.²

Dažnai yra priekaištaujama, kad partinė valstybė nėra tokia demokratiška, kokios norėtųsi. Vokietijos Konstitucinis teismas viename iš savo sprendimų pasisakė, jog kiekviena politinių partijų kritika turi savyje ir demokratijos kritikos. Demokratija – pats svarbiausias dalykas. Tai yra Tautos apsisprendimas. Politinės partijos yra tarpininkai tarp valdžios ir tautos.

¹ Pinto-Duschinsky, Michael. Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaigns. 2004, p. 18.

² Ten pat, p. 18.

Politinės partijos yra reikalingos ir būtinos. Ruso teiginys, kad politinės partijos neišreiškia bendro tautos požiūrio yra neteisingas. Remiantis Vokietijos Konstitucijos 38 straipsniu galime teigti, jog politinė partija yra lobistas, ginantis visos tautos interesus. Ne visada yra aišku, ko nori Tauta. Dažniausiai Tautos valia nėra aiški, be to, ji laikui bėgant kinta. Ir tai atspindi renkamos politinės partijos. Tai ir yra demokratijos esmė. Politinių partijų valstybė yra kritikuojama dėl dalinių interesų, dėl to, kad politinės partijos ginčijasi, tačiau tai yra reikalingas demokratijos elementas. Socialistiniais laikais bandymas suvienodinti interesus, neleidžiant atsirasti kitokias vertybes palaikančioms partijoms, nepasiteisino.

Vokietijoje pastebima, kad žmonės nesidomi politika ir politinėmis partijomis.¹ Prancūzijoje prieš partijas, parlamento narius ir politinius lyderius buvo pradėti keli baudžiamieji persekiojimai. Buvo pareikšti įtarimai, susiję su rinkiminių kampanijų ir partijų finansavimu, pasireiškiančiu viešaisiais darbais, valstybinio turto įsigijimu ir taip vadinamais „dėkingumo mokesčiais“. Po šių įvykių vykdyta vienos seniausių ir įtakingiausių rinkos tyrimų kompanijų asociacijos Gallup International apklausa parodė, kad 62% Prancūzijos visuomenės nepasitiki politinėmis partijomis dėl jų nesąžiningumo.² Tačiau nors politinės partijos ir yra kritikuojamos, jų egzistavimas labai svarbus demokratinėje valstybėje.

Aptartos politinių partijų funkcijos ir bruožai lemia jų svarbią reikšmę demokratinėje visuomenėje. Dėl šios priežasties labai svarbu, kad politinių partijų institutas būtų garantuotas valstybės teisės aktuose.

Lietuvoje 1918–1938 m. konstitucijose apskritai nebuvo sąvokos „politinės partijos“. Konstitucijų kūrėjai vartojo sąvoką „draugijos ir sąjungos“, kuri apėmė ir politines partijas. Visos nuolatinės tarpukario Lietuvos konstitucijos garantavo piliečiams draugijų ir sąjungų laisvę. Šių organizacijų veikla pirmą kartą buvo reglamentuota 1919 m. Įstatyme apie draugijas. Pirmame šio įstatymo straipsnyje skelbiama, jog „draugija (sąjunga, partija ir kt.) – yra susivienijimas kuopon kelių asmenų, pasistačiusių koki nors aiškų bendro darbo tikslą ir, tam tikslui atsiekti, sutartinai, tam tikrais įstatais, dirbančių“. Tuo metu norint įsteigti draugiją reikėjo ne mažiau penkių asmenų, jos įstatus registravo apskrities viršininkas. Šiame įstatyme minimas tik vienas draugijų bei sąjungų finansavimo šaltinis – nario mokestis. Tačiau pagal įstatymą nario mokesčio dydį savo įstatuose privalėjo nurodyti tik draugijos, „turinčios teisės įgyti nekilnojamą turtą arba turėti skyrius“.³

Kiek vėliau – 1936 m. – draugijų veikla buvo reglamentuota naujajame Draugijų įstatyme. Šiame bei vėliau priimtuose Draugijų įstatymo pakeitimuose visiškai neužsimenama

¹ 2006 m. rugsėjo 28-29 d. Lietuvos Respublikos Seime vykusios tarptautinės konferencijos „Politinių partijų finansavimas“ konspektai.

² Yves-Marie, Doublet. Country Reports on Political Corruption and Party Financing. France, 2002, p. 3.

³ Lietuvos valstybės teisės aktai (1918.II.16 – 1940.VI.15). Vilnius, 1996, p. 258.

apie draugijų ir sąjungų finansavimą. Tačiau Draugijų įstatymas imperatyviai nurodo, jog „draugija turi kas metai sudaryti pajamų ir išlaidų sąmatą. Draugija turi vesti pajamų bei išlaidų ir turto knygas.“ Antrame straipsnyje apibrėžiama tai, kas turi būti nurodyta kiekvienos draugijos įstatuose. Čia, be draugijos tikslų, būstinės, narių teisių ir pareigų, privalu nurodyti ir „draugijos turto valdymo bei tikrinimo santvarką“. Draugijų įstatyme taipogi įtvirtinama, jog „draugijos narys neatsako už draugijos skolas“ bei „neturi teisių draugijos turtui“.¹

Šitoks tarpukario Lietuvos sąjungų ir draugijų teisinis reguliavimas atitiko to meto Europos valstybių konstitucinę teisę. Pažymėtina, kad visos to meto Europos valstybių konstitucijos įtvirtino draugijų ir sąjungų laisvę. Politinės partijos buvo apibūdinamos kaip „grynai dirbtinio pobūdžio draugijos“, jungiančios vienodų pažiūrų žmones, susijungusius veikti viešuosius santykius ar viešąją tvarką. Tiesa, M. Romeris pripažino, kad politinių partijų reikšmė ypač didelė demokratinės santvarkos, o ypač parlamentinio valdymo, valstybėse.²

Politinių partijų ir politinių organizacijų įstatymo istorija sietina su 1989 m. vasario 17 d. LTSR Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo įsaku „Dėl piliečių savanoriškų susivienijimų įstatų laikinosios registravimo tvarkos“, nustačiusiu piliečių iniciatyva įsteigtų draugijų, organizacijų, sąjungų ir visuomeninių judėjimų įstatų registravimo tvarką. Šis įsakas nurodė, kad piliečių susivienijimo, kurio veikla apima Lietuvos teritoriją, įstatus nagrinėja LTSR Ministrų Taryba, kuri per vieną mėnesį priima sprendimą įregistruoti ar atsisakyti juos registruoti.

1989 m. gruodžio 7 d. LTSR Aukščiausioji Taryba savo nutarimu dėl politinių partijų pavedė LTSR Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumui papildyti minėtą 1989 m. vasario 17 d. įsaką ir nustatyti politinių partijų registravimo tvarką, galiosiančią, iki bus priimtas LTSR politinių partijų įstatymas. Dar tą pačią dieną LTSR Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumas savo įsaku pervadino 1989 m. vasario 17 d. įsaką į įsaką „Dėl partijų piliečių savanoriškų susivienijimų įstatų laikinos registravimo tvarkos“, jame prieš žodžius „piliečių savanoriškas susivienijimas“ įrašytas žodis „partija“. Tą pačią dieną taipogi buvo sudaryta darbo grupė politinių partijų įstatymui parengti.³

Priėmus 1992 m. Konstituciją, tapo būtina atitinkamai koreguoti iki tol galiojusius įstatymus, taigi ir Politinių partijų įstatymą. Atsižvelgdami į sąvokos „politinės organizacijos“ vartojimą Konstitucijoje ir siekdami nediskriminuoti, t.y. teisiškai prilyginti politinėms partijoms visuomeninius politinius judėjimus, padėjusius suformuoti piliečių valią 1992 m. Seimo rinkimuose, Seimo nariai 1994 m. birželio 14 d. Politinių partijų įstatymą pavadino „Politinių partijų ir politinių organizacijų įstatymu“ ir jį atitinkamai pakeitė. Pakitusio visuomeninių politinių organizacijų ir visuomeninių politinių judėjimų kvalifikavimo įgyvendinimui

¹ Lietuvos valstybės teisės aktai (1918.II.16 – 1940.VI.15). Vilnius, 1996, p. 257.

² Lietuvos konstitucinė teisė. Vadovėlis. Vilnius, 2002, p. 576.

³ Šileikis, Egidijus. Alternatyvi konstitucinė teisė. Vilnius, 2005, p. 297.

reglamentuoti 1994 m. birželio 30 d. buvo priimtas atskiras įstatymas. 2002 m. liepos mėnesį Seimui buvo pateiktas svarstyti Politinių partijų ir politinių organizacijų įstatymo pakeitimo įstatymo projektas. Rezultatas - 2004 m. kovo 23 d. priimtas Politinių partijų įstatymas. Esminė priežastis, kodėl priimta iš esmės nauja Politinių partijų įstatymo redakcija, yra šio įstatymo suderinimas su naujuoju Civiliniu kodeksu. Naujasis Civilinis kodeksas tuos klausimus, kurie yra taip pat reglamentuoti ir Politinių partijų įstatyme, sprendžia truputį kitaip, taigi kaip turintis prioritetą šis įstatymas turėjo būti suderintas su Civiliniu kodeksu.

Suvokiant didelę politinių partijų ir jų teisinio reglamentavimo reikšmę demokratinėje valstybėje, svarbu suvokti politinių partijų finansavimo teisinio reguliavimo svarbą. Šiuolaikinės politinės sistemos susiduria su nuolatine ir labai svarbia problema: užtikrinti, kad visai visuomenei, nors jos atskiros narių grupės ir priklausytų kitokioms religinėms bendruomenėms, etninėms grupėms ar turėtų kitokių socialinių, ekonominių skirtumų, būtų sudarytos galimybės vienodai dalyvauti politiniame procese ir priimti sprendimus, darančius įtaką jų gerovei ir būviui. Tokį siekį teisingai išreiškia Rumunijos universiteto „Alexandru Ioan Cuza“ profesoriaus K. Popos požiūris, jog demokratija yra tokia struktūra, kurioje kiekvienas gali pareikšti savo valią ir siekti tikslų. Dažnai pakankamų finansinių išteklių stoka neleidžia atskirų grupių vadovams ir šalininkams dalyvauti politinėje veikloje, didinant jų interesų demokratinę apsaugą.¹

Aišku tai, kad politinis finansavimas yra vienas iš esminių partijos politikos aspektų. Italijos Krikščionių demokratų partijos patirtis rodo, kad net tvirtai prigijusi, ilgametė partija turėtų baimintis nuosmukio dėl žmonių nepasitenkinimą rodančių rezultatų, dėl ko gali būti prarandamas finansavimas.

Naujose demokratinėse šalyse dėmesys sutelkiamas charizmatiškiems politikams, kurie atrodo tinkami pasiekti norimų tikslų. Trumpam laiko tarpui tai gali atrodyti tikra, tačiau, siekiant sukurti tinkamą konkuravimą tarp partijų, reikalingos kitokios priemonės. Lėšos yra viena iš kertinių sąlygų, reikalingų partijų konkurencijai užtikrinti.

Dauguma rašančiųjų apie politinį finansavimą vienareikšmiai teigia, kad tokie pinigai yra pagrindinė varomoji jėga šiuolaikinėje politinėje sistemoje. Dažnai cituojamas Jesse Unruh, 1960 m. Kalifornijos politinio lyderio, pastebėjimas, kuriame pinigai apibūdinami kaip „motinos pienas“. Tai reiškia, tokios lėšos turi didžiausią reikšmę. Įvairūs mokslininkai sutinka, kad pinigai tarnauja kaip labai reikšminga priemonė. K. Z. Patiel teigia, kad su pinigų pagalba „gali būti įveiktas darbuotojų trūkumas ir faktiškai įveikti visi kiti trūkumai“. Arba H. E. Alexander pasakė, kad „pinigais gali nupirkti vertybes, įgūdžius ir paslaugas“.²

¹ Pinto-Duschinsky, Michael. Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaigns. 2004, p. 21.

² Ten pat, p. 21.

Taigi, yra stiprus demokratinis poreikis, kad būtų atkreiptas tinkamas dėmesys į politinių finansavimą ar, kitaip tariant, politikų finansavimą. Tai yra tiek pat svarbu, kiek ir tinkamos rinkimų sistemos ar valdžios modelio (parlamentinis, prezidentinis modeliai) parinkimas. Vokietijos Konstitucinis Teismas 1958 m. sprendime pasisakė, jog dėl to, kad rinkimų organizavimas – vieša užduotis ir politinės partijos atlieka svarbų vaidmenį konstitucine prasme, todėl yra būtina finansuoti politines partijas iš valstybės išdo.¹ Metams bėgant įvairios valstybės susidūrė su tokia problema kaip pinigai politikoje, ir ieškojo būdų, kaip spręsti šį klausimą. Svarbu sukurti tokį teisinį reglamentavimą, kad būtų pasiekta pusiausvyra tarp privačių aukotojų ir valstybinio finansavimo, t.y., kad politinės partijos netaptų valstybinėmis agentūromis arba, atvirkščiai, nebūtų per daug priklausomos nuo stambių verslo grupuočių (didelių korporacijų) finansavimo.

Lietuvos Respublikos Konstitucija nereglementuoja politinio finansavimo, bet yra nuostatų, nukreipiančių į kitus teisės aktus. Pavyzdžiui, Konstitucijos 35 straipsnio, reglamentuojančio teisę vienytis į bendrijas, politines partijas ar asociacijas, 3 dalyje nustatyta, jog politinių partijų, kitų politinių ir visuomeninių organizacijų steigimą ir veiklą reglamentuoja įstatymas. Lietuvos politinių partijų finansavimą reguliuoja du pagrindiniai įstatymai: Politinių partijų įstatymas bei Politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo bei finansavimo kontrolės įstatymas. Nuostatų apie politinių partijų pajamas randama ir Seimo rinkimų, Savivaldybių tarybų rinkimų, rinkimų į Europos Parlamentą bei Respublikos Prezidento rinkimų įstatymuose.

Politinių partijų veikimo laisvė ir nepriklausomybė nuo valstybės institucijų dažniausiai sietina su jų nuosavybe, todėl Politinių partijų įstatymo 14 straipsnyje nurodoma, jog politinės partijos įstatuose numatytiems tikslams įgyvendinti gali turėti trumpalaikio ir ilgalaikio turto. Remiantis Civiliniu kodeksu, politinės partijos, kaip nuosavybės teisės subjektai, atsiranda, kai fiziniai asmenys susivienija į juridinius asmenis politinei veiklai ir šiam tikslui sukaupiamas turtas. Politinių partijų lėšas sudaro jos narių mokesčiai, kurių dydis ir mokėjimo tvarka nustatyta politinių partijų įstatuose. Plačiau politinių partijų finansavimo šis įstatymas nereglementuoja. Kiti politinių partijų finansavimo šaltiniai, lėšų ir turto gavimo, tvarkymo ir panaudojimo apskaitos tvarka nustatyta kituose teisės aktuose.

Pagrindinis teisės aktas, kuriame aiškiai apibrėžiamas partijų finansavimas yra Politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo bei finansinės kontrolės įstatymas (toliau – PPFK įstatymas). Šis įstatymas buvo priimtas 2004-08-23 ir įsigaliojo 2004-09-10 likus lygiai mėnesiui iki Lietuvos Respublikos Seimo rinkimų. Priėmus PPFK įstatymą neteko galios du iki tol

¹ 2006 m. rugsėjo 28-29 d. Lietuvos Respublikos Seime vykusios tarptautinės konferencijos “Politinių partijų finansavimas” konspektai.

politinių partijų finansavimą reguliavę įstatymai: Politinių kampanijų finansavimo kontrolės įstatymas bei Politinių partijų ir politinių organizacijų finansavimo įstatymas.

Politinių kampanijų finansavimo kontrolės įstatymas Seime buvo priimtas 1997 m. lapkričio 17 d. Šis įstatymas buvo priimtas neiškart – jo projektą, suredaguotą priėmimui, tuometinis Lietuvos Respublikos Prezidentas A. Brazauskas savo dekretu buvo grąžinęs Seimui pakartotinai svarstyti, tačiau pastabas dėl teisės akto projekto Prezidento vardu pateikęs jo patarėjas J. Bernatonis Seimo posėdyje parodė teigiamą valstybės vadovo požiūrį šiuo klausimu: „Norėčiau pabrėžti, kad Prezidentas sveikina Seimo iniciatyvą priimti tokį įstatymą, mano, kad šis įstatymas turėtų padėti siekti politinių kampanijų demokratiškumo ir teisėtumo Lietuvoje. Prezidento manymu, labai svarbu, kad šiuo įstatymu mėginama „peršviesti“ ar „praskaidrinti“ rinkimų finansavimą“. Savo kalboje Prezidento patarėjas akcentavo siūlomo priimti teisės akto straipsnių detalumą, jo skirtingumą nuo jau egzistuojančių įstatymų, priminė, jog panašių nuostatų galima rasti ir 1918 – 1940 m. Nepriklausomos Lietuvos teisės šaltiniuose: „Nors ir dabar galiojančiuose rinkimų įstatymuose yra sudarytos galimybės kontroliuoti lėšų panaudojimą ir jų šaltinius, tačiau naujajame įstatyme tai yra detalizuota ir konkretizuota. Prezidento manymu, geras sumanymas atgavinti viešo aukojimo tradicijas, aukų rinkimo lapus, kurie buvo paplitę tarpukario Lietuvoje“. Respublikos Prezidentas A. Brazauskas nepasirašė šio įstatymo, nes išvelgė jame vidinių prieštaravimų, kai kurias ginčytinas nuostatas. Grąžindamas Seimui įstatymą pakartotinai svarstyti Respublikos Prezidentas pateikė ir jo konkrečias pataisas. Kita įstatymo svarstymo procedūra buvo surengta 1997 m. lapkričio 11 d. Seimo nariai aktyviai dalyvavo diskusijoje dėl įstatymo priėmimo – vieni manė, jog Prezidento dekrete siūlomos pataisos yra bevertės (J. Listavičius, A. Kubilius, G. Imbrasienė); kiti ginčijo, kad įstatymą Prezidentas naudingai pildo (V. P. Andriukaitis, I. Šiaulienė, J. Karosas, K. Bobelis), o Seimo narys R. Zuoza, kalbėdamas socialdemokratų frakcijos vardu, pareiškė, kad „iš tiesų taisytni būtų abu variantai, tiek teikti ir priimti Seime, tiek pataisytas Prezidento dekretas“.¹ Nuo Politinių kampanijų finansavimo kontrolės įstatymo priėmimo 1997 m. iki 2004 m., kai įsigaliojo PPFK įstatymas, dalis straipsnių visgi buvo keisti, pildyti ar kitaip koreguoti, nes Politinių kampanijų finansavimo kontrolės įstatymas buvo derinamas su naujai priimamais ar Seimo keičiamais teisės aktais.

Politinių partijų ir politinių organizacijų finansavimo įstatymas buvo priimtas 1999 m. sausio 12 d., tačiau iki šio įstatymo priėmimo Seime buvo svarstyti net penki įstatymo projektai. Per projektų pateikimus pasisakę parlamentarai ragino kolegas nedelsti, aktyviai dalyvauti diskusijose, rimtai apgalvoti kiekvieną įstatymo nuostatą bei kuo greičiau priimti šį norminį teisės aktą, taip svarbų Lietuvos politinėms partijoms. Seimo nariai sutiko su išsakytomis

¹ Lietuvos Respublikos Seimo stenogramos – <http://www.lrs.lt>

nuomonėmis, jog gaisimas priimti įstatymą susijęs su valdžios nenoru sulaukti kritikos iš plačiųjų piliečių sluoksnių. Visi aiškiai suprato, jog šis, kaip beje ir kiti įstatymai, kuriuose skirstomi mokesčių mokėtojų pinigai, bus peikiamas spaudoje: Seimą kaltins išlaidaujant ne ten kur reikia bei darant lengvatas ir nuolaidas, naudingas valdančiosioms jėgoms. Seimo narys P. Gylys pasisakydamas per vieną iš įstatymo projektų svarstymų, kalbėjo: „Iš tikrųjų šis klausimas ilgai laukė savo eilės. Matyt, iš dalies dėl to, kad politikai buvo nepasirengę diskutuoti kiek prisibijodami, kad visuomenės opinija šiuo klausimu yra nepalanki“. Seimo narys aiškino, jog šis įstatymas ne nuskriaus, o kaip tik „suteiks visuomenei įrankį“, kuriuo ši galėsianti kontroliuoti, kaip yra finansuojamos partijos, kokie yra tikrieji jų finansų šaltiniai, kaip partijų lėšos yra panaudojamos. Kreipdamasis į Lietuvos žmones, P. Gylys siūlė susimąstyti, kokia tvarka būsianti naudingesnė šaliai: „<...> ar kai partijų finansai yra neaiškūs <...>, ar kai valstybė ir visuomenė, įvesdama skaidrumą, gali juos kontroliuoti?“.¹

PPFK įstatymas yra pagrindinis teisės aktas, reglamentuojantis politinių partijų finansinę veiklą. Lydintys šį įstatymą yra Rinkimų į Europos Parlamentą įstatymas, Seimo rinkimų įstatymas, Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymas, Prezidento rinkimų įstatymas. Teikiant PPFK įstatymo projektą, buvo siekiama užtikrinti politinių kampanijų demokratiškumą, finansavimo teisėtumą bei viešumą, nustatant, kaip finansuojamos politinės partijos ir politinės organizacijos, politinės kampanijos ir kaip vykdoma šio finansavimo kontrolė. PPFK įstatymas pradedamas išdėstant įstatymo leidėjo tikslus, kuriuos norėdamas pasiekti jis priėmė tokį norminį teisės aktą: „<...>įstatymo tikslas – užtikrinti politinių kampanijų demokratiškumą, politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo teisėtumą bei viešumą, nustatyti, kaip finansuojamos politinės partijos bei politinės kampanijos, ir sukurti veiksmingą bei skaidrią politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo kontrolę“. Antrąja pirmojo straipsnio dalimi yra siaurinama įstatymo paskirtis - nurodoma, kad šiuo įstatymu nereguluojama politinių partijų, kurios pagal Europos Parlamento ir Tarybos Reglamento (EB) Nr. 2004/2003 „Dėl reglamentų, reglamentuojančių politines Europos partijas, ir šių partijų finansavimo taisyklių“ 2 ir 3 straipsnius laikomos Europos politinėmis partijomis ir kurių buveinė yra ne Lietuvos Respublikoje, finansavimo ir šio finansavimo kontrolė.

Rengiant PPFK įstatymo projektą, buvo sudaryta Seimo valdybos darbo grupė, į kurią buvo įtraukti Seimo nariai iš visų partijų, taip pat Vyriausiosios rinkimų komisijos vadovas, šios srities specialistai, teisininkai. Buvo remtasi ir kai kurių užsienio valstybių, daugiausia Kanados, rinkimų kampanijų finansavimo tvarką reglamentuojančiais teisės aktais. Taip pat buvo atsižvelgta į politinių partijų vaidmenį Lietuvos politinėje sistemoje bei rinkimų organizavimo specifiką.

¹ Lietuvos Respublikos Seimo stenogramos – <http://www.lrs.lt>

Vis tik toks atrodęs pažangus, rimtai apgalvotas įstatymas praktikoje pasirodė esantis ydingas. Įstatymų leidėjo tikslai nepasiteisino. Politiniai pinigai Lietuvoje tapo beveik nuolatinė problema. Tai iliustruoja prezidento Rolando Pakso ir Darbo partijos finansų skandalai, vienai didžiausių įmonių grupių Lietuvoje “Rubicon group” pateikti įtarimai dėl buvusio Vilniaus tarybos nario papirkinėjimo, įtarimai neskaidriu rinkimų kampanijų finansavimu socialliberalams ir prezidentui Valdui Adamkui. Visa tai tik patvirtina, kad reikalinga naujai sureguliuoti politinį finansavimą. 2006 m. antroje pusėje šis klausimas pradėtas svarstyti. 2006 m. lapkričio 14 d. Seimo posėdyje buvo pateikti trys Politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo bei finansavimo kontrolės įstatymo kai kurių straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo projektai. Šiuose projektuose buvo numatytos priemonės, kurių tikslas mažinti politinę korupciją. 2007 m. gruodžio 11 d. Seimo posėdyje buvo pateikti du faktiškai vienodi įstatymo projektai. Vieną parengė Teisingumo ministerija, kitą – Seimo valdybos sudaryta darbo grupė. Įstatymų projektams po pateikimo buvo pritarta.

Intensyvumas įstatymų leidyboje politinių partijų finansavimo srityje būdingas ne tik Lietuvai. Vienos užsienio valstybės tik pradėjo teisiškai reguliuoti politinių partijų finansavimą, kitos peržiūri jau priimtus teisės aktus. Lietuvoje norint sukurti kuo mažiau priekaištų turinčią politinių partijų finansavimo sistemą, svarbu žinoti įvairių valstybių patirtį šiuo klausimu. Sistemingas užsienio valstybių klaidų ir pasiekimų vertinimas, analizavimas, su kokiomis problemomis valstybės susidūrė ir kaip jas sprendė, padėtų nekartoti svetimų klaidų, pasirinkti teisingą problemos sprendimo būdą bei pasimokyti iš ilgą laiką egzistuojančios sėkmingos praktikos. Vis tik, manau, visiško skaidrumo ar korupcijos nebuvimo negarantuos nei viena priemonė ar priemonių kompleksas. Tačiau suvokiant politinių partijų svarbią reikšmę demokratinėje valstybėje, būtina nustatyti tokį teisinį reglamentavimą, kad būtų kuo labiau sumažinta korupcijos galimybė ir pasiektas kuo didesnis skaidrumas politiniame finansavime. Toliau magistro darbe yra analizuojamas kiekvienas politinių partijų finansavimo šaltinis atskirai. Tai tikslinga dėl politinio finansavimo šaltinių įvairovės ir skirtingų problemų, kylančių analizuojant kiekvieną iš jų.

II. Privatus politinių partijų finansavimas

Daugelio demokratinių šalių įstatymų leidėjai didelį dėmesį skiria politinių partijų finansavimo šaltinių klausimams. Šios problemos sprendimo būdas daro įtaką politinių partijų teisinio reguliavimo keliamų tikslų (politinių partijų lygiateisiškumas rungtintis dėl valdžios, politinės korupcijos mažinimas) pasiekimui. Viena vertus, būtų galima politinėms partijoms leisti laisvai pasirinkti finansavimo šaltinius, kita vertus galimas ir toks reguliavimo būdas, kai politinių partijų lėšų gavimo šaltiniai yra griežtai sureguliuoti įstatymais. Tiek per didelę laisvę,

tiesioginis ir smulkmeniškų taisyklių priėmimas nėra tinkamiausias pasirinkimas. Svarbu pasirinkti tarp šių dviejų radikalių sprendimo būdų tokį variantą, kad būtų teikiamas prioritetas finansavimo šaltinių viešumui ir skaidrumui užtikrinti.

Lietuvos Respublikos PPFK įstatymo 7 straipsnyje išvardintas politinių partijų finansavimo šaltinių sąrašas. Jis yra baigtinis, nes 7 straipsnio 7 dalyje imperatyviai nurodyta, jog yra „draudžiama finansuoti politines partijas ar politines kampanijas kitomis šiame straipsnyje nenurodytomis lėšomis“. Politinių partijų finansavimo šaltiniai pagal paskirtį yra skirstomi į nuolatinius (laikotarpiu tarp politinių kampanijų bei politinės kampanijos laikotarpiu įprastiniai politinės partijos finansavimo šaltiniai) ir politinės kampanijos finansavimo šaltinius. Mano manymu, visus politinių partijų privačius finansavimo šaltinius būtų tikslinga sugrupuoti į tris grupes, kad būtų paprasčiau aptarti kiekvieną šių šaltinių bei su juo susijusias ir tik jam būdingas problemas.

Pirmajai grupei priskirčiau politinių partijų nuosavas lėšas, kurias sudaro:

- politinės partijos nario mokesčiai (stojamasis nario mokestis, periodinis nario mokestis ir kitokios formos nario mokestis, pavyzdžiui savanoriškas);
- lėšos, kurias partija gauna iš veiklos, nurodytos PPFK įstatymo 14 straipsnyje;
- Lietuvos Respublikoje registruotų bankų paskolos politinei partijai.

Antroji grupė – fizinių asmenų aukos politinėms partijoms;

Trečiajai grupei priskirtinos:

- juridinių asmenų aukos politinėms partijoms;
- tarptautinių organizacijų, kurių narė yra Lietuvos Respublika arba Lietuvos Respublikos politinė partija, politinėms partijoms mokamos dotacijos.

Remiantis šia klasifikacija, toliau magistro darbe bus analizuojama kiekviena grupė atskirai.

1. Nuosavos lėšos

Vienas svarbiausių politinių partijų finansavimo šaltinių yra jų nuosavos lėšos. Jas sudaro politinės partijos nario mokesčiai, lėšos, kurias partija gauna iš veiklos, nurodytos PPFK įstatymo 14 straipsnyje, bei Lietuvos Respublikoje registruotų bankų paskolos politinei partijai. Politinėms partijoms svarbu turėti nuosavų lėšų, nes tai iš dalies lemia politinių partijų savarankiškumą ir nepriklausomybę nuo kitų dviejų grupių privataus finansavimo šaltinių, t.y. fizinių ir juridinių asmenų aukų, taip pat ir valstybės skiriamo finansavimo.

Politinės partijos nario mokesčiai gali būti kelių rūšių: stojamasis nario mokestis, periodinis nario mokestis, savanoriškas nario mokestis. Galima išskirti ir tokią nario mokesčio rūšį, kai politinės partijos narys, einantis politines pareigas, turi įmokėti politinei partijai, kuriai jis priklauso, nustatyto fiksuoto dydžio pinigų sumą arba tam tikrą procentą, išskaičiuotą nuo jo atlyginimo, gaunamo einant politiko pareigas. Pavyzdžiui, Prancūzijoje įvairiu mastu partijos nustato rinkliavas tiems nariams, kurie yra išrinkti dirbti tam tikras pareigas. Šios rinkliavos paprastai viršija iš fizinių asmenų gautas aukas. Tačiau politinių partijų narystė yra nedidelė ir tesudaro 1.6 % visų rinkėjų. Apytikriai skirtingų šaltinių skaičiavimai rodo, kad aukos sudaro 4 – 6 % visų partijos pajamų, o narystės mokesčiai 1995-1998 m. sudarė 8 – 22 %.¹ Prancūzijos Socialistų partija taip pat įpareigoja jai atstovaujančius Parlamento narius mokėti partijai mėnesinę įmoką. Partijos kongresas nusprendžia dėl įmokos dydžio ir jos panaudojimo. Partijos nariai moka 8 % mėnesio pajamų, jei jos neviršija 1000 eurų ir 10-12 % mėnesio pajamų, jei jos viršija 1000 eurų.

Ispanijoje partijos vienija mažiau nei du procentus rinkėjų, didžiausių partijų metinė pajamų dalis iš narystės mokesčio iš viso tesudaro 3 – 5 %.² Tačiau šioje šalyje Parlamento nariai – atstovai ir senatoriai – priklausantys abejoms didžiausioms partijoms turi mokėti iki 10 % jų algos dydžio.

Italijoje, Švedijoje, o ypatingai Vokietijoje ir Nyderlanduose, narystės mokestis yra svarbus. Švedijoje 1960 – 1990 m. politinių partijų narystės dydis sudarė apie 20 % rinkėjų, tačiau 1990 m. smarkiai nukrito. Viena iš priežasčių, kodėl taip atsitiko, buvo kolektyvinio verslo sąjungos narių privalomo priėmimo į partijas panaikinimas.

Vokietijoje 85 – 90 % visų privačių politinių lėšų sudaro narystės mokesčiai ir smulkios fizinių asmenų aukos. Daugiau nei 96 % smulkių įmokų (iki maždaug 3.000 eurų asmeniui per metus) sudaro aukos ir nario mokesčiai, kurie atsiduria federaliniame parlamente. 1980 m. pradžioje Socialdemokratų partijos pajamų 18.5 % sudarė pareigas einančių narių įmokos. 1990 m. tokios įmokos sudarė jau vieną ketvirtadalį partijos pajamų. Tokį padidėjimą lėmė ir Vokietijos susivienijimas 1990 m., nes buvo nustatytas didesnis įstatymų leidžiamojo organo narių bei savivaldybių tarybų narių, išrinktų Rytų Vokietijoje, skaičius. Vokietijos kairiojo sparno partijose – Darbo partijoje ir Žaliųjų kairiųjų partijoje nustatyta, jog išrinkti ir paskirti eiti pareigas politikai moka konkrečią gautą iš institucijos pajamų dalį į partijos išdą, tačiau tai daro laisva valia. Kitos partijos taip pat „siūlo“ savo politikams daryti tą patį.

Nyderlanduose narystės mokesčiai yra pagrindinis politinių partijų pajamų šaltinis. 1995 m. partijos narių mokesčiai sudarė 35 – 61 % visų partijos pajamų (išskyrus labai nedidelę

¹ Yves-Marie, Doublet. Country Reports on Political Corruption and Party Financing. France, 2002, p. 4.

² Pinto-Duschinsky, Michael. Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaigns. 2004, p. 135.

Socialistų partija). Šiuo metu Nyderlanduose tik Socialistų partija įpareigoja jai atstovaujančius Parlamento narius perduoti savo algą partijai. Už tai, parlamentarams partija išmoka kuklią algą.

Švedijoje parlamentarų algos yra laikomos per mažomis, kad būtų laikomasi tokios praktikos.¹ Švedijoje speciali „stabiliausia“ liaudies finansavimo forma – pajamos iš loterijų. Socialdemokratams šioje srityje ypatingai sekasi: 1997 m. jie gavo iš loterijų apie \$5.7 milijonus, t.y. apie 38 % visų partijos pajamų.

Vis tik toks politinės partijos finansavimo būdas kaip narystės mokesčiai gali sudaryti sąlygas politinei partijai elgtis nesąžiningai. Taip atsitiko Italijoje, kada kai kurių partijų frakciniai lyderiai naudojo lėšas, įgytas korupciniu būdu, narystės kortelių pirkimui. Partijos vidaus frakcijos plovė pinigus, gautus iš kyšių, užmokėdamos įmokas už neegzistuojančius narius.² Siekiant to išvengti, didelį vaidmenį atlieka politinės partijos registracijai keliami reikalavimai bei atitinkamas kontrolės reglamentavimas.

Italijos partijų nustatytas įmokos dydis priklauso nuo institucijos, kurioje pareigas eina partijos narys, pajamų dydžio. Kairiojo sparno partijos ypatingai pasižymi tokių apmokestinimų tradicijų laikymusi. Italijos bei Prancūzijos komunistai priversdavo jiems atstovaujančius parlamento narius perduoti savo algas partijai ir tada mainais gauti vidutinio dydžio algą, kokią gauna profesionalus šaltkalvis.³ Kroatijoje svarbus partijos finansavimo šaltinis – išrinkto jos nario alga. Mažesnės partijos, kurios neturi vietų parlamente gyvena sunkiau: jos negali tikėtis didelės paramos iš valstybės biudžeto, tad belieka partijos lyderio, narių turtas bei verslininkų aukos.

Bangladeše Jamaat-e-Islami partija reikalauja visų parlamento narių mokėti dešimtinę. Ši religinė rinkliava yra nustatoma procentine išraiška pagal asmens pajamas ir pinigai nukeliauja mečetėms. Indijoje didelę partijų finansavimo dalį sudaro turtingų asmenų bei verslininkų įnašai. Bharatiya Janata partija įgyvendina „viso gyvenimo narystės“ programą, kur kiekvienas partijos narys turi įmokėti 1000 rupijų (apytikriai 55 Lt) ar daugiau metinį įnašą.⁴

Lietuvoje, kaip ir daugelyje kitų valstybių, nario mokesčių dydžiai nereglamentuojami įstatymais. PPFK įstatymo 7 straipsnio 4 dalis nustato, kad „politinės partijos nario mokesčių dydžio nustatymo, mokėjimo ir naudojimo tvarka nustatoma politinės partijos įstatuose“. Lietuvoje politinės partijos nario mokesčio dydžius nustato įvairiai. Pavyzdžiui, A. Zuoko vadovaujamoje Liberalų ir centro sąjungoje periodinis nario mokesčio dydis sudaro 20 Lt per metus. Lietuvos valstiečių liaudininkų sąjunga iš savo narių reikalauja dvigubai mažesnio, t.y. 10 Lt periodinio nario mokesčio per metus. Stojant į šią partiją reikia mokėti 10 Lt dydžio stojamąjį

¹ Pinto-Duschinsky, Michael. Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaigns. 2004, p. 136.

² Ten pat, p. 136.

³ Ten pat, p. 136.

⁴ Bryan, Shari; BAER, Denise. Money in Politics. A Study of Party Financing Practices in 22 Countries. 2005, p. 27.

nario mokesčių. Tokį pat stojamąjį nario mokesčio dydį nustačiusi ir R. Pakso vadovaujama partija „Tvarka ir teisingumas“, o šios partijos periodinis nario mokeskis sudaro 12 Lt per mėnesį. Tėvynės sąjunga taip pat nustačiusi 12 Lt per mėnesį periodinį nario mokesčių. Senatvės pensininkams ir socialiai remtiniams nariams šis mokeskis sumažėja iki 1 Lt per mėnesį. Tėvynės sąjunga yra numačiusi atskirą periodinio nario mokesčio dydį partijos nariams, kurie užima politines pareigas. Šis dydis sudaro 1 % nuo jų gaunamo atlyginimo per mėnesį. Lietuvos Socialdemokratų partija savo įstatuose nenurodo konkrečios periodinio nario mokesčio sumos, tačiau nurodo, kad toks mokeskis turi būti ne mažesnis kaip 1 % nuo gaunamų pajamų, neįskaičiuojant mokesčių. Darbo partijos nariai dabar turi mokėti 1 Lt per mėnesį periodinį nario mokesčių, tačiau, jeigu partijos narys yra partijos deleguotas pareigūnas, jis moka padidinto dydžio mėnesinį nario mokesčių, t.y. 10 % nuo gaunamų pajamų užimamose pareigose. Dėl šitokio nario mokesčio nustatymo iš partijos išstojo nemažai jos narių. Remiantis Politinių partijų įstatymo 6 straipsnio 3 dalimi politinės partijos savo įstatuose negali nustatyti tokių nuostatų, kurios prieštarautų Lietuvos Respublikos Konstitucijai, civiliniam kodeksui, įstatymams. Todėl galima svarstyti apie tai, ar nėra pažeidžiamas lygiateisiškumo principas, kai nariams, neužimantiems politinių pareigų, reikia mokėti 1 Lt periodinį nario mokesčių, o nariams, užimantiems politines pareigas, nepalyginamai didesnį.

Nors nustatyti nario mokesčių dydžiai nėra dideli, politinėms partijoms priklauso nedaug LR piliečių. Vilniaus Universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto politologas A. Jankauskas teigia, kad Lietuvoje partijoms priklauso apie 2 % šalies gyventojų. Tai vienas žemiausių rodiklių Vidurio ir Rytų Europoje. Pasak A. Jankausko, tyrimai rodo, kad beveik ketvirtis milijono Lietuvos gyventojų neatmeta galimybės būti vienos ar kitos partijos nariais. Todėl peršasi išvada, kad partijoms trūksta aktyvumo pritraukiant naujus narius. 2003 m. pabaigoje partijų pateiktose finansinės veiklos ataskaitose Valstybinei mokesčių inspekcijai ir Vyriausiajai rinkimų komisijai turėjo būti nurodytas ir partijų narių skaičius. Ataskaitas pateikė 20 iš 36 registruotų partijų. Šių partijų nariais iš viso buvo 36 162 Lietuvos gyventojai. Statistikos departamento duomenimis 2003 m. pabaigoje Lietuvoje gyveno 3447,6 tūkstančiai žmonių. Šie statistiniai duomenys rodo, kad 20-ties duomenis pateikusių partijų nariais yra tik apie 1 procentą šalies gyventojų. Nedidelis narių skaičius partijoje lemia ir mažesnes nuosavas lėšas.

Nario mokeskis atrodo kaip vienas skaidriausių politinės partijos finansavimo šaltinių. Vis tik Italijos pavyzdys sako ką kita. Čia didėjantys rinkiminių kampanijų mokesčiai ir galingos organizacijos prisideda prie politinės korupcijos: valstybei priklausančių įmonių vadovai išreiškia juos paskyrusiems politikams savo „dėkingumą“ aukodami politinėms partijoms dideles

pinigų sumas, t.y. kai kurie vadovai paprasčiausiai „nusiperka“ savo darbo vietą.¹ Manau, tam, kad būtų išvengta tokių atvejų, tikslinga reikalauti, jog politinės partijos nustatytų tokią pačią konkretaus dydžio ar procentinės išraiškos sumą, reikalaujamą mokėti bet kuriam, gavusiam atitinkamą postą, politinės partijos nariui.

Visos politinės partijos savo įstatuose gali nustatyti savanorišką nario mokesį, nes PPFK įstatymo 7 straipsnio 5 dalis nustato, kad partija savo įstatuose gali nustatyti ir kitus nario mokesčius. Tačiau neaišku, ar remiantis šia nuostata partijos narys turi teisę partijai perleisti savo nekilnojamo turto ar kitokių nepiniginių vertybių. Dabartinės lietuvių kalbos žodynas žodį „mokestis“ apibūdina kaip „nustatyto dydžio pinigų suma“. Vis tik PPFK įstatymas leidžia fiziniams ir juridiniams asmenims teikti partijoms nepinigines aukas, imperatyviai nedraudžia partijos nariams įmokėti ir nepiniginio pobūdžio savanorišką nario mokesį, todėl galima būtų manyti, kad partijos nariai gali politinei partijai perleisti, pavyzdžiui, paveldėjimo teisę ar kitokią nepiniginį turtą. Tokios politinės partijos lėšos priskiriamos nuosavoms lėšoms, tačiau galėtų būti laikomos ir kaip fizinio asmens auka, kuriai įstatymas nustato viršutinę ribą, arba joms būtų nustatyta atskira viršutinė riba. Savanoriško nario mokesčio dydis nėra reglamentuojamas, be to, nėra atskirai atskleidžiamas finansinėse ataskaitose. Gali kilti grėsmė, kad vienam partijos nariui mokant didelį savanorišką nario mokesį, partija visiškai jam priklausytų. Galimi ir tokie atvejai, kai politikai, gavę neoficialią juridinių asmenų paramą, nurodo partijos nariams savo vardu įnešti pinigus į partijos kasą. Vis tik ši ir kitokios galimos grėsmės yra daugiau teorinės, nes praktikoje nario mokesčiai nėra populiarūs, o finansinėse ataskaitose nurodomi nedideli skaičiai. Tačiau, kad taip neįvyktų, mano manymu, reikėtų arba įvesti visuotinį gyventojų turto ir pajamų deklaravimo reikalavimą, arba įstatyme nustatyti detalų savanoriško nario mokesčio reglamentavimą, nustatantį ir maksimalų leistiną metinį partijos nario mokesį. Pastarasis variantas, manau, būtų lengviau įgyvendinamas, bet galimas ir dar paprastesnis sprendimas, t.y. savanorišką nario mokesį prilyginti fizinio asmens aukai, kuriai įstatyme jau yra nustatyti visi, mano manymu, reikalingi ir savanoriškam nario mokesčiui, reikalavimai, t.y. viršutinė riba ir deklaracijos reikalavimas, parėmus partiją didesne nei 10 procentų pajamų dalimi.

Kitas politinės partijos finansavimo šaltinis, sudarantis nuosavas politinės partijos lėšas, yra reglamentuotas jau ne partijų įstatuose, bet įstatyme. Tokio pobūdžio reglamentavimas būdingas daugelyje kitų šalių. PPFK įstatymo 14 straipsnis nustato, kad politinės partijos turi teisę verstis leidybos, spaudos ir atributikos platinimo, nuosavybės teise priklausančio turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo, politinių bei kultūrinių renginių (paskaitų, parodų ir kt.) organizavimo ir kita veikla. Politinės partijos yra laikomos juridiniais asmenimis, todėl joms negalima uždrausti turėti atitinkamas asmenines turtines ir neturtines juridinio asmens teises.

¹ Pinto-Duschinsky, Michael. Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaigns. 2004, p. 134.

Skirtingai nei anksčiau galiojusiam Politinių partijų ir politinių organizacijų finansavimo įstatyme, PPFK įstatyme nepabrėžiama, kad šia veikla neturi būti siekiama pelno. Yra tik nurodoma, kad lėšų, gautų iš tokios veikos, naudojimo paskirtis. Jos gali būti naudojamos tik politinės partijos įstatuose nurodytiems partijos veiklos tikslams. Tokia paskirtis pabrėžiama ir kalbant apie partijoms nuosavybės teise priklausantį turta. Politinių partijų įstatymo 14 straipsnio 1 dalis leidžia politinėms partijoms turėti trumpalaikio ir ilgalaikio turto tik reikalingo politinės partijos įstatuose numatytiems tikslams įgyvendinti. Be to, politinė partija turi teisę ne tik laikyti indėlius Lietuvoje įregistruotuose bankuose ir už tai gauti palūkanas, bet ir imti paskolas. Vis tik visa ši veikla reikalauja detalesnio reglamentavimo, nes gali atsitikti taip, kad dėl politinės įtakos, paslaugos partijoms gali kainuoti pigiau arba bankas, suteikęs paskolą politinei partijai, nereikalautų jos gražinti.

Išanalizavus visus politinių partijų nuosavų lėšų tipus, peršasi išvada, jog visiems jiems trūksta detalesnio įstatyminio reglamentavimo. Tai reikalinga, kad būtų išvengta neskaidrumo šios privataus politinių partijų finansavimo rūšies veikloje.

2. Fizinų asmenų aukos

Labai svarbu tiksliai teisiškai apibrėžti, kas yra laikoma aukomis. PPFK įstatymo 2 straipsnio 2 dalyje apibrėžiama, jog aukos gali būti tiek piniginės (neatlygintinai perduoti pinigai, taip pat piniginiai vertybiniai popieriai), tiek nepiniginės (neatlygintinai perduoti nuosavybės ir prekiniai vertybiniai popieriai, kilnojamieji ar nekilnojamieji daiktai, informacija, turtinės teisės, intelektinės veiklos rezultatai, taip pat kitos turtinės ir neturtinės vertybės, neatlygintinai atlikti veiksmai ir savanoriški darbai, veiksmų rezultatai). Į aukų sąvoką įeina ir neatlygintinai pagaminta arba paskleista politinė reklama politinės kampanijos dalyvio interesais. Prieš priimant šį įstatymą, įstatymo projekto 10 straipsnyje buvo nuostata, teigianti, jog, jeigu politinės kampanijos laikotarpiu fizinis ar juridinis asmuo apmokėjo politinės reklamos išlaidas, didesnes kaip 10 MGL viešosios informacijos rengėjui ar platintojui, arba viešosios informacijos rengėjas ar platintojas pats turėjo ar nustatė padaręs tokias išlaidas ar nuolaidą, jis privalo kreiptis į savarankišką politinės kampanijos dalyvį, kurio interesais yra skleidžiama politinė reklama, ir pasiūlyti jam priimti auką. Tuo atveju, jeigu per 5 darbo dienas auka nepriimama, šis fizinis ar juridinis asmuo ne vėliau kaip kitą darbo dieną privalo raštu pranešti apie politinę reklamą ar politinės reklamos išlaidas Vyriausiajai rinkimų komisijai. Tokios situacijos nustatymas būtų sudaręs sąlygas politinei partijai atsisakyti priimti apie ją paskelbtą politinę reklamą kaip auką ir taip sumažinti maksimalų leistiną išlaidų politinei kampanijai dydį.

Tokia situacija, kai fiziniai asmenys (piliečiai), turintys teisę balsuoti, aukoja iš jų asmeninių lėšų politinėms partijoms iškėlė klausimą: ar pinigai yra konstituciškai tolygūs žodžio

laisvei? Į šį klausimą 1976 m. atsakė JAV Aukščiausias Teismas, savo sprendime pasisakęs, kad demokratinėje visuomenėje kiekvienas pilietis turi neatimamą teisę kalbėti apie politines problemas viešose diskusijose, o tai automatiškai apima ir laisvę išleisti neapibrėžtą sumą nuosavų pinigų patinkančiai nuomonei, politinei partijai ar kandidatui palaikyti.¹ Bet kokia valstybinio finansavimo politinių partijų veiklai sistema turi būti sukurta atsižvelgiant į tai, kad esminis dalykas yra partijos ir už ją balsuojančių žmonių glaudus ryšys. Paprastų žmonių teikiamai finansinei paramai turi būti teikiamas pirmumas prieš bet kurią kitą finansavimo šaltinį. Todėl valstybinės paramos taisyklės turėtų nustatyti bei skatinti piliečių galimybę aukoti. Jeigu atsitinka taip, jog partijoms kyla poreikis gauti dideles pinigų sumas iš valstybės biudžeto, politinio finansavimo tvarka turėtų būti tokia, kad valstybės subsidijos būtų terminuotos arba sumažintos po tam tikro laiko tarpo. Jeigu partijos neplėtoja nuolatinų ryšių su visuomenės dalimis, jos nepripildėda prie tinkamos demokratijos.² Manau, nepakankamą ryšį su rinkėjais rodo ir nedidelė finansinė nauda, gaunama iš fizinių asmenų aukų.

Politinių partijų ir politinių organizacijų finansavimo įstatyme tik LR piliečiai galėjo aukoti politinėms partijoms. Dabar galiojančio PPFK įstatymo 12 straipsnio 1 dalyje priklausomai nuo to, kam leidžiama dalyvauti atitinkamuose rinkimuose, tokiems asmenims leidžiama ir aukoti partijoms. Pavyzdžiui, rinkimuose į Europos Parlamentą ar savivaldybių tarybų rinkimuose turi teisę dalyvauti ne tik LR piliečiai, bet ir nuolatiniai LR gyventojai, turintys kitos Europos Sąjungos valstybės narės pilietybę. Pastariesiems PPFK įstatymas suteikia teisę aukoti politinių partijų savivaldybių tarybų rinkimų ir rinkimų į Europos parlamentą kampanijoms. Šis ribojimas nustatytas tik vykstant rinkimų ar referendumo politinei kampanijai metu, kai partijoms reikalingos didžiausios išlaidos. Vis tik, manau, tokio reglamentavimo nustatymas nėra logiškas, nes juridiniams asmenims nėra nustatyta jokių ribojimų. Fiziniams asmenims, kuriems dėl jų pilietybės įstatymas draudžia aukoti politinėms partijoms, tą padaryti įmanoma juridinio asmens vardu. Tada ribojimo tikslas nebus pasiektas ir kils grėsmė, kad politinėms partijoms darys įtaką tokie asmenys, kurie neturi teisės dalyvauti rinkimuose, pavyzdžiui Rusijos valstybės piliečiai. Taip neatsitiktų, jeigu įstatymu būtų uždrausta politinėms partijoms priimti aukas iš juridinių asmenų. Tačiau kol nesiryžtama priimti tokį radikalų sprendimą, galima pagalvoti ir apie tokius variantus kaip, pavyzdžiui, nustatyti pareigą juridiniam asmeniui, nusprendusiam paaukoti politinei partijai, sprendimą dėl aukotinos sumos priimti vienbalsiu juridinio asmens valdybos pritarimu. Ne visi juridiniai asmenys turi valdybas todėl, manau, būtų dar geresnis sprendimas nustatyti leidimą politinėms partijoms priimti aukas tik iš lietuviško kapitalo ir atitinkamai ES kapitalo juridinių asmenų, kad nekiltų įtakos grėsmė iš

¹ JAV Aukščiausiojo Teismo sprendimai – <http://www.usscplus.com>

² Pinto-Duschinsky, Michael. Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaigns. 2004, p. 139.

trečiųjų valstybių piliečių. Galbūt tikslinga būtų tikrinti politinėms partijoms paaukojusio juridinio asmens gautas metines pajamas ir nustatyti, ar politinėms partijoms paaukota pinigų suma neviršija jų gautų pajamų arba tam tikro nustatyto procentinio dydžio.

Kitokių reikalavimų fiziniams asmenims PPFK įstatymas nenumato. Galbūt tikslinga būtų nustatyti draudimą politinėms partijoms priimti aukas iš tokių fizinių asmenų, kurie yra nuteisti už turtinius nusikaltimus ir kurių teistumas dar nėra išnykęs. Taip yra reglamentuojama Latvijoje.¹

Įvairiose valstybėse skirtingai reglamentuojami politinių partijų finansavimo iš fizinių asmenų santykiai. Pavyzdžiui, Prancūzijoje vienintelės leistinos aukos, išskyrus partijų ir politinių grupių, yra fizinių asmenų aukos. Aukos, kaip ir nario mokesčiai, politinėms partijoms turi tas pačias mokesčines nuolaidas. Nepaisant mokesčio skatinimo, fizinių asmenų aukos tradiciškai liko ribojamos. Yra nustatyta aukos kandidatui ar politinei partijai riba. Aukos iš vieno fizinio asmens partijoms gali siekti iki 7.500 eurų per metus (4,600 eurų per rinkimines kampanijas kandidatui).² Grynieji pinigai gali sudaryti 20 % leistino maksimalaus dydžio. Mokesčių būdu sukauptą auką gali sudaryti 50 % sumos, bet ne daugiau kaip 10 % nustatytų pajamų. Tokiu ribojimu siekiama užtikrinti, kad finansinis dalyvavimas politikoje nevirstų įtakos pirkimu ir politinių partijų priklausomumu.

PPFK įstatyme yra nustatyta 300 MGL, t.y. iki 39 000 Lt dydžio aukos per kalendorinius metus aukšutinė riba. Prieš priimant šį įstatymą buvo baiminamasi nustatyti tam tikrą aukų dydžio ribojimą, nes tai galėtų būti laikoma kaip fizinio asmens teisių disponuoti nuosavybe nekonstitucinis ribojimas. Tačiau politinių partijų reikšmė demokratinėje valstybėje reikalauja tam tikros priežiūros, todėl prioritetas, manau, turi būti teikiamas Konstitucijos preambulėje įtvirtintam atviros, teisingos, darnios pilietinės visuomenės ir teisinės valstybės siekiui. Vykstant politinei kampanijai vienas fizinis asmuo gali paaukoti papildomai iki 300 MGL kiekvienai politinei partijai ar kandidatui. Daugiausiai politinėms partijoms per 2000-2007 metus yra paaukojęs visas politines partijas remiantis B. Lubys (iš viso daugiau nei tris milijonus litų), dabar oficialiai neberemiantis partijų ir politikų J. Borisovas (iš viso daugiau nei milijoną litų), daugelį partijų remiantis R. Stonys (iš viso daugiau nei milijoną litų).

PPFK įstatyme ne tik nustatyta aukšutinė riba, bet ir nustatytas viešumo reikalavimas. Fizinis asmuo, paaukojęs 100 ir daugiau nei 100 Lt vertės auką, privalo būti paviešinamas Vyriausiosios rinkimų komisijos interneto tinklalapyje skelbiamame viešame aukotojų sąrašė. Be to, PPFK įstatyme yra nustatytas reikalavimas paskelbti apie aukotoją ir jo auką Valstybinės mokesčių inspekcijos prie Finansų ministerijos išvadoje, jeigu fizinis asmuo per vieną politinę

¹ Ikstens, Jānis; Smilov, Daniel; Walecki, Marcin. Party and Campaign Funding in Eastern Europe: A Study of 18 Member Countries of the ACEEEO (Vidurio ir Rytų Europos rinkimų vadovų asociacija). 2003, p. 29.

² Prancūzijos ambasada Jungtinėje Karalystėje – <http://www.ambafrance-uk.org>

kampaniją politinės kampanijos dalyviui ar dalyviams paaukoja daugiau kaip 10 procentų savo praeitais metais gautų pajamų. 2007 m. Valstybinė mokesčių inspekcija atliko tyrimą ir paskelbė 238 asmenų pavardes, kurie per savivaldos rinkimus partijoms paaukojo daugiau nei dešimtadalį savo pernai gautų pajamų. Tai nėra draudžiama, tiesiog PPFK įstatymas įpareigoja Valstybinę mokesčių inspekciją toki sąrašą sudaryti. PPFK įstatymo pakeitimo įstatymo projekte tokios nuostatos nebeliko.¹ Siūloma paprastesnė nuostata, reikalaujanti, jog fizinis asmuo, paaukojęs per kalendorinius metus daugiau kaip 150 MGL dydžio auką, deklaruotų savo pajamas ir turtą. Taip yra siekiama išvengti atvejų, kai juridinių asmenų pinigai yra skirstomi per fizinius asmenis. Be to, manau, yra paprasčiau patikrinti, ar fizinis asmuo pagal savo turimas pajamas galėjo paaukoti tokią sumą.

Dabar galiojančiame PPFK įstatyme fiziniai asmenys paaukoti piniginę auką, kuri viršija 1000 litų gali tik banko pavedimu. PPFK įstatymo pakeitimo įstatymo projekte² šis dydis yra mažinamas iki 500 litų. Tai vienintelis atvejis, kai politinėms partijoms piniginės aukos gali būti aukojamos ne banko pavedimu. Toks dydžio sumažinimas penkiais šimtais litų tik dar kartą parodo politinių partijų finansavimo skaidrumo siekį. Absoliutus reikalavimas įvykdyti aukojimą banko pavedimu gal ir sumažintų nelegalaus finansavimo riziką, tačiau per didelis smulkmeniškumas irgi nėra gerai, nes tėra labai nedidelė tikimybė, kad mažos sumos įmokų slėptų kokią nors įtaką. Akivaizdu tai, kad yra sunku nubrėžti skiriamąją ribą tarp partijos rėmėjų savanoriškos veiklos ir rūšinių įmokų, sumokėtų tų pačių asmenų.

PPFK įstatymas reglamentuoja politinės kampanijos finansavimo sutartis. Tokios sutartys yra sudaromos raštu ir patvirtina politinės kampanijos dalyvio (aukos gavėjo) ir aukotojo turtinius ir neturtinius (politinius) įsipareigojimus. Tokios sutarties tekstas yra skelbiamas Vyriausiosios rinkimų komisijos interneto puslapyje. PPFK įstatymo pakeitimo įstatymo projekte³ siūloma atsisakyti politinės kampanijos finansavimo sutarčių sudarymo. PPFK įstatymo pakeitimo įstatymo projekto aiškinamajame rašte pabrėžiama, kad tokios sutartys neatitinka aukojimo sąvokos prasmės ir yra ydingos antikorupciniu požiūriu.

Fizinių asmenų aukos politinėms partijoms – svarbi rinkėjų dalyvavimo politiniame gyvenime forma. Nustatytas šio politinių partijų finansavimo šaltinio teisinis reglamentavimas yra būtinas tam tikros priežiūros demokratinėje valstybėje užtikrinimui. PPFK įstatyme silpniausiai sureguliuoti ribojimai, susiję su fizinių asmenų teise aukoti politinėms partijoms priklausomai nuo jų pilietybės. Ši problema susijusi su juridiniams asmenims taikomu

¹ PPFK įstatymo pakeitimo įstatymo projektas Nr. XP-2662, parengtas Teisingumo ministerijos kartu su Finansų ministerija.

² Ten pat.

³ Ten pat.

reglamentavimu, todėl kitoje magistro darbo dalyje detaliau aptarsiu teisinį reguliavimą, skirtą juridiniams asmenims, ir su tuo susijusias problemas.

3. Juridinių asmenų aukos

Nors teorijoje yra pakankamai aiški riba tarp įtakos buvimo ir aukų dydžio nustatymo, kasdienėje politikoje tai mažiau akivaizdu. Gali būti duodami „suinteresuoti“ pinigai, nes komercinės bendrijos ar verslo sąjungos gali remti plačią politikos sferą, ir tam gali pritarti tiek partija, tiek aukotojų grupė. Kai kurios aukos gali būti duodamos dėl to, kad aukotojas nori „nusipirkti“ priėjimą prie valdančiosios partijos ar net daryti įtaką tam tikriems politiniams sprendimams. Politikai gali pareikalauti įmokos į partijos išdą mainais už suteiktą licenciją ar valstybinį kontraktą.

Teisinis tokių šaltinių draudimas atrodo kaip geriausias, o kartu ir paprasčiausias sprendimas. Kita priemonė gali būti reikalavimas, kad įmokos būtų atskleistos visuomenei, tam tikrų reikalavimų nustatymas juridiniams asmenims priimant sprendimus, tikrinimas gaunamų pajamų ir aukojamos partijoms pinigų sumos santykio. Nors jokio tobulo tipo nustatyti negalima, tačiau pati galimybių idėja yra svarbus geros politinio finansavimo praktikos pagrindas.

Trumpai apžvelgsiu kai kurių užsienio valstybių patirtį juridinių asmenų aukojimo politinėms partijoms atžvilgiu. Pavyzdžiui, Vokietijoje visada buvo glaudus ryšys tarp Socialdemokratų ir įvairių susivienijimų, tačiau čia neegzistuoja tokių susivienijimų įmokos politinėms partijoms. Vokietijoje stambių aukotojų aukos būdavo pagrindiniu partijų finansavimo šaltiniu vykstant rinkimams. Tokiai įtakai buvo užkirstas kelias 1990 m. Vokietijos Konstitucinis teismas priėmė sprendimą, kuriuo pasisakė, jog juridiniai asmenys negali dalyvauti rinkimuose, todėl jie negali aukoti politinėms partijoms. Kai rinkėjai per juridinius asmenis bando daryti įtaką politinėms partijoms tai yra neteisėta ir teisine prasme.¹

Prancūzijoje, remiantis oficialiais dokumentais, 1993 m. juridinių asmenų aukos sudarė tik 13 % visų partijos pajamų². Tačiau vis vien, net ir esant nedideliems skaičiams, įnašai kandidatams ir politinėms partijoms iš juridinių asmenų tapo draudžiami 1995 m.³ Vienintelis juridinis asmuo, kuris gali aukoti yra politinės partijos ar grupės. Paaukotų vertybių natūra teisėtumą aiškina rinkimų teisėjas, priklausomai nuo individualių aplinkybių, termino, kuriam turtas yra suteiktas valdyti ir jo vertės. Jei vertė yra didelė, nemaža tikimybė, kad kampanijos ataskaita bus atmesta.⁴

¹ 2006 m. rugsėjo 28-29 d. Lietuvos Respublikos Seime vykusios tarptautinės konferencijos „Politinių partijų finansavimas“ konspektai.

² Pinto-Duschinsky, Michael. Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaigns. 2004, p. 144.

³ Prancūzijos ambasada Jungtinėje Karalystėje – <http://www.ambafrance-uk.org>

⁴ Yves-Marie, Doublet. Country Reports on Political Corruption and Party Financing. France, 2002, p. 2.

Rusijoje įstatymu yra nustatytas galimas aukų dydis. Aukoti gali juridiniai asmenys, tačiau yra nustatytos aukštutinės lubos - iki 100.000 minimalių darbo užmokesčių.¹

Didelės aukos sukėlė rimtų problemų Ispanijoje. Nuo 1985 m. Ispanija bandė užkirsti kelią įtakingam finansavimui. Vis dėlto kai partijoms reikėjo pinigų, jos surado būdų, kaip prieiti prie stambių aukotojų. Vienas iš jų - atvira korupcija per „dėkingumo mokestį“. Kita strategija buvo tokia: verslo kompanijos, prisijungusios prie partijos, nustatė kainas verslininkams ir bankams, kurie yra suinteresuoti gauti priėjimą prie politikų ar jiems palankių sprendimų, prisidengiant fiktyviais moksliniais tiriamaisiais darbais ar konsultaciniu darbu. Valdančiosios partijos parduoda savo sprendimų priėmimo galią, o kompanijos moka 2 – 4 % visos vertės, gautos iš valstybinių darbų kontrakto, t.y. „dėkingumo mokestį“. Ispanijoje žinomas atvejis, kai asmenys, kurie gavo valstybinę licenciją iš regioninės valdžios atidaryti lošimo namus Katalonijoje, buvo įpareigoti sumokėti valdančiajai partijai tam tikrą mokestį. Ispanijos spauda surinko informaciją apie daugialypę įmonių paramą partijoms (ar grupėms ir/ar jų lyderiams kiekvienoje politinėje organizacijoje, ypačingai vietos lygmeniu), tokią kaip partijos sueigu finansavimas, pagalba išleidžiant tam tikrą kiekį partijos leidinių, privačių kompanijų skelbimai partijos leidiniuose ir t.t. Galingiausias metodas - paslėptų komisinių pinigų gavimas iš verslo rėmėjų, ypačingai nuomojant vertybes ar paslaugas. Savivaldybėse buvo pranešimų dėl „revoliucinio mokesčio“ tikriesiems žemės steigėjams ir darbo vietų kūrėjams, prieš gaunant leidimus darbams ar sutartims. Keli atvejai, susiję su apgaulingu bendruomenės programų naudojimu, ypačingai žemės ūkio apsaugos lėšomis ir mokymo programomis nedirbantiems, įvyko pastaraisiais metais. Įvairūs įvykiai iškilo dėl nuolaidžiavimo tarp vietos administracijos (savivaldybių, provincijų vyriausybių ir bendruomenių), verslo susivienijimų ir organizacijų valdytojų bei artimai susijusių politinių organizacijų.² Per 2004 m. vasarą spauda daug kartų užsiminė apie šį valstybinių buveinių ir pareigybių rėmėjų „revoliucinio apmokestinimo“ metodą. Viena politinė asociacija (ERC) apkaltino naudojant tokią praktiką visas politines jėgas. Madride politikos komentatoriai ir apžvalgininkai pranešė apie egzistuojantį turto ir politinių interesų tinklą, į kurį įsivėlusį kiekviena politinė organizacija.

Italijoje įstatymai reikalauja juridinių asmenų aukų paskelbimo kampanijos metinėje ataskaitoje ir partijų balanso žiniaraščiuose, tačiau yra sunku net spėti, kiek iš tikrųjų partijos gauna iš tokio šaltinio. 1988 m. visuomenė buvo pirmą kartą įspėta apie klestinčią korupciją. „Dėkingumo mokesčiai“ už valstybinius kontraktus ėjo dalinai į privačias rankas, bet didelė dalis atsidūrė partijos išduose. „Dėkingumo mokesčiai“ labai paplito nuo 1970 m. Yra manoma, kad nelegalaus politinio finansavimo Italijoje šaltiniai yra juridiniai asmenys bei politinis

¹ 2006 m. rugsėjo 28-29 d. Lietuvos Respublikos Seime vykusios tarptautinės konferencijos „Politinių partijų finansavimas“ konspektai.

² González Aznar, Jorge. Political Corruption, Party Financing, Spain. 2005, p. 4.

kyšininkavimas, įtraukiant apmokestinimą ir neteisėtai gautų pinigų dalies atidavimą aukštesniam pareigūnui (dėkingumo mokestis).¹

Bangladeše politinių partijų finansinė veikla nėra reglamentuota įstatymais, jos neturi deklaruoti savo lėšų, nėra taisyklių, reguliuojančių partijų finansavimą. Politinės partijos gali priimti pinigus iš verslo subjektų, taip pat užsienio šaltinių. Gvinėjoje taip pat nėra jokių įstatymų, taisyklių ar gairių, kurios nustatytų politinių partijų finansavimo šaltinius. Verslininkai aukoja partijoms tikėdamiesi, kad, tapusios galingomis, partijos dirbs jų naudai. Pinigai, gauti iš narkotikų verslo, tampa vis svarbesniu finansavimo šaltiniu. Dauguma apklaustųjų pabrėžė, kad narkotikų ir kitų nusikaltimų baronai skiria didžiules sumas pinigų valdančiajai partijai.²

Šie pavyzdžiai rodo, kad juridinių asmenų finansavimas labai svarbus pačioje demokratinės valstybės gyvavimo pradžioje, tačiau tolesniame vystimosi etape pagrindiniu siekiu tampa draudimas politinėms partijoms priimti aukas iš juridinių asmenų. Tą padaryti iš karto yra neįmanoma. Jauna valstybė nėra pajėgi skirti reikiamą kiekį pinigų politinėms partijoms, kad užtikrintų jų tinkamą funkcionavimą. Link šio siekio svarbu eiti palaipsniui, iš pradžių nustatant tam tikras aukštutines ribas, viešumo reikalavimus šiam finansavimo šaltiniui.

Lietuvoje politinėms partijoms leidžiama priimti aukas iš juridinių asmenų. Aukotojais gali būti tik Lietuvos Respublikoje registruoti tam tikri privatūs juridiniai asmenys, Lietuvos Respublikoje įregistruoti juridiniai asmenys arba NATO ir Europos Sąjungos valstybių narių privatūs juridiniai asmenys. Ne visada partijos paiso šio reikalavimo ir priima aukas iš įstatymu draudžiamų šaltinių, pavyzdžiui, viešųjų juridinių asmenų ar net užsienio labdaros fondų. 2007 m. Valstybinė mokesčių inspekcija atliko finansinės politinės kampanijos – savivaldos rinkimų – patikrinimą. Vienas rimčiausių pažeidimų pastebėtas Naujosios sąjungos (socialliberalų) finansinėje ataskaitoje. Šios politinės partijos rinkimuose dalyvaujantis narys priėmė 25,05 tūkst. litų nepiniginę auką iš Raseinių krašto televizijos. Partija nurodė, kad už tokią sumą nemokamai televizija transliavo reklaminius vaizdo filmus ir laidas. Pagal įstatymą aukoti partijoms ir politinėms kampanijoms turi teisę registruoti privatūs juridiniai asmenys, o Raseinių televizija turi viešosios įstaigos statusą. Panašų, tik finansiškai mažesnę, nusižengimą padarė ir Klaipėdos rajono socialliberalai. Jie priėmė 3000 litų auką iš Lietuvos ir Ukrainos ekonominio ir kultūrinio bendradarbiavimo labdaros ir paramos fondo. Jis taip pat nėra privatus juridinis asmuo. Politinei partijai „Tvarka ir teisingumas“ viešojo juridinio asmens statusą turinti Alytaus televizija paaukojo 1444 litus. Dėl tokių pažeidimų politinėms partijoms gali būti surašyti administracinių teisės pažeidimų protokolai, o teismai gali skirti baudas, kurios pagal ATPK 207¹⁰ straipsnį gali svyruoti nuo 100 iki 10.000 litų.

¹ Pinto-Duschinsky, Michael. Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaigns. 2004, p. 144.

² Bryan, Shari; Baer, Denise. Money in Politics. A Study of Party Financing Practices in 22 Countries. 2005, p. 27.

Aukos dydžio viršutinė riba nustatyta tokia pati kaip ir fiziniams asmenims – ne didesnė kaip 300 MGL dydžio auka per finansinius metus, t.y. iki 39 000 Lt. Bet kokio dydžio juridinio asmens auka turi būti aukojama tik banko pavedimu, todėl galima sakyti, kad šis politinių partijų finansavimo šaltinis yra pats skaidriausias, nes visi finansiniai pervedimai yra matomi. Kita vertus praktika yra tokia, kad politinės partijos iš stambiųjų finansinių pramoninių grupių gauna apie penkis kartus daugiau nei maksimali leistina įstatymo nustatyta suma. Visa tai vyksta, kai pinigus perveda vis kita verslo grupei priklausanti įmonė. Politinės partijos susiduria su joms paaukojusiu juridinių asmenų įtaka ir tokiu būdu atstovauja ne visuomenės, bet tam tikro juridinio asmens interesams. Tai pati svarbiausia problema, kurią sprendžiant, draudimas priimti aukas iš juridinių asmenų atrodytų pati geriausia išeitis. PPFK įstatymo pakeitimo įstatymo projekte¹ ir siūloma drausti politinėms partijoms priimti aukas iš juridinių asmenų. Iš vienos pusės yra baiminamasi, kad priėmus tokį draudimą, politinėms partijoms liks galimybė ekonominių grupių interesų aukas perskirstyti per fizinius asmenis. Tikėtina, kad įmonėse dirbantiems fiziniams asmenims bus daromas spaudimas pervesti tam tikrą sumą savo vardu politinei partijai, didės korupcija. Tokiu atveju PPFK įstatymo pakeitimo įstatymo projekto² siekis panaikinti politinių partijų priklausomybę nuo stambių aukotojų įtakos priimant politinius sprendimus nebūtų pasiektas. Dar vienas neigiamas aspektas yra tas, kad toks draudimas mažintų pačių politinių partijų konkurenciją ir didintų politinę stagnaciją. Reikėtų prie absoliutaus juridinių asmenų aukojimo uždraudimo eiti mažesniais žingsniais. Visų pirma, galėtų būti sumažintas aukštutinės ribos dydis tiek fiziniams, tiek juridiniams asmenims. Dabar jis didesnis nei aukštesnį šalies išsivystimo lygį turinčioje Italijoje ar Portugalijoje. Kuo būtų daugiau smulkių aukotojų, tuo labiau sumažėtų „įtakingo finansavimo“ rizika. Taip pat mažiau drastiška priemonė būtų draudimo aukoti politinėms partijoms nustatymas tiems juridiniams asmenims, kurie yra pasirašę sutartis su valdžios įstaigomis. Toks draudimas nustatytas Estijoje, Belgijoje, JAV. Lietuvos valstybei padidėtų finansinė našta, jei būtų visiškai uždraustos juridinių asmenų aukos politinėms partijoms. Tą pajustų mokesčių mokėtojai. Juridinių asmenų aukų uždraudimas reikalautų didesnio valstybinio finansavimo, nes vien tik fizinių asmenų aukų neužtektų. Lietuvos gyventojai dar nėra pasiekę tokį sąmoningumo lygį, kad aukojimas politinėms partijoms taptų įprasta dalyvavimo politiniame gyvenime išraiška. Kita vertus Lietuvos valstybė neišgyvena tokio aukšto ekonominio lygio, kad galėtų išlaikyti politines partijas iš savo biudžeto. Vienas iš galimų sprendimo būdų galėtų būti įstatymo leidėjo nustatyti tam tikri procedūriniai reikalavimai juridiniams asmenims, nusprendusiems paaukoti pinigų politinėms partijoms. Kaip pavyzdys galėtų būti reikalavimas, kad juridinio asmens valdyba vienbalsiai turėtų nuspręsti dėl

¹ PPFK įstatymo pakeitimo įstatymo projektas Nr. XP-2662, parengtas Teisingumo ministerijos kartu su Finansų ministerija.

² Ten pat.

aukotinos sumos konkrečiai politinei partijai. Tačiau tokio reikalavimo nustatymas neturėtų prasmės, jeigu nebūtų reguliuojama ir tokių juridinių asmenų aukojimo politinėms partijoms veikla, kurie neturi valdybos. Galima būtų nustatyti leidimą priimti aukas tik iš lietuviško ir atitinkamai ES kapitalo įmonių, taip pat tikrinti, koks procentinis santykis tarp įmonės gautų metinių pajamų ir aukų politinėms partijoms sumos.

Juridinių asmenų aukų priėmimas apskritai turėtų būti pačių politinių partijų apsisprendimo reikalas. Valstybės nustatyti įvairūs draudimai gal ir sumažins kylančias problemas, bet iš esmės jų neišspręs. Politinės partijos turi siekti tokio politinės, teisinės kultūros lygmens, kad suvoktų ne tik savo svarbų vaidmenį demokratinėje valstybėje ir visuomenėje, bet ir tam kylančią grėsmę, kuri slypi už juridinių asmenų paaukotų pinigų. Pačios politinės partijos turi būti suinteresuotos imtis priemonių politinei korupcijai mažinti. Juridinių asmenų aukų uždraudimas būtų geriausias sprendimas, jeigu jis būtų išreikštas nacionalinių politinių partijų susitarimu. Kaip pavyzdį galima paminėti Švedijos Karalystę. Šioje šalyje didelės aukos būdavo svarbiausiu pajamų šaltiniu. Iki 1965 m., kai partijoms pradėtos teikti valstybės subsidijos, liberalai ir konservatoriai buvo visiškai priklausomi nuo verslininkų aukų. Vis dėlto 1971 m. Liberalų partija pati nusprendė nebepriimti tiesioginių aukų iš nacionalinio lygmens kompanijų, o 1976 m. ir iš visų kitų lygių kompanijų. Konservatoriai tokį patį sprendimą priėmė 1977 m. 1973 m. parlamentinis pasiūlymas priimti politinio finansavimo įstatymą buvo užmirštas, kai 1980 m. visos penkios parlamentinės partijos sudarė “savanorišką susitarimą” dėl savitarpio apsikeitimo jų metinių pajamų ir išlaidų balansu bei dėl tokių balansų prieinamumo kitiems pagal prašymą, taip išvengiant įstatyminio reglamentavimo politinių fondų skaidrumo srityje.¹

Juridinių asmenų aukos politinėms partijoms – tai, manau, daugiausia problemų ir diskusijų keliantis politinių partijų finansavimo šaltinis. Prieš pamažu pereinant prie absoliutaus draudimo priimti aukas iš juridinių asmenų, labai svarbu teisės aktuose nustatyti tokio masto būdus ir priemones, kad jų visuma padėtų užtikrinti kuo didesnę skaidrumą šios rūšies politiniame finansavime. Pačių politinių partijų suinteresuotumas labai svarbus, tačiau kol jis nėra aukšto lygio, svarbu svarstyti apie galimybę mažinti maksimalią politinėms partijoms aukotiną sumą per kalendorinius metus, nustatyti tam tikrus procedūrinius reikalavimus juridiniams asmenims, aukojantiems politinėms partijoms ar visai uždrausti priimti aukas iš tam tikrų juridinių asmenų. Absoliutus draudimas priimti aukas iš juridinių asmenų ypatingai sustiprintų valstybinio politinių partijų finansavimo reikšmę. Kitoje magistro darbo dalyje analizuojamas šis politinių partijų finansavimo šaltinis yra glaudžiai susijęs su privačiu partijų finansavimu kaip priemonė, neleidžianti didele dalimi politinėms partijoms priklausyti nuo privačių aukotojų.

¹ Pinto-Duschinsky, Michael. Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaigns. 2004, p. 145.

III. Valstybinis politinių partijų finansavimas

Politinės partijos yra reikšmingos demokratinėje visuomenėje. Jos atlieka didelį vaidmenį valstybės valdžios organizavime ir įgyvendinime, todėl valstybė turi padėti politinėms partijoms kuo geriau ir efektyviau atlikti savo funkcijas. Vokietijos Konstitucinis teismas savo 1958 m. sprendimu pasisakė, jog rinkimų organizavimas yra vieša užduotis ir politinės partijos atlieka svarbų vaidmenį konstitucine prasme, todėl yra būtina finansuoti politines partijas iš valstybės išdo.¹

Daugelyje demokratišų šalių partijos gauna valstybinį finansavimą. Taip siekiama suteikti politiniam konkuravimui lygesnes galimybes. Tokį finansavimą reglamentuojančios taisyklės neturėtų partijoms atimti noro ieškoti finansinių šaltinių iš privačių asmenų bei tokių asmenų noro aukoti politinėms partijoms. Tai ypač svarbu, nes valstybinis finansavimas gali baigtis nepageidaujamomis pasekmėmis ir rizika, pvz., gali būti pakenkta partijų nepriklausomumui dėl finansinės priklausomybės nuo valstybės pinigų. Tai pagrindinė problema šalyse, išgyvenančiose pereinamąjį laikotarpį, kai pagrindinė jėga yra sutelkta valdančiose partijose. Sprendimai dėl valstybinio finansavimo paskirstymo gali būti nesąžiningi opozicinių partijų atžvilgiu. Be to, visuomenės apklausos rodo, kad piliečiai nelabai pritaria valstybės skiriamomis subsidijomis partijoms. Ir dar, jeigu dominuojantis partijos ir kampanijų finansavimo šaltinis yra valstybės subsidijos, tai sumažina finansinį ryšį tarp partijos ir jos rėmėjų.

Valstybinis politinių partijų finansavimas yra diskutuotinas ir kitais atžvilgiais. Pavyzdžiui, kokia suma pinigų yra reikalinga, kad partijos galėtų veikti nesusigundydamos iššvaistyti valstybinius pinigus ar, atvirkščiai, kad nebūtų taip suvaržytos, jog negalėtų normaliai dirbti. Pavyzdžiui, Rusijoje siekiama griežtinti politinių partijų finansavimą. Dėl to mažėja pačių politinių partijų. 2004 m. buvo užregistruotos 59 politinės partijos, 2006 m. jau tik 43 politinės partijos.²

Demokratinėse sistemose valstybinis finansavimas politinėms partijoms turi būti nukreiptas dviem tikslais. Pirmiausia, politinių partijų ir kandidatų svarbiausioms jų funkcijoms atlikti bei didinti lygybę tarp partijų, siekiant panaikinti bet kokias privilegijas. Antra, skatinti piliečių dalyvavimą ir aukojimą, kad būtų pasiektas maksimalus visuomenės poveikis politikoje. Šis tikslas taip pat lemia aukų sumų limitų nustatymą.

Valstybinis politinių partijų finansavimas darosi vis aktualesnis, nes aktyvus dalyvavimas politiniame gyvenime reikalauja didelių išlaidų, o joms padengti dažniausiai neužtenka nei

¹ 2006 m. rugsėjo 28-29 d. Lietuvos Respublikos Seime vykusios tarptautinės konferencijos "Politišų partijų finansavimas" konspektai.

² Ten pat.

nuosavų lėšų, nei privataus politinių partijų finansavimo. Tokiu būdu valstybė finansuodama politines partijas siekia padengti skirtumą, kuris susidaro tarp išlaidų, reikalingų politinei partijai efektyviai vykdyti savo funkcijas, ir politinių partijų pinigų, gautų iš privataus finansavimo bei jų nuosavų lėšų.

1990 m. priimtame Politinių partijų ir politinių organizacijų įstatymo 12 straipsnyje buvo įtvirtinta nuostata, suteikianti teisę politinėms partijoms gauti lėšų iš valstybės biudžeto. Tačiau iki pat 1999 m., kai buvo priimtas Politinių partijų ir politinių organizacijų finansavimo įstatymas, politinių partijų valstybinis finansavimas nebuvo įgyvendintas, todėl politinės partijos iš valstybės biudžeto paramą pradėjo gauti tik nuo 2000 m. Tokį delsimą lėmė nosisukimo nuo komunistinių tradicijų pasekmė, baimė, kad finansuojant politines partijas, bus pakenkta jų nepriklausomumui ir jos virs valstybės institucijomis. Be to, visuomenė jaunoje valstybėje, turinčioje nedidelį biudžetą, neigiamai reaguoja į politinių partijų valstybinio finansavimo idėją.

Šie faktoriai sąlygoja valstybinio politinių partijų finansavimo temos aktualumą Lietuvoje. Trečiojoje magistro darbo dalyje analizuosiu šią politinio finansavimo rūšį. Manau, tikslinga, kalbant apie valstybinį politinių partijų finansavimą, išskaidyti šią temą į dvi dalis, išskiriant valstybinį tiesioginį politinių partijų finansavimą, kai tam tikro nustatyto dydžio biudžeto dotacijos yra paskirstomos politinėms partijoms, ir valstybinį netiesioginį politinių partijų finansavimą, kai politinių partijų galimybių lygybė politinėje konkurencijoje dėl valdžios yra užtikrinama suteikiant tam tikras paslaugas (pvz., nemokamo radijo ir televizijos eterio laiko suteikimas, mokesčių lengvatos, patalpų suteikimas).

1. Valstybinis tiesioginis politinių partijų finansavimas

Valstybinis tiesioginis politinių partijų finansavimas yra palyginti nesenas dalykas. Keliose jaunesnėse demokratinėse šalyse (Ispanijoje ir Portugalijoje), valstybės subsidijos politinėms partijoms buvo teikiamos nuo pat pradžių. Tokia praktika nepasižymi Centrinės ir Rytų Europos demokratinės šalys. Jų nusigrėžimas nuo komunistinių tradicijų pasėjo nenorą finansuoti politines partijas tiesiogiai iš valstybės biudžeto. Lotynų Amerikoje dabar labiau vertinama valstybės pagalba, nes privatus finansavimas dažniausiai buvo susijęs su skandalais.

Daugelyje šalių valstybės lėšos yra skiriamos be jokių įpareigojimų gavėjui (bendrasis valstybinis politinių partijų finansavimas). Retai yra skiriama būtent rinkimų kampanijų finansavimui ar kitiems tikslams. Daugeliu atveju valstybės lėšos yra skiriamos visai politinės partijos veiklai, įskaitant ir kampanijų išlaidas, nes nėra lengva diferencijuoti išlaidas partijos kasdienei veiklai ar kampanijų veiklai. Šiuolaikinėje valstybėje yra pripažįstamas ir valstybinio politinių partijų finansavimo tikslingumas, t.y. valstybinis specialusis (tikslinis) politinių partijų finansavimas, kai lėšos teikiamos tik, tarkime, rinkimų kampanijai. Pavyzdžiui, Italija ir

Vokietija reikalauja dalinio mokesčių mokėtojų ar partijos rėmėjų pritarimo prieš įteisinant partijų finansavimo projektus. Reikalaujamas tokio finansavimo slenkstis Vokietijoje yra mažiausias lyginant su kitomis šalimis. Nuo 1970 iki 1999 m. Nyderlanduose partijos gaudavo esmines valstybės subsidijas netiesiogiai per užmegztus ryšius. Valstybės subsidija buvo duodama tik nacionaliniu lygmeniu ir skiriama tam tikriems tikslams – tiriamosioms mokslo draugijoms, švietimo institucijoms ir jaunimo organizacijoms. Tam, kad partijos gautų tokias valstybės subsidijas, jos turėjo įsteigti tam tikras tikslines įstaigas. Vadinasi, į veiklą, kurią ligi šiol partija vykdė, turėjo įeiti ir rūpinimasis įkurta įstaiga.¹

Stengiantis apsaugoti nuo nerimtų kandidatų, priemonės yra įteisinamos tokiam laikui, kol tai netampa naujų politinių judėjimų diskriminacija, neleidžiant jiems efektyviai dalyvauti politinio rungimosi procese. Politinio finansavimo reguliavimas turi būti suderintas su kitomis rinkiminio proceso taisyklėmis, pavyzdžiui, balsavimo sistema, kandidatų iškėlimo procedūromis, naudojimusi radijo ir televizijos eterio laiku, pareigybių privilegijomis. Visoms partijoms ir jų kandidatams reikia suteikti lygias galimybes iškilti ar žlugti. Siekiant suteikti naujoms politinėms partijoms realią progą konkuruoti, suvienodinta minimali suma turėtų būti išmokėta visoms registruotoms partijoms, o likusioji subsidijos dalis paskirstyta partijoms pagal jų dydį.²

Politinių naujovių diegimas gali būti pradėtas arba nuo įsitvirtinusių partijų, arba ieškant naujų. Tam, kad būtų sudarytos lygios galimybės didelėms ir mažoms, senoms ir naujoms partijoms, yra svarbi partijų registracija. Turėtų būti tiksliai apibrėžiama teisinė „partijos“ sąvoka, kurioje būtų akcentuojama organizacijos lygmuo, programa ir narystė, tačiau nebūtina specialiai apibrėžti partijų finansinių reikalų reguliavimą. Kai kurios privačios organizacijos, kurios save vadina „partijomis“ ar kurias taip vadina kiti, ir kurios rungtis dėl atstovavimo parlamente, turi būti registruotos, nes tik tokiu būdu taps lygiaverčiais teisės subjektais, turinčiais visuomeninius įsipareigojimus ir privilegijas. Siekiant išvengti naujų, mažų grupių suskilimo bei atgrasinti nerimtus varžovus ir vien tikrai asmenines iniciatyvas, norinti įsiregistruoti organizacija turi turėti minimalų (pakankamai didelį) skaičių rėmėjų ar nedidelį skaičių narių, atstovaujančių parlamente.

Kaip ir kitos politinio proceso taisyklės partijų finansavimo reguliavimas neturėtų teikti pirmenybės didelėms, jau nusistovėjusioms ar mažoms ir naujoms, turtingoms ar neturtingoms partijoms. Valstybės subsidijos turi būti prieinamos ir opozicinei mažumai, ir valdančiosioms partijoms. Manau, labai svarbu nustatyti slenkstį, reikalingą gauti valstybės finansavimui, kuris įgalintų mažesnes partijas tapti rimtais varžovais ir efektyviai mesti iššūkį, tačiau kartu ir

¹ Pinto-Duschinsky, Michael. Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaigns. 2004, p. 142.

² Ten pat, p. 143.

nepaverstų partijų valstybinėmis agentūromis. Politinės partijos yra privačios organizacijos, todėl valstybės finansavimas turi tik dalinai padengti partijos išlaidas. Kitame skyriuje analizuojami kriterijai, pagal kuriuos skirstomos valstybinės lėšos politinėms partijoms. Taip pat aptariama viena iš tiesioginio valstybinio politinių partijų finansavimo rūšių – dalinis politinių partijų išlaidų rinkimams kompensavimas iš valstybės biudžeto.

1.1 Valstybinių lėšų paskirstymo kriterijai

Daugumoje demokratinių valstybių labiausiai įprastas valstybės subsidijų politinėms partijoms paskirstymo kriterijus yra turimų vietų parlamente skaičius ir/ar gautų balsų skaičius. Dažnai įstatymų leidėjas nustato, kad, jei politinė partija kelis rinkimus iš eilės negauna vietų parlamente ar apskritai nedalyvauja rinkimuose, ji nebetenka teisės būti finansuojama valstybės lėšomis.

Pavyzdžiui, dabar Vokietijoje tam, kad gautų valstybės finansavimą, partija turi gauti 0.5 % dalį nacionalinio balsavimo (federaciniuose ar Europos rinkimuose) ar 1 % balsų dalį bent viename iš 16 valstybinių rinkimų.¹ Jokia partija negali gauti valstybinių lėšų, jeigu ji pati nesurinko tokios pačios sumos iš (skaidrių) fizinių asmenų aukų. Be to, valstybės subsidija partijoms negali viršyti tam tikros nustatytos sumos, kuri keičiasi kiekvienais metais, atsižvelgiant į infliacijos lygį. Paskirstymui yra naudojami du kriterijai. Pirma, apie 40 % valstybės subsidijos yra paskirstoma pagal gautų balsų skaičių. Kita 60 % partijos lėšų dalis yra sudaryta iš smulkių aukų ir narystės mokesčių.² Kitos sąlygos, reikalingos valstybinio finansavimo gavimui, yra galutinės finansinės ataskaitos, kurios turi atitikti teisinius reikalavimus bei rašytinio prašymo, kad būtų paskirtos ir išmokėtos valstybinės lėšos pateikimas.³

Prancūzijoje valstybės subsidijos yra teikiamos politinėms partijoms ir kandidatams nuo 1988 m. Atskiri kandidatai gauna pinigų padengti „propagandos“ išlaidas (pvz.: rinkiminių plakatų spausdinimo išlaidas) ir pačios kampanijos išlaidas.⁴ 1990 m. sausio mėnesį Konstitucinė taryba pasisakė dėl 5 % balsų slenksčio, reikalingo gauti valstybės finansavimą, jog tai prieštarauja Konstitucijai, nes yra kliūtis atsirasti naujoms politinėms partijoms.⁵ Tam tikrą laiką nebuvo nustatyta gautų balsų minimumo reikalavimo, todėl net labai mažos grupės galėjo gauti valstybinį finansavimą ištisus penkerius parlamento darbo metus. Dabar tik tos partijos, kurios iškėlė savo kandidatus mažiausiai 50 rinkiminių apygardų ir gavo bent 1 % balsų, yra tinkamos gauti lėšas pagal dviejų dalių sistemą:

¹ Vokietijos Bundestagas - www.bundestag.de

² Pinto-Duschinsky, Michael. Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaigns. 2004, p. 140.

³ Vokietijos Bundestagas - www.bundestag.de

⁴ Pinto-Duschinsky, Michael. Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaigns. 2004, p. 139.

⁵ Yves-Marie, Doublet. Country Reports on Political Corruption and Party Financing. France, 2002, p. 3.

a) Pirmoji lėšų dalis yra padalijama tarp šių partijų proporcingai gautiems balsams.

b) Antroji dalis lėšų padalijama partijoms proporcingai pagal išrinktų atstovų dviejose parlamentinėse asamblėjose skaičių. Nacionalinės Asamblėjos ir Senato nariai privalo jungtis į politinę „grupę“ parlamente, kad tokia partija galėtų gauti finansavimą iš antrosios lėšų dalies.

Nuo praėjusių rinkimų padidėjusi partija, turi teisę į vienkartinę išmoką iš valstybės biudžeto, su sąlyga, kad per 12 mėnesių laikotarpį ji gavo aukų bent iš 10,000 žmonių, iš viso bent 150,000 eurų, taip pat, kad turi mažiausiai 500 išrinktų atstovų.¹

Įdomumo dėlei galima pažymėti, kad Prancūzijos įstatymas dėl lyčių lygybės nustatė, kad, jeigu partija pažeidžia lyčių lygybės reikalavimus, valstybinis finansavimas yra sumažinamas.

Ispanijoje valstybės dotacijos politinėms partijoms paskirstomos atsižvelgiant tiek į vietų parlamente skaičių, tiek į surinktų rinkėjų balsų skaičių. Nuo 1987 m. duodamos metinės išmokos nacionalinėms partijų organizacijoms ir parlamentinėms partijų grupėms abiejuose nacionalinio parlamento rūmuose. Nacionalinė kampanijos parama ir metinės organizacijos subsidijos yra paskirstomos remiantis trimis kriterijais: fiksuota suma (apie 18.430 EUR) mokama už kiekvieną partijos laimėtą vietą viename iš dviejų nacionalinio parlamento rūmuose; kita dalis (apie 0.27 EUR) yra mokama už kiekvieną kandidatų rinkimuose gautą balsą ir likusioji dalis (apie 0.69 EUR) mokama už kiekvieną balsą, gautą senatorių rinkimuose.² Ši parama yra teikiama be jokių sąlygų ir gali būti naudojama bet kokios rūšies išlaidoms. Tėra vienintelis reikalavimas – partija, paramos gavėja, privalo turėti bent vieną vietą Deputatų kongrese.³ Tokia paskirstymo formulė palanki didelėms partijoms, nes nesuteikia teisės valstybės biudžeto dotacijas gauti partijoms, neatstovaujančioms parlamente.

Austrijoje valstybinio politinių partijų finansavimo dydis nustatomas pagal rinkimų rezultatus. Konstitucija nedraudžia finansuoti politinių partijų, bet turi būti nustatomos ribos. Partijų valstybėje yra labai daug. Pagrindinis kriterijus, kuriuo remiantis yra paskirstomos valstybės dotacijos - rinkimų rezultatai. Austrijoje Konstitucinis teismas leido gauti valstybės dotacijas ir politinėms partijoms, kurios nepateko į parlamentą, tačiau surinko tam tikrą skaičių balsų. Čia neegzistuoja viršutinės lubos. Valstybės dotacijos sudaro apie 68 % visų politinių

¹ Prancūzijos ambasada Jungtinėje Karalystėje – <http://www.ambafrance-uk.org>

² Pinto-Duschinsky, Michael. Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaigns. 2004, p. 139.

³ González Aznar, Jorge. Political Corruption, Party Financing, Spain. 2005, p. 6.

partijų lėšų. Tik didelėse partijose pajamos iš nario mokesčio ir iš aukų yra didelės. Mažose partijose valstybės dotacijos sudaro 80 – 100 % pajamų.¹

Slovėnijoje panašiai kaip ir Lietuvoje yra dviejų tipų tiesioginis finansavimas iš valstybės biudžeto: bendras finansavimas, remiantis rinkimų rezultatais, ir dalinis rinkiminių kampanijų išlaidų finansavimas (šis tipas aptariamas kitame šios magistro darbo dalies skyriuje).

Pagal Slovėnijos Politinių partijų įstatymą, tos politinės partijos, kurios Nacionalinės Asamblėjos paskutiniuose rinkimuose surinko bent 1% balsų, turi teisę į tam tikrą biudžete esančių lėšų dalį, nepriklausomai, ar jos pasiekė rinkimuose nustatytą ribą bei ar turi vietų Nacionalinėje Asamblėjoje. (Jeigu kai kurios partijos pristatė jungtinį kandidatų sąrašą, jos turi teisę gauti lėšas iš valstybės biudžeto, jei valstybiniu lygmeniu kartu gavo bent 1.2 % balsų, jeigu dvi partijos pristatė jungtinį kandidatų sąrašą ar gavo 1.5 % balsų, jei trys ar daugiau partijų pristatė bendrą kandidatų sąrašą). Švedijoje partijos, kurios nelaimėjo vietų parlamente, bet surinko bent 2.5 % balsų visoje šalyje per paskutinius porą rinkimų, gauna valstybės subsidiją.² Lietuvoje valstybė taip pat finansuoja tiek tas politines partijas, kurios yra atstovaujamos, tiek tas, kurios nėra atstovaujamos Seime. Neatstovaujamos Seime politinės partijos tam, kad gautų valstybinį finansavimą, turi surinkti ne mažiau kaip 3 procentus visų rinkėjų balsų, paduotų už politinių partijų kandidatus Seimo rinkimuose, savivaldybių tarybų rinkimuose, pagal kurių rezultatus yra paskirstoma valstybės biudžeto dotacija. Tokį patį reikalavimą nustačiusi ir Rusijos valstybė, kur per 2003 m. rinkimus tik 8 iš 23 politinių partijų peržengė 3 % ribą ir taip gavo teisę būti finansuojamos iš valstybės biudžeto.³

Valstybinis finansavimas nebus suteikiamas ir tokiu atveju, jeigu politinei partijai įstatymų nustatyta tvarka yra sustabdyta teisė gauti valstybės biudžeto dotaciją. Tokį sprendimą turi teisę priimti Vyriausioji rinkimų komisija, nustačiusi, kad politinė partija padarė šiurkštų PPFK įstatymo pažeidimą. Kas laikoma tokiu pažeidimu PPFK įstatymas nenumato. PPFK įstatyme galima rasti apibūdintus veiksmus, kurie laikomi netinkama veikla (PPFK įstatymo 22 straipsnio 5 dalis), todėl manytina, kad tokia veikla, kai priimami sprendimai naudoti neteisėtai gautas lėšas ar kai sudaromi politinės kampanijos finansavimo sandoriai, pažeidžiant įstatymo reikalavimus, gali būti laikomi šiurkščiais įstatymo pažeidimais. Pavyzdžiui, 2006 m. lapkričio 14 d. sprendimu Nr. 56 Vyriausioji rinkimų komisija nusprendė, kad Darbo partija ilgiau nei pusmetį vėlavo pateikti partijos finansinės veiklos audito ataskaitą, be to, laiku nepateikė apskaitos žurnalo, todėl padarė šiurkštų įstatymo pažeidimą. Tuo pačiu sprendimu pagal PPFK įstatymo 30 straipsnį Vyriausioji rinkimų komisija neskyrė Darbo partijai pusmetinio valstybės

¹ 2006 m. rugsėjo 28-29 d. Lietuvos Respublikos Seime vykusios tarptautinės konferencijos “Politinių partijų finansavimas” konspektai.

² Pinto-Duschinsky, Michael. Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaigns. 2004, p. 141.

³ 2006 m. rugsėjo 28-29 d. Lietuvos Respublikos Seime vykusios tarptautinės konferencijos “Politinių partijų finansavimas” konspektai.

biudžeto dotacijos dydžio už 2006 m. antrąjį pusmetį ir visą 1.114 mln. litų dotaciją paskirstė kitoms politinėms partijoms, t.y. Lietuvos socialdemokratų partijai, Tėvynės sąjungai, Liberalų ir centro sąjungai, Liberalų demokratų partijai, Lietuvos valstiečių liaudininkų sąjungai, Naujajai sąjungai, Lietuvos lenkų rinkimų akcijai ir Lietuvos krikščionims demokratams. Vyriausioji rinkimų komisija posėdyje balsavo už arba prieš valstybės biudžeto dotacijos skyrimą Darbo partijai. Už balsavo 7 komisijos nariai, prieš – taip pat 7 komisijos nariai. Vyriausiosios rinkimų komisijos pirmininkas balsavo už tai, kad Darbo partijos padaryti pažeidimai yra šiurkštūs ir partijai negali būti skiriama biudžeto dotacija.¹ Pagal Vyriausios rinkimų komisijos įstatymą, balsams pasidalijus po lygiai, balsavimo rezultatus lemia posėdžio pirmininko balsas. Taip Vyriausioji rinkimų komisija priėmė sprendimą neskirti Darbo partijai valstybės biudžeto dotacijos. Darbo partija kreipėsi į teismą. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas 2007 m. lapkričio 19 d. administracinėje byloje Nr. A¹⁴–1052/07 konstatavo, kad įstatymo imperatyvios normos įpareigoja politinę partiją ne tik įvykdyti numatytas pareigas, bet ir įvykdyti jas laiku. Be to, teismas padarė išvadą, kad Vyriausioji rinkimų komisija pagrįstai pripažino Darbo partijos padarytus pažeidimus šiurkščiais įstatymo pažeidimais, todėl pagrįstai neskyrė Darbo partijai valstybės biudžeto dotacijos pusmetinio dydžio. Vyriausioji rinkimų komisija nustatė, kad įvairių pažeidimų yra padariusios ir kitos partijos, pvz., liberaldemokratai ir liberalcentristai, tačiau jie nebuvo tokie rimti, kad Vyriausioji rinkimų komisija nuspręstų juos pripažinti šiurkščiais įstatymo pažeidimais. Kaip savo byloje pasisakė Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, įstatymų leidėjas kaip šiurkščius kvalifikuoja tuos įstatymo pažeidimus, kurie žymiai apsunkina ar daro negalimu įstatymo tikslų pasiekimą.² Taip pat šioje byloje teismas užsimena ir apie padarytos veikos subjektyviosios pusės įvertinimą. Nustatant, ar padarytas šiurkštus įstatymo pažeidimas, būtina atsižvelgti į pažeidimo padarymo priežastis, atsiradusias pasekmes, taip pat, ar tos pasekmės atsirado dėl pažeidimą padariusios politinės partijos kaltės. Įmanomi įvairiausi atvejai, tačiau vis tik nebaigtinis sąrašas, tiksliai apibūdinantis, kokia veika laikytina šiurkščiu įstatymo pažeidimu, yra būtinas. PPFK įstatymo pakeitimo įstatymo projektu³ bandoma šalinti šį neaiškumą į įstatymą įtraukiant visą straipsnį, kuriame apibrėžiama, kas yra laikoma šiurkščiais įstatymo pažeidimais.

Politinių partijų ir politinių organizacijų finansavimo įstatyme taip pat buvo nustatytas 3 procentų ribos reikalavimas, tačiau kartu buvo nustatyta gan lanksti maksimali leistina suma. t.y., kad dotacija negali viršyti 0,1 procento valstybės biudžeto išlaidų. Tai ne konkreti fiksuota suma, todėl Vyriausybė galėjo nustatant konkrečią politinėms partijoms skiriamą sumą atsižvelgti į

¹ Vyriausiosios rinkimų komisijos 2006 m. lapkričio 14 d. posėdžio protokolas Nr. 23.

² Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007-11-19 nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴–1052/07.

³ PPFK įstatymo pakeitimo įstatymo projektas Nr. XP-2662, parengtas Teisingumo ministerijos kartu su Finansų ministerija.

atitinkamų metų valstybės finansinę būklę. Dabar galiojančiame įstatyme apskritai nėra nustatyta jokios dotacijos dydžio ribos. Pagal 2008 metų Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymą politinių partijų išlaidoms šiais metais bus skiriama 20.000.000 Lt. Tai sudaro 0,07 % valstybės biudžeto išlaidų. Vis tik, manau, tam tikros procentinės išraiškos ribos nustatymas įstatyme yra reikalingas dėl galimo šališkumo nustatant sumą, skirtiną partijoms iš valstybės biudžeto, grėsmės. Pavyzdžiui, Slovėnijoje pilna biudžetinė išmoka šiam tikslui negali viršyti 0.017 % praėjusių metų bendro vidaus produkto.¹

Po Vokietijos Konstitucinio Teismo 1958 m. sprendimo, kuriuo pabrėžtas būtinumas finansuoti politines partijas iš valstybės biudžeto, 1959 m. Vokietijos parlamentas nusprendė skirti politinėms partijoms 5 milijonus Vokietijos markių, o po kelių metų šis dydis išaugo iki 38 milijonų Vokietijos markių.² Vokietija 1959 m. buvo viena pirmųjų demokratinių valstybių, skiriančių valstybės subsidijas nacionalinėms partijoms. Vis dėlto prirėkė 35 metų, kad būtų pasiekta dabartinė politinio finansavimo sistema.³

Lietuvoje, remiantis Vyriausiosios rinkimų komisijos sprendimais, kai buvo pradėta finansuoti politines partijas iš valstybės biudžeto, 2000 m. joms buvo skirta 2 mln. Lt dotacija. Dabar 2008 m. ši dotacija yra 10 kartų didesnė, t.y. 20 mln. Lt. 2007 metų valstybės biudžete buvo nustatyti 15.000.000 litų dydžio asignavimai politinėms partijoms. Vyriausioji rinkimų komisija nustatė, kad pagal visų rinkėjų balsų, paduotų už politines partijas 2004 m. Seimo rinkimuose skaičių, ne mažiau kaip 3 procentus visų rinkėjų balsų yra gavusios 8 politinės partijos, kurioms pagal gautus rinkėjų balsus 2007 metų antrojo pusmečio valstybės biudžeto dotacija buvo paskirstyta taip⁴:

Eil. Nr.	Politinė partija	Balsai	Dotacijos procentas	Skiriama valstybės biudžeto pusmetinė dotacija, Lt
1.	Darbo partija	984 777,540	25,382%	1.903.616,86
2.	Tėvynės sąjunga (konservatoriai, politiniai kaliniai ir tremtiniai, krikščioniškieji demokratai)	691 995,000	17,835%	1.337.655,76

¹ Political Parties Act. Official Gazette of the Republic of Slovenia No. 100/2005.

² 2006 m. rugsėjo 28-29 d. Lietuvos Respublikos Seime vykusios tarptautinės konferencijos "Politinių partijų finansavimas" konspektai.

³ Vokietijos Bundestagas – <http://www.bundestag.de>

⁴ Vyriausiosios rinkimų komisijos 2007-09-06 sprendimas Nr. 309 Dėl valstybės biudžeto dotacijos politinėms partijoms dydžio nustatymo.

3.	Lietuvos socialdemokratų partija	635 360,630	16,376%	1.228.179,12
4.	Liberalų ir centro sąjunga	504 405,000	13,000%	975.036,32
5.	Partija Tvarka ir teisingumas (liberalai demokratai)	359 795,330	9,273%	695.499,67
6.	Lietuvos valstiečių liaudininkų sąjunga (buvusi Valstiečių ir Naujosios demokratijos partijų sąjunga)	288 879,080	7,446%	558.415,55
7.	Naujoji sąjunga (socialliberalai)	237 291,370	6,116%	458.694,31
8.	Lietuvos lenkų rinkimų akcija	177 390,000	4,572%	342.902,41
	Iš viso:	3 879 893,950	100,0%	7 500 000,00

PPFK įstatymo projekte yra mažinama rinkėjų balsų riba nuo 3 iki 1 procento, kartu ištraukiant ir rinkimus į Europos Parlamentą. Tokiu reglamentavimu rinkimų į Europos Parlamentą rezultatai turės įtakos biudžeto finansų skirstymui politinėms partijoms. Rinkėjų balsų ribos sumažinimu siekiama sudaryti dar palankesnes sąlygas mažesnėms politinėms partijoms konkuruoti su seniai įsitvirtinusiomis, didelėmis partijomis. Pabrėžtina tai, kad tos politinės partijos, kurios negautų netgi 1 procento visų rinkėjų balsų, tačiau atitiktų tam tikrus nustatytus reikalavimus, vis tiek turėtų teisę gauti valstybės dotaciją iš fiksuotosios valstybės biudžeto asignavimų dalies, nes projekte siūloma skirti biudžeto lėšų visoms partijoms, paskirstant joms dalį (10 procentų) visų lėšų, numatytų biudžete partijų finansavimui. Panašus teisinis reglamentavimas šiuo metu yra nustatytas Slovėnijoje. Lėšų dydis, kurį turi teisę gauti kiekviena atskira partija, yra apsprendžiamas Nacionalinės Asamblėjos pirmojoje sesijoje iškart po biudžeto priėmimo. Partijos turi teisę į 10 % lėšų paskirtų iš biudžeto politinių partijų finansavimui lygiomis dalimis. Likusieji 90 % lėšų padalijamos proporcingai pagal rinkimuose gautų balsų skaičių. Partijos, kurios pristatė jungtinį kandidatų sąrašą, pasidalina lėšas, gautas pagal proporcinį paskirstymą, remdamosi savo susitarimu; jei susitarimas nepasiekiamas, kiekviena iš jų gauna po lygią dalį. Toks reglamentavimas tinkamas siekiant didinti valstybės

biudžeto lėšų dalį partijos biudžete ir taip mažinti poreikį partijoms ieškoti kitų (tarp jų ir neskaidrių) lėšų šaltinių. Jeigu bus įteisintas toks reglamentavimas Lietuvoje valstybės dotacijas galės gauti netgi tos partijos, kurios negaus nustatyto procento rinkėjų balsų. Jeigu PPFK įstatymo pakeitimo įstatymo projektas¹ jau būtų priimtas, tai šiais metais politinėms partijoms būtų paskirstyta du milijonai litų. Tiek didelės, tiek mažos partijos gautų vienodą sumą pinigų, nebent politinei partijai skiriama valstybės asignavimų suma viršytų politinės partijos turimas nuosavas lėšas. Toks reglamentavimas būtų ypač palankus nedidelėms, naujai susikūrusioms politinėms partijoms. Registrų centro duomenimis Lietuvoje įregistruotos 37 politinės partijos, tačiau po 2007 m. vasario 25 d. savivaldybių rinkimų Lietuvos politinėje sistemoje realiai veikia 18 partijų. PPFK įstatymo pakeitimo įstatymo projektas² numato apsaugą, kad valstybinių lėšų negautų nefunkcionuojantys dariniai, kurie save tik vadina partijomis. Tam, kad gautų fiksuotą valstybės asignavimų dalį, politinės partijos turi atitikti Politinių partijų įstatymo reikalavimus, tokių partijų nariai turi mokėti nario mokestį. Nors partija ir atitinka visus reikalavimus, tačiau jeigu gavusi tokias lėšas nedalyvauja Seimo ar savivaldybių tarybų rinkimuose, tada tokios valstybės dotacijos skyrimas joms yra nutraukiamas. Tokia nuostata užsitikrinama, kad valstybės pinigai būtų panaudoti pagal paskirtį.

Valstybės biudžeto dotacija yra padalinama į dvi lygias dalis. Šias dalis Vyriausioji rinkimų komisija paskirsto ir Finansų ministerija išmoka politinėms partijoms kas pusę metų. Pavyzdžiui, Slovėnijoje pinigai partijoms yra išmokami dvyliktosiomis dalimis, t.y. kas mėnesį.³ Vis tik, manau, toks teisinis reguliavimas yra per daug smulkmenišką ir sudėtingą, todėl Lietuvoje geriau likti prie pusmetinės dotacijos išmokėjimo. Vyriausioji rinkimų komisija valstybės biudžeto dotaciją politinėms partijoms paskirsto vadovaudamasi PPFK įstatymo 13 straipsnyje nustatyta tvarka. Valstybės biudžeto dotacija yra skirstoma pagal paskutinių Seimo ir savivaldybių tarybų rinkimų (pakartotinių, naujų rinkimų ir pakartotinio balsavimo), kuriuose išrinktų kandidatų įgaliojimai nėra nutrūkę arba jiems nutrūkus laisva vieta buvo užimta nerengiant rinkimų, galiojančius rezultatus. Jeigu politinių partijų keltų kandidatų sąrašas Seimo ir savivaldybių tarybų rinkimuose daugiamandatėse rinkimų apygardose yra koalicinis, gautų balsų skaičius politinėms partijoms paskirstomas proporcingai koaliciniame sąrašė esančių kandidatų skaičiui. Jeigu Seimo vienmandatėse rinkimų apygardose kandidatą iškėlė kelios politinės partijos, tai kandidato gauti balsai paskirstomi jį iškėlusioms politinėms partijoms po lygiai. Nustatant politinei partijai tenkančios dotacijos dydį, sumuojami tik tie rinkėjų balsai, kurie buvo paduoti už tas politines partijas, kurios turi teisę į valstybės biudžeto dotaciją. Taip

¹ PPFK įstatymo pakeitimo įstatymo projektas Nr. XP-2662, parengtas Teisingumo ministerijos kartu su Finansų ministerija.

² Ten pat.

³ Political Parties Act. Official Gazette of the Republic of Slovenia No. 100/2005.

nustatomas visų balsų skaičius. Kiekvienai politinei partijai skiriamos pusmetinės valstybės dotacijos dydis apskaičiuojamas vieno rinkėjo finansinį koeficientą (jis lygus pusės dydžio valstybės biudžeto dotaciją padalinus iš visų balsų skaičiaus) padauginus iš rinkėjų, atidavusių savo balsus už konkrečios partijos kandidatus, balsų skaičiaus. Pagal šią metodiką yra paskirstomas visas valstybės dotacijos dydis. PPFK įstatymo pakeitimo įstatymo projekte¹ šis dydis yra padalijamas į fiksuotą ir kintamąją dalis. Fiksuotas dydis sudaro 10 procentų visos dotacijos dydžio ir paskirstomas visoms partijoms, atitinkančioms nustatytus reikalavimus, po lygiai. Kintamąją dalį sudaro likusieji 90 procentų dotacijos bei nepanaudoti pinigai iš fiksuotos dalies. Kintamoji dalis politinėms partijoms paskirstoma proporcingai rinkėjų atiduotiems balsams per rinkimus, t.y. pagal tą pačią metodiką, kuri yra naudojama ir šiuo metu.

Valstybinis politinių partijų finansavimas, reglamentuojamas PPFK įstatymo 13 straipsnyje yra bendrasis. PPFK įstatymo pakeitimo įstatymo projekte² yra numatoma svarbi naujovė, nes valstybinis finansavimas tampa specialiuoju. Yra nustatytas reikalavimas valstybės biudžeto asignavimus naudoti tik politinės partijos veiklos tikslams, nurodytiems partijos įstatuose. Be to, konkrečiai nustatoma, kad tokiomis lėšomis negalima apmokėti koncertų, renginių, vaišių, pobūvių, banketų. Taip pat negalima tokių lėšų naudoti darbuotojų samdymui (išskyrus buhalterio). Toks reglamentavimas gal ir padėtų geriau kontroliuoti partijos išlaidas, bet, manau, gali būti per daug sudėtinga įgyvendinti tokio reguliavimo kontrolę.

Šiame skyriuje aptarta tik viena tiesioginio valstybinio politinių partijų finansavimo forma - bendras finansavimas, remiantis rinkimų rezultatais. Tendencija tokia, kad siūlomi variantai visų pirma yra palankūs mažoms, naujai besikuriančioms politinėms partijoms. Manau, tokioms partijoms ypatingai reikalinga valstybės parama, nes nėra gaunamos didelės lėšos iš kitų politinių partijų finansavimo šaltinių. Tačiau tai tik viena tiesioginio valstybinio politinių partijų finansavimo rūšių. Toliau analizuojama kita rūšis – dalies rinkiminių išlaidų politinei partijai kompensavimas iš valstybės biudžeto.

1.2 Dalinis kompensavimas

Dar viena valstybinio tiesioginio politinių partijų finansavimo formų – dalinis politinių partijų išlaidų rinkimams kompensavimas iš valstybės biudžeto. Tokio pobūdžio finansavimas atliekamas remiantis politinių partijų finansine atskaitomybe, todėl tokio finansavimo gavimo siekis skatina politines partijas laiku pateikti politinių kampanijų finansavimo ataskaitas, o taipogi neslėpti rinkimų kampanijų pajamų ir išlaidų.

¹ PPFK įstatymo pakeitimo įstatymo projektas Nr. XP-2662, parengtas Teisingumo ministerijos kartu su Finansų ministerija.

² Ten pat.

Politinės partijos pajamos, kaip jau buvo minėta, turi būti gaunamos iš PPFK įstatyme nurodytų šaltinių ir kaupiamos politinės partijos banko sąskaitoje ar, įstatymo nustatytais atvejais, specialiose banko sąskaitose.

Išlaidomis, skirtomis politinei kampanijai finansuoti, yra laikomos tokios išlaidos ir tokie įsipareigojimai, kuriuos politinė partija turi politinės kampanijos laikotarpiu. Pavyzdžiui, išlaidos, skirtos politinės reklamos ar kitos agitacinės medžiagos gamybai ir platinimui, taip pat išlaidos, reikalingos apmokėti politinės kampanijos išdininko atlyginimui, transporto priemonių politinės kampanijos reikmėms ir kitokios išlaidos, kurios yra nustatytos įstatyme. Tai pakankamai platus sąrašas, kuriame atsispindi pagrindinis reikalavimas, kad tokios išlaidos būtų turimos konkrečiu laikotarpiu, t.y. politinės kampanijos laikotarpiu. Jeigu politinės kampanijos dalyvis surenka daugiau lėšų, nei kad turėjo išlaidų savo politinei kampanijai, tokiu atveju Įstatymas įpareigoja nepanaudotas lėšas perduoti turinčiam teisę teikti labdarą juridiniam asmeniui, kuris šias lėšas privalo panaudoti labdarai.

Maksimalius politinės kampanijos išlaidų konkrečiose rinkimų apygardose dydžius, remdamasi PPFK įstatymu, nustato ir juos kasmet skelbia Vyriausioji rinkimų komisija. Pirmiausia, Vyriausioji rinkimų komisija, nustatydamą maksimalią išlaidų sumą politinei kampanijai finansuoti, atsižvelgia į tai, kokią Lietuvos Respublikos dalį užima rinkimų apygarda. Jei tai yra visa Lietuvos Respublikos teritorija (Lietuvos Respublikos Seimo rinkimai daugiamandatėje rinkimų apygardoje, rinkimai į Europos Parlamentą, Respublikos Prezidento rinkimai, referendumas), tada maksimalus išlaidų vienam politinės kampanijos dalyviui dydis skaičiuojamas šalies rinkėjų sąrašė įrašytų rinkėjų skaičių padauginus iš 1,5 Lt ir gautą sandaugą suapvalinus dviejų pirmųjų reikšminių skaitmenų tikslumu. Pavyzdžiui, 2004 m. Seimo rinkimų daugiamandatėje rinkimų apygardoje rinkėjų sąrašė įrašytų rinkėjų skaičius – 2 666 196. Šį skaičių padauginus iš 1,5 Lt gaunamas maksimalus politinės kampanijos išlaidų dydis, t.y. 4 mln. Lt. Lietuvos Respublikos Seimo rinkimų vienmandatėse rinkimų apygardose atveju, maksimalus išlaidų dydis nustatomas konkrečios rinkimų apygardos rinkėjų skaičių padauginus jau iš 2 Lt. Ta pati tvarka ir savivaldybių tarybų rinkimų atveju, tik atsitikus taip, kad sandauga yra mažesnė nei 20 000 Lt, maksimalus politinės kampanijos išlaidų dydis ir lieka 20 000 Lt. Pavyzdžiui, Neringos rinkiminėje apygardoje rinkėjų skaičius 2 808. Padauginus iš 2 Lt, sandauga lygi tik 5 600 Lt, tačiau vis tiek maksimalus išlaidų, skirtų vieno dalyvio politinei kampanijai, dydis yra 20 000 Lt.¹

Šiais metais vyks Lietuvos Respublikos Seimo rinkimai. Pagal Vyriausiosios rinkimų komisijos ekspertų skaičiavimus, visos politinės partijos turėtų išleisti daugiau kaip 60 mln. Lt.

¹ Vyriausiosios rinkimų komisijos 2008-02-06 sprendimas Nr. 5 Dėl maksimalių išlaidų politinei kampanijai finansuoti.

Manoma, kad galimus 4 mln. Lt daugiamandatėse apygardose ir 5 mln. Lt vienmandatėse apygardose, iš viso 9 mln. Lt, rinkimų agitacijai surinks maždaug šešios pagrindinės partijos, t.y. R. Pakso vadovaujama partija „Tvarka ir teisingumas“, V. Uspaskicho vadovaujama Darbo partija, K. Prunskienės vadovaujama Valstiečių liaudininkų sąjunga, A. Zuoko vadovaujama Liberalų ir centro sąjunga, G. Kirkilo vadovaujama Lietuvos socialdemokratų partija, A. Kubiliaus vadovaujama Tėvynės sąjunga. Remiantis Vyriausiosios rinkimų komisijos oficialia statistika lyginant 1996 m., 2000 m. ir 2004 m. Lietuvos Respublikos Seimo rinkimus oficialiai brangiausiai Seimo nario mandatas kainavo 2000 m. vykusiuose Seimo rinkimuose. Beveik po 600 000 Lt už mandatą išleido Nuosaikiųjų konservatorių sąjunga ir Centro sąjunga. Per praėjusius rinkimus daugiausiai už mandatą išleido Liberalų ir centro sąjunga, t.y. 252 200 Lt. Savo kaina Seimo rinkimams gali prilygti nebent vieninteliai iki šiol vykę rinkimai į Europos Parlamentą.

PPFK įstatyme nustatytos sąlygos, kurias atitinkančios politinės partijos įgyja teisę gauti tokių išlaidų dalinę kompensaciją iš valstybės biudžeto. Visų pirma tokią teisę turi tos politinės partijos, kurių iškelti kandidatai ir kandidatų sąrašai atitinkamose rinkimų apygardose gavo ne mažiau kaip po 3 procentus rinkimuose dalyvavusių rinkėjų balsų. 2007 m. spalio 7 d. vykusiuose rinkimuose į Lietuvos Respublikos Seimą Dzūkijos vienmandatėje rinkimų apygardoje iš dešimties politinių partijų iškeltų kandidatų, trys kandidatai, atstovaujantys Pensininkų partijai, Lietuvos Respublikos liberalų sąjūdžiui ir Lietuvos socialdemokratų sąjungai surinko mažiau nei 3 procentus rinkėjų balsų. PPFK įstatymo projekte apskritai siūloma mažinti žemutinę 3 procentų ribą tiesioginiam valstybiniam finansavimui gauti iki 1 procento, tad ir reguliuojant šią valstybinio finansavimo formą siūloma nustatyti 1 procento ribą, kaip vieną iš sąlygų dalies išlaidų politinei kampanijai kompensavimui gauti. Jei būtų galiojusi tokia nuostata, Pensininkų partija, gavusi 1,05 procentus rinkėjų balsų, būtų pretendavusi gauti dalinę išlaidų kompensaciją iš valstybės biudžeto. Antroji būtina sąlyga – šurkščių įstatymų pažeidimų nebuvimas. Vyriausiajai rinkimų komisijai skirta kompetencija nuspręsti, ar yra padarytas šurkštus įstatymo pažeidimas. PPFK įstatymas numato, kad tokiu pažeidimu gali būti laikoma ir veikla, kuri įstatyme apibūdinama kaip „netinkama veikla“, taip pat ir kita veikla, dėl kurios negalima nustatyti, ar politinės partijos finansinės veiklos deklaracija atitinka tikrovę. Privalomų pateikti dokumentų nepateikimas ar privalomų saugoti dokumentų praradimas taip pat gali būti laikomas atitinkančiu šurkštaus įstatymo pažeidimo sąvoką. Nėra nustatytas baigtinis šurkščių įstatymo pažeidimų atvejų sąrašas, todėl Vyriausioji rinkimų komisija gali pripažinti ir kitokią veiklą, kuria šurkščiai pažeidžiamas įstatymas. Kaip jau minėta, PPFK įstatyme ydingai reglamentuojama šurkštaus įstatymo pažeidimo sąvoka, trūksta aiškumo, dar daugiau painiavos

įneša „netinkamos veiklos“ sąvokos įvedimas, todėl keičiant PPFK įstatymą būtina atkreipti dėmesį į šią situaciją, aiškiau detalizuoti atvejus, laikytinus šiuurškšiais įstatymo pažeidimais.

Dar viena sąlyga, būtina teisės į tokio pobūdžio kompensacijos įgijimą – skolos išsipareigojimų, susijusių su politine kampanija, nebuvimas. Taip siekiama, kad partijos politinę kampaniją baigtų be skolų. Toks reikalavimas svarbus, nes partijos, siekiančios gauti dalies išlaidų politinei kampanijai kompensavimą, stengsis racionaliai įvertinti savo galimybes finansuoti politines kampanijas ir neįsiskolinti taip, jog iš valstybės gauta kompensacija taptų vienintele viltimi gražinti skolas. 2007 m. vyko savivaldybių tarybų rinkimai ir kai kurios partijos kaip kad Lietuvos lenkų liaudies partija, Lietuvos laisvės sąjunga, Lietuvos tautininkų sąjunga turėjo skolos išsipareigojimų, todėl negalėjo pretenduoti į savo politinės kampanijos išlaidų dalies kompensaciją iš valstybės biudžeto.¹

Vyriausioji rinkimų komisija, remdamasi Valstybinės mokesčių inspekcijos išvadomis dėl politinių kampanijų finansavimo ataskaitų, pačiomis ataskaitomis bei kita informacija nustato, kurios partijos įgyja teisę gauti dalies išlaidų politinei kampanijai finansavimą. Tokios partijos įgyja teisę gauti iki 25 procentų politinės kampanijos išlaidų kompensaciją. Valstybės biudžete yra nustatoma asignavimų suma, skirta kompensuoti daliai politinės kampanijos išlaidų. Ji paskirstoma politinėms partijoms, turinčioms teisę gauti tokią kompensaciją, proporcingai jų politinės kampanijos išlaidoms. Slovėnijoje dalinė kompensacija skaičiuojama kiek kitaip. Pagal Slovėnijos rinkiminių kampanijų įstatymą, partijos, kurios rinkimuose pasiekia nustatytą ribą bei gauna vietų Nacionalinėje Asamblėjoje, turi teisę gauti rinkiminių kampanijų išlaidų kompensavimą iš valstybės biudžeto. Toks kompensavimas yra 0.25 EUR už balsą, o visa kompensuojamų išlaidų suma neviršija panaudotų išlaidų, kurios yra nurodomos Audito Teismo auditorių pranešime. Teisę gauti dalinę kompensaciją taip pat turi politinės partijos, kurios surinko nors 6% balsų visoje rinkiminėje apygardoje arba bent 2% visos šalies balsų. Tokių partijų rinkiminių kampanijų kompensacijos dydis yra 0.13 EUR už balsą.² Taigi, Lietuvos ir Slovėnijos atvejai skiriasi kriterijais, pagal kuriuos kompensuojamos partijų išlaidos. Lietuvoje daugiau dėmesio skiriama į turėtų išlaidų dydį, siekiama skatinti teisingų duomenų pateikimą politinių partijų finansinėse ataskaitose. Slovėnijoje didesnis prioritetas teikiamas politinės partijos populiarumui, jos rezultatams rinkimuose. Manau, šių abiejų kriterijų panaudojimas kuriant dalinės rinkiminių išlaidų kompensacijos iš valstybės biudžeto reglamentavimą, būtų naudingiausias ir optimaliausias variantas, skatinantis politines partijas sąžiningai pateikti duomenis finansinėse ataskaitose bei efektyviai veikti, atstovaujant kuo didesnės visuomenės dalies svarbiems interesams.

¹ Vyriausiosios rinkimų komisijos 2007-10-30 sprendimas Nr. 326 Dėl 2007 m. savivaldybių tarybų rinkimų politinės kampanijos dalies išlaidų kompensavimo.

² Election Campaign Act. Official Gazette of the Republic of Slovenia No. 119/2006.

Ši valstybinio finansavimo rūšis yra bendroji, t.y. nereikalauja, kad pinigai, skirti partijoms iš valstybės biudžeto, būtų naudojami tam tikriems tikslams. PPFK įstatymo pakeitimo įstatymo projektu¹ siūlomas valstybinis partijų finansavimas yra specialusis, todėl nustatytas dalies išlaidų politinei kampanijai kompensavimas yra tikslinis. Tokią kompensaciją gavusios partijos gali ją naudoti tik politinės kampanijos išlaidoms kompensuoti. Kad būtų pasiektas šio reikalavimo įgyvendinimas, reikalaujama metinėje finansinės veiklos deklaracijoje nurodyti, kokioms politinės kampanijos išlaidoms apmokėti panaudota politinės kampanijos išlaidų dalies kompensacija.

Dalies rinkiminių išlaidų politinei partijai kompensavimas iš valstybės biudžeto kaip ir valstybės skiriamos subsidijos politinėms partijoms sudaro didelę reikšmę politinių partijų finansinėje veikloje turintį tiesioginį valstybinį politinių partijų finansavimą. Svarbiausia nustatyti tinkamus kriterijus, kuriuos atitinkančios politinės partijos pretenduotų gauti tiesioginį valstybinį finansavimą. Svarbu ir tai, kad politinės partijos būtų suinteresuotos atitikti nustatytus kriterijus, kad valstybės teikiama finansinė parama joms būtų svarbi ir svari. Valstybės teikiamas finansavimas mažina suinteresuotų privačių aukotojų neleistiną įtaką politinėms partijoms. Tačiau per didelis partijų rėmimas iš valstybės biudžeto silpnina ryšį tarp partijų ir rinkėjų, partijos tampa tarsi valstybės institucijomis. Todėl svarbu nustatyti tokį teisinį reglamentavimą, kad būtų pasiekta pusiausvyra tarp šių dviejų tipų tiesioginio valstybinio finansavimo. Vis tik valstybė gali remti politines partijas ir kitokiomis priemonėmis. Vis didesnis vaidmuo turėtų būti skiriamas netiesioginiam valstybiniam finansavimui.

3.2 Valstybinis netiesioginis politinių partijų finansavimas

Lietuvoje valstybinis netiesioginis politinių partijų finansavimas nėra itin populiarus, tačiau daugumoje demokratinių valstybių tokio pobūdžio finansavimas įgauna vis didesnę reikšmę. Tokie valstybinio netiesioginio politinių partijų finansavimo būdai, kaip nemokamas rinkiminių lapelių spausdinimas, nemokamas laisvos vietos suteikimas skelbimų lentoje, nemokamas patalpų suteikimas partijos suvažiavimams, nemokamos pašto paslaugos siunčiant laiškus rinkėjams ar nemokamas valstybinio ar valstybės licencijuoto radijo ir televizijos eterio laikas, yra vertingesni negu subsidijos grynaisiais pinigais ar pinigų pervedimas.

Daugelyje šalių tradiciškai valstybės parama yra teikiama netiesiogiai. Tokia netiesioginė parama partijoms yra vienintelis valstybės paramos šaltinis šalyse, kuriose nenustatytas tiesioginis finansavimas iš valstybės biudžeto. Pavyzdžiui, Indijoje politinės partijos negauna jokio finansavimo iš valstybės, tačiau joms suteikiamas daugiau nei 122 valandų eteris

¹ PPFK įstatymo pakeitimo įstatymo projektas Nr. XP-2662, parengtas Teisingumo ministerijos kartu su Finansų ministerija.

valstybinėje televizijoje ir radijo stotyse, taip pat siūloma paremti politines partijas garsiakalbiais, popieriumi, oro kondicionieriais.¹ Netiesioginis valstybinis finansavimas pradėtas nuo išmokų parlamento nariams ar parlamentinėms partinėms grupėms. Kai kuriose šalyse netiesioginis valstybės finansavimas yra skiriamas tik tam tikriems konkrečioms tikslams, pavyzdžiui, jaunimo organizacijų darbui, politiniam suaugusiųjų apmokymui ar politiniam tyrimui. Kartais netiesiogiai finansuojami tik tam tikri rinkimai (pvz.: JAV prezidento rinkimai).

Visose kontinentinės Europos šalyse vis svarbesnis tampa nemokamo valstybinio radijo ir televizijos eterio laiko suteikimas. Pavyzdžiui, Ispanijoje valstybė finansuoja rinkimines kampanijas leisdama naudotis viešuoju eteriu ir kitomis priemonėmis, o tai politinėms partijoms leidžia nemažai sutaupyti. Grupėms, dalyvaujančioms rinkiminiame procese, leidžiama nemokamai pasisakyti valstybinėje televizijoje ir radijo eteryje. Visos kandidatų grupės turi teisę į minimalų eterio laiką, po kurio laikas yra paskirstomas proporcingai pagal parlamentinį atstovavimą. Toks kriterijus yra palankus didelėms visos tautos mastu partijoms ir ne tiek palankus išimtinai autonominės teršės grupėms bei mažoms grupėms, kurios gauna reikalingą procentą balsų, bet turi mažą ar neturi visai jokio parlamentinio atstovavimo.²

Prancūzijos valstybė suteikia politinėms partijoms lengvatų, kurios gali būti laikomos, kaip netiesioginis finansavimas: laikotarpiu, kai nevyksta rinkiminės kampanijos (specialios taisyklės yra taikomos kampanijų laikotarpiu), politinės grupės Nacionalinėje Asamblėjoje ar Senate turi teisę į tam tikrą eterio laiką, leidžiančią joms transliuoti per radijo ir televizijos kanalus.³

Apskritai, Europos šalyse vyrauja tendencija, kad eterio laikas besivaržančioms partijoms paskirstomas proporcingai pagal jų pasirodymą praėjusiuose visuotiniuose rinkimuose. Paprastai didelės partijos gauna daugiau eterio laiko nei mažesnės, bet, pavyzdžiui, Olandijoje partijos, atstovaujamos antruosiuose Parlamento rūmuose gauna tą patį radijo ir televizijos eterio laiką, nepaisant jų dydžio. Vykstant rinkiminėms kampanijoms (septynios savaitės prieš nacionalinius rinkimus) tas pats taikoma visoms partijoms, kurios iškėlė kandidatus visose 19 provincijų. Švedijoje nemokamas televizijos ir radijo eterio laikas suteikiamas partijoms tik per rinkimines kampanijas. Partijoms nėra leidžiama mokama politinė reklama, išskyrus vietos televizijos ir radijo stotyse.⁴

Radijo ir televizijos eterio pagalba politinės partijos daro didžiulę įtaką rinkėjų apsisprendimui. Lietuvoje būtent reklamai visuomenės informavimo priemonėse partijos išleidžia ne mažiau kaip du trečdalius politinės kampanijos lėšų. Pasigirstant siūlymams

¹ Bryan, Shari; Baer, Denise. Money in Politics. A Study of Party Financing Practices in 22 Countries. 2005, p. 70.

² González Aznar, Jorge. Political Corruption, Party Financing, Spain. 2005, p. 7.

³ Yves-Marie, Doublet. Country Reports on Political Corruption and Party Financing. France, 2002, p. 6.

⁴ Pinto-Duschinsky, Michael. Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaigns. 2004, p. 142.

uždrausti politinę reklamą vaizdo ir garso kūriniais per televiziją, rinkimų agitacijai skirtų diskusijų, debatų, pokalbių ir kitų laidų apmokėjimo iš valstybės biudžeto klausimai tampa dar aktualesni. Toks finansavimas svarbus ir žiniasklaidos verslui, kad neprarastų už politinę reklamą gaunamų lėšų. Daugelyje Vakarų Europos valstybių mokama politinė reklama yra teisiškai uždrausta, dažniausiai argumentuojant tuo, kad rinkiminis informavimas turi būti nešališkas ir teisingas. Politinių partijų finansinės galimybės yra nevienodos, tad ir jų perkamo transliacijų laiko trukmė yra nevienoda, todėl mokama politinė reklama yra laikoma diskriminacine. Mokama politinė reklama radijuje ir televizijoje nuo 1990 metų yra draudžiama Anglijoje. Airijoje mokama politinė reklama yra draudžiama nuo 1960 metų nacionaliniame radijuje ir televizijoje ir nuo 1988 metų komerciniuose kanaluose. Politinė reklama yra draudžiama ne tik Vakarų demokratijos šalyse (Norvegija, Danija, Šveicarija, Švedija, Malta, Prancūzija ir kt.), bet ir kai kuriose pokomunistinėse šalyse (Čekija, Slovakija, Bosnija ir Hercegovina ir kt.). Valstybėse, kuriose mokama politinė reklama yra leidžiama (daugiausia Rytų ir Vidurio Europos valstybėse, pvz., Bulgarijoje, Makedonijoje, Vengrijoje, Ukrainoje, Lenkijoje, Latvijoje ir Estijoje), ji suprantama kaip žodžio ir informacijos laisvės išraiška, tačiau vis tiek paprastai yra ribojama tokios reklamos trukmė, kainos ir pan. Lietuvoje ilgą laiką politinė reklama apskritai nebuvo reglamentuojama, nes Lietuvos Respublikos reklamos įstatymas tokio pobūdžio reklamos neapima. Tik 2004 m. rugpjūčio 23 d. priėmus PPFK įstatymą, pirmą kartą buvo apibrėžtas politinės reklamos terminas. Pagal šią sąvoką politinė reklama gali būti laikoma, pavyzdžiui, klipas, propaguojantis politinę partiją ar atskirą kandidatą, taip pat užsakomieji straipsniai, parašyti kurio nors politiko interesais ar kuriais siekiama pakenkti konkurentams. Remiantis pateikta sąvoka galima daryti išvadą, kad yra reglamentuojama tik ta politinė reklama, kuri yra susijusi su rinkimais, referendumu, deja, nerinkiminiu periodu teikiama reklama, kuria siekiama gerinti politikų įvaizdį, nėra reglamentuojama. PPFK įstatymo pakeitimo įstatymo projekte¹ pateikiama politinės reklamos sąvoka šio trūkumo neįvertina. PPFK įstatymo projekte yra apibrėžiama paslėptos politinės reklamos sąvoka, ko nėra dabar galiojančiame įstatyme. Be to, PPFK įstatymo projekte siūloma uždrausti paslėptą politinę reklamą. PPFK įstatymo 30 straipsnio 1 dalis nurodo, kad politinei partijai padarius šiurkštų šio įstatymo pažeidimą, jai gali būti nuspręsta neskirti valstybės biudžeto dotacijos pusmetinio dydžio. Tačiau nėra aišku, kas yra prilyginama šiurkščiam įstatymo pažeidimui ir ar į šią sąvoką įeina ir 17 straipsnio 3 dalies pažeidimas, t.y. nepažymėtos reklamos skleidimas. PPFK įstatymo projekte daug išsamiau reglamentuojami atsakomybės klausimai, netgi detalios įvardijama, kas laikoma šiurkščiu įstatymo pažeidimu. Deja, nei

¹ PPFK įstatymo pakeitimo įstatymo projektas Nr. XP-2662, parengtas Teisingumo ministerijos kartu su Finansų ministerija.

nepažymėtos reklamos skleidimas, nei paslėpta politinė reklama įstatymo projekte nėra laikoma šiurkščiu įstatymo pažeidimu. Atsakomybė numatyta ATPK 207⁹ straipsnyje. 2007 m. Vyriausioji rinkimų komisija sulaukė iš Žurnalistų etikos inspektoriaus tarnybos pranešimo dėl kelių publikacijų, kur yra nepažymėta politinė reklama. Vyriausioji rinkimų komisija dėl šių publikacijų surašė administracinių teisės pažeidimų protokolus. Galbūt būtų tikslingiau, jeigu Reklamos įstatymas su tam tikromis išlygomis būtų taikomas ir politinei reklamai arba netgi būtų priimtas atskiras įstatymas, kuriuo būtų reglamentuojama politinė reklama bei nuostatos dėl politinės reklamos stebėsenos, atsakomybės už reikalavimų nesilaikymą taikymo.

Šiuo metu pateiktame PPFK įstatymo projekte į aukos apibrėžimą atsisakoma įtraukti neatlygintinai pagamintą arba paskleistą politinę reklamą politinės kampanijos dalyvio interesais. Toks pakeitimas susijęs su PPFK įstatymo projekto 18 straipsniu, kuriuo 5 dalyje nustatytas politinės reklamos garso ir vaizdo kūriniais televizijoje draudimas. To paties straipsnio 6 dalyje numatyta, kad rinkimų agitacijai skirtas diskusijų, debatų, pokalbių ir kitas laidas apmokėti galima tik iš valstybės biudžeto skiriamų asignavimų politinei partijai. Tokia nuostata įtvirtinta ir Lietuvos Respublikos parlamentinių partijų susitarime dėl kovos su korupcija stiprinimo. Tokiu reglamentavimu būtų žengtas didelis žingsnis atsisakant įvairaus pobūdžio vaidybinės politinės reklamos, partijos daugiau galvotų apie diskutuojamas problemas, o ne apie tai, iš kur gauti pinigų ryšių su visuomene kompanijų pagamintiems produktams pirkti. Be to, būtų ieškoma glaudesnio ryšio ir nuolatinio bendravimo su rinkėjais. Dabar apie du trečdalius rinkimų kampanijų sąnaudų užima garso ir vaizdo reklama. Tokie vaizdo klipai kaip kad „Už Petrą, už Petrą“, „Geriau patyręs“, „Nemesk kelio dėl takelio“ ir daugelį kitokių kainuoja daug pinigų, bet iš esmės nieko nepasako apie politinių partijų programas ar kandidatus. Daugelyje užsienio šalių politinė reklama yra paremta viešais debatais, diskusijomis. Vaidybinė reklama būdinga tik kai kuriose Rytų šalyse. Tobulinant tokį reglamentavimą galbūt geriau būtų sumažinus partijoms skirtus valstybės asignavimus, skirti tam tikrą sumą pinigų iš valstybės biudžeto rinkimų agitacijai skirtoms diskusijų, debatų, pokalbių ir kt. laidoms apmokėti. Taip būtų galima lengviau atlikti tokio pobūdžio reklamos kontrolę. Galbūt naudingas būtų draudimas tokios reklamos, kurioje nepasirodo pats politikas, taip pat mokamos reklamos draudimas. Tačiau tada turėtų būti suteikiamas nemokamas eterio laikas ir skatinamos politinio pobūdžio diskusijų laidos.

Visiškas politinės reklamos draudimas galimai yra prieštaraujantis Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir tarptautinėms sutartims, kuriose įtvirtintos pagrindinės žmogaus teisės ir laisvės. Europos teisės departamentas savo išvadoje pažymėjo, kad toks ribojimas galimas tik esant Europos žmogaus teisių teismo jurisprudencijoje suformuotoms sąlygoms. Europos teisės departamento nurodytoje byloje Stambuk prieš Vokietiją, Europos žmogaus teisių teismas pasisakė, kad reklama gali būti ribojama, kai siekiama išvengti neteisingos konkurencijos ar

melagingos reklamos. Kartais gali būti ribojama ir objektyvi, teisinga reklama, siekiant, kad būtų užtikrinama kitų asmenų teisių apsauga ar kai tai priklauso nuo tam tikros profesijos ar komercinės veiklos.¹ Visi ribojimai turi būti labai pasverti ir kad tai būtų proporcinga priemonė siekiant tikslo, dėl kurių nustatomas toks draudimas.

Dabar Politinių partijų įstatyme nustatyta, kad rinkimų metu visoms Seimo, savivaldybių tarybų, Respublikos Prezidento ar Europos Parlamento rinkimuose dalyvaujančioms politinėms partijoms bei jų kandidatams suteikiama teisė nemokamai naudotis Lietuvos nacionalinio radijo ir televizijos laiku bei sudaromos vienodos galimybės naudotis kitomis visuomenės informavimo priemonėmis. Vyriausiajai rinkimų komisijai suderinus su Lietuvos nacionalinio radijo ir televizijos vadovais pavesta nustatyti Lietuvos nacionalinio radijo ir televizijos laidų trukmę ir laiką. Vyriausioji rinkimų komisija, skirstydama laidų laiką, turi laikytis lygiateisiškumo principo. Turi būti lygiateisiškumas tarp kandidatų sąrašų daugiamandatėje rinkimų apygardoje, taip pat ir tarp vienmنداčių rinkimų apygardų ir tarp kandidatų vienmandatėje rinkimų apygardoje. Kiekvienam kandidatų sąrašui skiriama ne mažiau kaip po vieną valandą nacionalinio radijo ir televizijos laiko, skirto debatams su kito ar kitų kandidatų sąrašų atstovais. Rinkimų į savivaldybės tarybas agitacinių kampanijų metu kiekvienai kandidatų sąrašą keliančiai politinei partijai skiriama ne mažiau kaip po 20 minučių radijo ir televizijos laiko. Be to, pridedama laiko proporcingai iškeltų kandidatų sąrašų skaičiui.

Aptariant naudojimąsi kitomis visuomenės informavimo priemonėmis, Politinių partijų įstatymas nurodo, kad turi būti sudaromos vienodos galimybės jomis naudotis visoms rinkimuose dalyvaujančioms politinėms partijoms ir jų kandidatams. Šiame įstatyme įtvirtinama, kad politinė reklama gali būti teikiama tik pagal visiems politinės kampanijos dalyviams vienodus įkainius bei sąlygas, kuriuos būtų galima pakeisti tik žurnalistų etikos inspektoriaus sutikimu.

Kitokia valstybės parama, tokia kaip pašto paslaugos, nemokamų patalpų suteikimas, nemokama plakatų vieta yra retesnė ir mažiau svarbi, tačiau vis tiek vertinga. Ispanijoje savivaldybės siūlo nemokamą vietą plakatų, skelbimų klijavimui, rinkiminiams leidiniams, taip pat suteikia patalpas (susirinkimų sales, aikštes), kad būtų galima surengti rinkiminę sueigą. Tokiu pačiu būdu yra finansuojamos rinkiminių leidinių siuntimo balsuotojams pašto išlaidos.² Panašiai ir Prancūzijoje, kur netiesioginės valstybės subsidijos kandidatams pasireiškia nemokamomis pašto paslaugomis, laisvos vietos plakatams klijuoti skirtose lentose suteikimu, parama iš mokesčių bei televizijos ir radijo eterio laiku, skirtu rinkimams.³ Švedijoje valstybė padengia rinkiminių reikmenų (rinkimų biuletenių, balsavimo vokų) ir visuomenės informavimo

¹ Europos žmogaus teisių teismo 2001-11-22 sprendimas Nr. 37928/97 byloje Stambuk prieš Vokietiją.

² González Aznar, Jorge. Political Corruption, Party Financing, Spain. 2005, p. 11.

³ Yves-Marie, Doublet. Country Reports on Political Corruption and Party Financing. France, 2002, p. 6.

išlaidas. Vietos valdžia moka rinkiminiams darbuotojams, už balsavimo įrenginius bei transportą, vežantį į balsavimą ir iš jo. Italijoje, Švedijoje suteikiamos nemokamos pašto paslaugos siunčiant literatūrą, susijusią su kampanija, kiekvienam rinkėjui nacionaliniuose rinkimuose. Panašiai ir Ispanijoje, kampanijų literatūros siuntimui pašto įkainiai yra labai sumažinti. Italijos valstybė leidžia partijoms naudotis valstybiniais pastatais politiniais tikslais. Politinėms partijoms yra suteikiama garantuota nuomos sutartis partijai reikalingiems pastatams mažiausiai šešeriams metams. Be to, nuomos mokestis partijai negali būti didesnis. Naudojimosi vieša vieta skelbimams, afišų lentų, lankstinukų kainos partijoms yra sumažinamos vienu trečdaliu. Savivaldybės Ispanijoje, Prancūzijoje, Vokietijoje, Olandijoje suteikia partijoms nemokamą vietą plakatams. Partijoms leidžiama užklijuoti vieną rinkiminį plakatą ant kiekvienos skelbimų lentos šalia kitos partijos skelbimo. Kartais partijoms yra suteikiama nemokamai naudotis susirinkimų salėmis (Italija, Prancūzija, Ispanija), baldais, kompiuteriais ir mašinomis (Prancūzija). Vokietijoje politinėms partijoms tenka už tai mokėti. Prancūzijoje ir Vokietijoje valstybė užmoka už partijų telefoninius pokalbius ir kompiuterinius įrenginius bei nemokamai suteikia galimybę naudotis pastatais, esančiais netoli parlamento pastato. Parlamentinės partinės grupės kaip kolektyviniai organai gali pasamdyti personalą sekretoriato bei moksliniam tiriamajam darbui Prancūzijoje, Vokietijoje ir Švedijoje. Vietos lygmeniu partinės grupės savivaldybių asamblėjose taip turi teisę gauti valstybinę paramą. Vokietijoje tokia parama yra įprasta jau nuo 1970 m., tuo tarpu Prancūzijoje tokia parama pradėta teikti visai neseniai ir tai susiję su paskutiniaisiais dešimtmečiais vykusiu decentralizacijos procesu.¹

Lietuvos įstatymuose taip pat galima rasti kitokio pobūdžio valstybinio netiesioginio finansavimo išraiškų. Pavyzdžiui, Seimo rinkimų metu politinės partijos ir kandidatai neturi mokėti už kandidato vienmandatėje rinkimų apygardoje rinkimų plakatus, taip pat rinkimų programas, kandidatų sąrašų spausdinimo išlaidas laikraštyje. Šios išlaidos nekeičia specialios rinkimų sąskaitos maksimalaus leistino dydžio. Prezidento rinkimų įstatyme įtvirtinta nuostata, kad kandidatams į Respublikos Prezidentus iš valstybės lėšų lygiais pagrindais apmokama už įstatyme nurodytą laiką Lietuvos nacionaliniame radijuje ir televizijoje, taip pat už kandidato rinkiminės programos bei rinkiminio plakato atspausdinimą. Rinkimų į Europos Parlamentą bei savivaldybių tarybų rinkimų metu politinės partijos nemoka už kandidatų sąrašų rinkimų programų atspausdinimą. Komercinėse visuomenės informavimo priemonėse politinių partijų rinkimų agitaciją riboja tik rinkimų specialiųjų sąskaitų dydis.

Turtingose visuomenėse skatinimas aukoti yra netiesioginio valstybės finansavimo metodas. Kai kur valstybės parama yra teikiama kaip atitinkamas fondas, kai yra pridedama pinigų suma prie tos, kurią paaukoko partijos ar kandidato rėmėjai mažomis sumomis. Kai kurios

¹ Pinto-Duschinsky, Michael. Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaigns. 2004, p. 143.

šalys turi nustatę mokestines lengvatas taip skatinant politinį rėmimą. Pavyzdžiui, Vokietijoje šalia tiesioginio valstybinio politinių partijų finansavimo, taip pat egzistuoja ir netiesioginis finansavimas, pasireiškiantis partijų atleidimu nuo paveldėjimo, dovanojimo mokesčių taip pat galimybe fiziniams asmenims paskirsti dalį mokesčio partijoms.¹ Labiausiai veiksmingos netiesioginės subsidijos politinėms partijoms pasireiškia būtent mokestinėmis lengvatomis ir pajamų mokesčio privilegijomis. Partijos turėtų būti atleistos nuo pajamų, nuosavybės, pardavimo ir paveldėjimo mokesčių. Pasak E. Šileikio, nors ir turi būti garantuojama ūkinės veiklos subjektų lygybė, vargu, ar tikslinga politinių partijų pajamas (pvz., iš patalpų nuomos, laikraščių leidybos) sugretinti su ūkinės veiklos subjektų pajamomis. Politinių partijų pajamos galėtų būti neapmokestinamos ir tai nepažeistų ūkinės veiklos subjektų lygybės esmės. Mokesčių sumažinimas reiškia, kad aukotojai gali atimti iš savo apmokestintų pajamų aukos dydį. Mokesčių lengvatos reiškia, kad aukotojas gali reikalauti atskirti aukos dalį nuo jo ar jos mokestinių įsipareigojimų. Progresyvnis pajamų mokesčio planas labiau skatina aukoti smulkius mokesčių mokėtojus.² Pavyzdžiui, Prancūzijoje netiesioginis valstybinis politinių partijų finansavimas pasireiškia parama iš mokesčių, kuri gali sudaryti 50 % aukų, bet negali viršyti 10 % asmens gaunamų pajamų, taip pat subsidijomis, skirtomis parlamentinėms grupėms, Parlamento narių padėjėjams apmokėti (214 milijonų eurų 2003 metais abiemis asamblėjoms).³ Be to, valstybė paprastai suteikia partijoms šiek tiek mokestinių lengvatų (sumažinto tarifo pelno mokestis) kai kurioms jų pajamoms (pavyzdžiui, pastatų nuoma).⁴

PPFK įstatymo pakeitimo įstatymo projekte numatomas naujas nuolatinis politinės partijos finansavimo šaltinis – lėšos, kurias sudaro nuolatinių Lietuvos gyventojų prašymu pervesta gyventojų pajamų mokesčio dalis. Dabar gyventojai gali skirti iki 2 procentų iš gyventojų pajamų mokesčio, pavyzdžiui, Labdaros ir paramos fondui ar viešajai įstaigai. Įsigaliojus tokiam finansavimo šaltiniui gyventojai tokio mokesčio dalį galėtų skirti politinėms partijoms, politinėms kampanijoms. Tokio reglamentavimo nustatymas skatintų žmonių pilietiškumą. Gerai ir tai, kad tokio pobūdžio finansavimą lengva kontroliuoti. Be to, sumažėtų poreikis didelės valstybės biudžeto dotacijos politinėms partijoms. Labai svarbu, kad kiekvienas žmogus galėtų laisva valia nuspręsti, kuriai politinei partijai skirti gyventojų pajamų mokesčio dalį ir turėti galimybę tokį sprendimą pakeisti. Tada politinės partijos būtų labiau suinteresuotos tarnauti žmonėms. Lengviau taptų ir naujai susikuriančioms partijoms, kurios patiktų žmonėms. Vis tik šitoje situacijoje galima išvelgti ir neigiamų aspektų. Visų pirma, tokiam finansavime gali slypėti prievartos elementas. Darbdavys tiesiogiai ar netiesiogiai gali versti darbuotoją

¹ Vokietijos Bundestagas – <http://www.bundestag.de>

² Pinto-Duschinsky, Michael. Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaigns. 2004, p. 142.

³ Yves-Marie, Doublet. Country Reports on Political Corruption and Party Financing. France, 2002, p. 6.

⁴ Prancūzijos ambasada Jungtinėje Karalystėje – <http://www.ambafrance-uk.org>

paskirti gyventojų pajamų mokesčio dalį konkrečiai partijai. Be to, ne visi gyventojai galėtų skirti politinėms partijoms gyventojų pajamų mokesčio dalį, o tik dirbantys žmonės, kurių, manytina, yra šiek tiek per milijoną. Dar viena problema – tokio reglamentavimo nustatymas neigiamai atsilieptų nevyriausybinėms organizacijoms ir biudžetinėms įstaigoms. Galbūt šios problemos galima būtų išvengti nustatant atskirą procentą ar pusę procento gyventojų pajamų mokesčio, kurį būtų galima paskirti šioms įstaigoms.

Netiesioginis valstybinis politinių partijų finansavimas labai naudingas, deja, Lietuvoje dar nepakankamai išplėtotas. Tinkamas tokio finansavimo tvarkos nustatymas ne tik sumažintų tiesioginio valstybinio partijų finansavimo poreikį, bet ir didintų partijų nepriklausomumą nuo privačių aukotojų.

IV. Politinių partijų finansinės veiklos kontrolė

Kai yra naudojama reguliacinė politika, jos įtaka politiniam finansavimui gali būti apibrėžta taisyklių ir reikalavimų taikymu. Įvairiose demokratinėse šalyse reguliavimo sistemos skirtingos. Kita vertus galima išskirti du pagrindinius elementus. Draudimai ir ribojimai suvaržo anoniminius, užsienio ar juridinių asmenų finansavimo šalinius. Atskleidimo ir ataskaitų taisyklių partijoms ir kandidatams tikslas – politinių pinigų skaidrumas.¹ Tam, kad politiniai pinigai ateitų į partijų biudžetą ir būtų panaudoti pagal įstatymų nustatytus reikalavimus, būtina sukurti politinių partijų kontrolės mechanizmą bei nustatyti viešumo reikalavimus. Beveik visose šalyse, kuriose yra nustatytas tam tikras politinių pinigų reguliavimas, yra numatytos ir sankcijos, kurias pritaiko ne kas kitas, o politinių partijų finansinės veiklos kontrolę atliekanti ar atliekančios institucijos. Tokia viena ar daugiau institucijų yra reikalingos, kad įstatymo reikalavimai būtų įgyvendinami, o ne vien deklaratyvaus pobūdžio. Siekiant skaidrumo partijų finansavime, turi būti skiriamas ypatingas dėmesys politinių partijų finansinę veiklą kontroliuojančios institucinės sistemos sukūrimui. Tokia sistema turėtų būti kuo aiškesnė, t.y. finansinės veiklos kontrolę atliekančiai institucijai turi būti aiškiai numatytos jos pareigos bei kompetencija taikyti atsakomybę. Iš kitos pusės, ir politinėms partijoms turi būti suprantama, kokia atsakomybė gresia už įstatymų nustatytų reikalavimų nesilaikymą. Be to, tokia atsakomybė turi būti reali. Tam, kad būtų pelnomas ir stiprinamas visuomenės pasitikėjimas, toks reguliavimas turi būti visapusiškas, išsamus ir praktiškas.

Daugumoje šalių, taip pat ir Lietuvoje, iš politinių partijų yra reikalaujama tvarkyti savo pajamų ir išlaidų apskaitą bei pateikti tokią ataskaitą nustatytu laiku teisės akte nurodytai institucijai. Dažniausiai tokios ataskaitos yra viešos, o jas tikrina nepriklausoma nuo

¹ Pinto-Duschinsky, Michael. Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaigns. 2004, p. 145.

parlamentinės valdžios institucija. Taip siekiama, kad būtų užtikrintas tokio audito nešališkumas ir nenukentėtų partijų finansinės veiklos kontrolės tikslai.

Šią magistro darbo dalį tikslinga išskirti ir detaliau pirmoje dalyje panagrinėti politinių partijų finansinę atskaitomybę, o antroje - finansinę veiklą kontroliuojančias institucijas bei jų kompetenciją. Abiejose dalyse bus aptariama ir politinių partijų atsakomybė už finansinės veiklos pažeidimus.

1. Finansinė atskaitomybė

Politinių partijų finansavimo įstatymuose įtvirtinami įvairūs draudimai ir ribojimai. Svarbi sąlyga, kad jų būtų laikomasi, yra įpareigojimas politinėms partijoms atskleisti jų finansinę veiklą. Skaidrumas turėtų užtikrinti rinkėjams reikiamą informaciją. Kas finansiškai remia politinę partiją? Kokios finansinės operacijos yra atliekamas vienos partijos palyginus su kitomis partijomis? Bet koks skaidrumo reguliavimas turi būti nukreiptas dviem aspektais: didelių aukų atskleidimas ir pajamų bei išlaidų, turto ir įsiskolinimų ataskaitų pateikimas. Ataskaitų taisyklių reikalaujami įrašai turėtų garantuoti tam tikrą pusiausvyrą tarp partijos, kaip savanoriškos asociacijos, teisės į privatumą ir visuomenės teisės žinoti svarbiausias kovojančiųjų dėl valdžios finansines detales. Nustatant reikalavimus atskleisti finansavimo šaltinių detales ir didelių aukų dydžius reikia atsižvelgti į galimybę nustatyti suinteresuotų pinigų buvimą bei į paprastų žmonių pasitikėjimo skatinimą, siekiant, kad jie aukotų partijoms ir kandidatams. Įprastas ir praktinis sprendimas yra nustatyti tam tikros sumos slenkstį, kuris tarnautų iš dalies skaidrumo, iš dalies privatumo poreikiams.

PPFK įstatyme nustatytas privalomas nepriklausomas politinių partijų auditas, jei politinė partija per kalendorinius metus gavo didesnę kaip 3000 MGL dydžio pajamų sumą. Be to, nustatyti reikalavimai politinėms partijoms pateikti kasmetines finansinės veiklos deklaracijas bei politinių partijų politinių kampanijų finansavimo ataskaitas. Pastarųjų reglamentavimas įstatyme yra detalesnis. Tai paaiškintina tuo, kad pagrindinis politinių partijų finansavimas ir vyksta politinių kampanijų metu. Be to, tokios informacijos paskelbimas viešai daro įtaką rinkėjų apsisprendimui.

PPFK įstatymas įpareigoja politines partijas kasmet pateikti praėjusių kalendorinių metų metinę politinės partijos finansinės veiklos deklaraciją. Ji turi būti pateikta kartu su patvirtinta apskaitos žurnalo kopija, o ir pati deklaracija turi būti patvirtinta politinės partijos valdymo organo. Siekiant PPFK įstatymo aiškumo, būtų geriau, jeigu visos įstatymo nuostatos, reglamentuojančios politinės partijos finansinės veiklos deklaraciją, būtų išdėstytos viename įstatymo straipsnyje ar bent jau skirsnyje. Dabar tokios nuostatos išsimėtę skirtinguose PPFK įstatymo skyriuose.

Tokiu pat būdu reglamentuojamos ir politinės kampanijos lėšų šaltinių ir jų panaudojimo politinei kampanijai pradinių bei galutinių ataskaitų, pateikimas. Tokią ataskaitą privaloma pateikti Vyriausiajai rinkimų komisijai praėjus 25 dienoms po rinkimų ar referendumo rezultatų paskelbimo. Tokiu atveju Vyriausiajai rinkimų komisijai neįmanoma pripažinti rinkimų rezultatus negaliojančiais, jeigu iš pateiktos ataskaitos paaiškėja, kad buvo padaryti finansavimo tvarkos pažeidimai, turėję esminės įtakos rinkimų rezultatams. Todėl PPFK įstatymo projekte siūloma pagreitinti galutinių ataskaitų teikimą dar iki galutinių rinkimų rezultatų paskelbimo. Siūloma ir prailginti laiką iki galutinių rinkimų rezultatų paskelbimo. Tokio PPFK įstatymo pakeitimo įstatymo projekto¹ siūlymo idėja yra ta, kad galutinė ataskaita būtų patikrinta dar iki galutinių rezultatų paskelbimo. Vis tik kažin ar realu tikėtis, jog įmanoma iki galutinių rezultatų paskelbimo iš politinių partijų gauti finansines ataskaitas, jas patikrinti ir dar išspręsti kilusius ginčus. Tokia galutinė ataskaita yra teikiama Vyriausiajai rinkimų komisijai, kuri ją perduoda Valstybinei mokesčių inspekcijai patikrinti. Dabar PPFK įstatymas reikalauja patikrinti politinių kampanijų finansavimo atskaitas ne vėliau kaip per 45 kalendorines dienas nuo rinkimų ar referendumo galutinių rezultatų paskelbimo dienos. Politinės partijos privalo tokias ataskaitas pateikti Vyriausiajai rinkimų komisijai ne vėliau kaip praėjus 25 dienoms po tokių rezultatų paskelbimo. Nėra nustatyta, per kiek laiko Vyriausioji rinkimų komisija turi perduoti gautas ataskaitas Valstybinei mokesčių inspekcijai patikrinti. Būtų geriau nustatyti, kad politinės partijos privalėtų pateikti tokias ataskaitas ne tik Vyriausiajai rinkimų komisijai, bet kartu ir Valstybinei mokesčių inspekcijai. Kita vertus, įstatymo projekte imamas platesnių užmojų. Siekis patikrinti politinių kampanijų finansavimo atskaitas iki rinkimų ar referendumo galutinių rezultatų paskelbimo, Vyriausiosios rinkimų komisijos programinių priemonių sukūrimas bei siūlymas reikalauti tokių ataskaitų pateikimo elektroniniu būdu suponuoja pareigos Valstybinei mokesčių inspekcijai patikrinti atskaitas tik per 10 kalendorinių dienų nuo jų gavimo dienos nustatymą. Vis tik PPFK įstatymo pakeitimo įstatymo projekte turėtų būti numatyta galimybė bent minimaliai pratęsti šį terminą, nes gali atsitikti taip, kad patikrinimas nors ir bus atliktas greitai, bet dėl laiko stokos bus nekokybiškas.

Politinės partijos finansinėse ataskaitose įvelia nemažai klaidų. Remiantis Vilniaus apskrities valstybinės mokesčių inspekcijos 2007 m. rugpjūčio 9 d. išvada Nr. 283 dėl 2007 m. Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų politinės kampanijos finansavimo ataskaitų patikrinimo nustatyta įvairių pažeidimų. Bene ilgiausias pažeidimų sąrašas yra ties Liberalų sąjūdžio ataskaita. Valstybinė mokesčių inspekcija Liberalų sąjūdžio žiniaraštyje ir ataskaitoje pasigedo daugiau nei 85 tūkst. litų, gautų iš fizinių asmenų. Šios lėšos buvo nurodytos aukų lape,

¹ PPFK įstatymo pakeitimo įstatymo projektas Nr. XP-2662, parengtas Teisingumo ministerijos kartu su Finansų ministerija.

bet neįrašytos į žiniaraštį bei ataskaitą. Taip pat pasielgta ir su 25 tūkst. Lt juridinių asmenų aukomis. Išlaidų skyriuje klaidingai nurodyti 42 tūkst. Lt išlaidų, o išvis neįrašyti ataskaitoje ir žiniaraštyje liko daugiau nei 31 tūkst. Lt. Ataskaitoje Liberalų sąjūdis nurodė 353128,4 Lt skolą, kai patikrinus Valstybinei mokesčių inspekcijai, nustatyta 448219,84 Lt skola. Darbo partija nenurodė turimos 50 Lt skolos, taip pat nenurodė aukotojų gyvenamosios vietos, kas yra privaloma pagal PPFK įstatymo 10 straipsnio 6 dalies nuostatas. Lietuvos liaudies sąjunga „Už teisingą Lietuvą“ pažeidė PPFK įstatymo 16 straipsnio 5 dalies nuostatą, nes apmokėjo 3675 Lt išlaidų, nesusijusių su politine kampanija, už V. Petkevičiaus knygos „Durniškės“ 200 egzempliorių. Lietuvos socialdemokratų sąjunga pažeisdama PPFK įstatymo 16 str. 1 d. ir 2 d. nuostatas, 17653,79 Lt partijos lėšų nelaikė specialioje banko sąskaitoje ir šia suma apmokėjo savo išlaidas ne iš specialioje banko sąskaitoje esančių lėšų, o grynaisiais pinigais. Lietuvos valstiečių liaudininkų sąjunga politinės kampanijos išlaidoms priskyrė 1353,91 Lt išlaidų, nesusijusių su politine kampanija (patalpų nuoma už laikotarpį, nesusijusį su politine kampanija).¹ Sunku įrodyti, ar visi šie pažeidimai buvo daromi piktybiškai, tačiau aišku tai, kad finansinės ataskaitos, žiniaraščiai yra pildomi labai neatidžiai. Vis tik toks neatidumas, iki galo nesutvarkyti dokumentai yra geresnis reiškinys negu kad būtų slepiami aukotojai ar kiti finansavimo šaltiniai. Tai rodo, kad partijoms svarbu gauti valstybinį finansavimą, todėl jos yra suinteresuotos finansinėse ataskaitose pateiktų duomenų teisingumu.

Be šių dviejų tipų ataskaitų, t.y. metinės politinės partijos finansinės veiklos deklaracijos bei politinės kampanijos lėšų šaltinių ir jų panaudojimo politinei kampanijai ataskaitos, PPFK įstatymo pakeitimo įstatymo projekte, siekiant stiprinti politinių partijų atsakomybę, siūloma įtvirtinti pareigą politinėms partijoms teikti kontroliuojančioms institucijoms finansinės veiklos (taip pat ir apie išleistą politinę reklamą) ataskaitas kas ketvirtį ne politinės kampanijos metu ir kas savaitę rinkimų kampanijos metu. Tokios papildomos ataskaitos padėtų kontroliuojančioms institucijoms operatyviai patikrinti duomenis teikiamose ataskaitose.

Kalbant apie politinių partijų finansines ataskaitas svarbus viešumo principas. Tokios ataskaitos turi būti skelbiamos viešai, kad būtų lengvai prieinamos kiekvienam suinteresuotam piliečiui, viešosios informacijos rengėjui ar žurnalistui. PPFK įstatymas įpareigoja Vyriausiąją rinkimų komisiją Valstybinės mokesčių inspekcijos patikrintas politinių kampanijų finansavimo ataskaitas kartu su mokesčių inspekcijos išvadomis paskelbti „Valstybės žinių“ priede „Informaciniai pranešimai“ bei savo interneto tinklalapyje. Be to, savo internetiniame tinklalapyje Vyriausioji rinkimų komisija privalo skelbti politinės kampanijos išdininko jai pateiktą informaciją apie politinės kampanijos pajamas ir išlaidas bei įvykius. Su visa kita

¹ Vilniaus apskrities valstybinės mokesčių inspekcijos 2007-06-01 išvada dėl 2007 m. savivaldybių tarybų rinkimų politinės kampanijos finansavimo ataskaitų patikrinimo.

informacija, susijusia su politinės partijos finansine veikla (pvz., politinės partijos metine finansinės veiklos deklaracija, politinės kampanijos sutartimis su aukotojais, reklamos gamintojais, transliuotojais bei dienraščiais), gali susipažinti Vyriausiojoje rinkimų komisijoje kiekvienas asmuo, kuris turi teisę finansuoti politines partijas, taip pat ir viešosios informacijos rengėjo ar platintojo atstovas. Tokią informaciją leidžiama skelbti visuomenės informavimo priemonėse, tačiau anonimiškumas garantuojamas tiems fiziniams asmenims, kurie paaukavo mažesnę nei 100 Lt auką ir pageidauja likti nepaviešinti. Tokių fizinių asmenų ratą vertėtų išplėsti padidinant aukos dydį, kurį gavus, būtų reikalaujama paviešinti paaukojusio fizinio asmens duomenis. Didelis sąrašas informacijos apie labai smulkius aukotojus gali klaidinti visuomenę ir kliudyti susidaryti tikslų vaizdą apie politinių partijų finansavimo šaltinius (pavyzdžiui, Kvebeke (Kanados provincijoje) nustatyti politinių partijų pajamų ir išlaidų ataskaitų bei aukų atskleidimo reikalavimai, jeigu auka viršija 100 CAD (apie \$ 81). Vokietijoje toks reikalavimas nustatytas tik nuo 10.000 EUR).¹

Svarbus politinių partijų išskolinimų rinkimų agitacijos paslaugų teikėjams klausimas. Pagal dabar galiojantį įstatymą skola turi būti gražinama per 6 mėnesius nuo politinės kampanijos pabaigos. Apie skolos išsipareigojimų įvykdymą ir įvykdymo šaltinius privalo būti informuota Vyriausioji rinkimų komisija. Prieš priimant PPFK įstatymą buvo pateiktas įstatymo projektas, kuriame buvo nustatytas 3 metų skolos atidavimo terminas nuo politinės kampanijos pabaigos. Šiuo metu teikiamame PPFK įstatymo pakeitimo įstatymo projekte siūloma trumpinti terminą politinių kampanijų dalyvių politinės kampanijos laikotarpiu atsiradusiems skolos išsipareigojimams įvykdyti. Siūloma dabar nustatytą jų gražinimo terminą sutrumpinti nuo 6 mėnesių iki 1 mėnesio nuo politinės kampanijos pabaigos. Šiuo pakeitimu siekiama, kad tokios skolos netaptų negražintinomis dovanomis politinėms partijoms. Be to, norima, kad partijos baigtų savo rinkimines kampanijas be skolų. Tokiu reglamentavimu siekiama įgyvendinti Seimo 2006 m. sausio 12 d. nutarimu Nr. X-486 „Dėl Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija programos patvirtinimo“ patvirtinto Įgyvendinimo priemonių plano I skyriaus 1 punkte numatytą tikslą – uždrausti politinių partijų finansavimą paskolinant joms lėšų ilgesniam nei vieno mėnesio laikotarpiui. Vis tik įtilpti į tokio laikotarpio rėmus yra sudėtinga. Trijų mėnesių laikotarpis yra daug realesnis, kad partijos sugebėtų gražinti skolą. Neįvykdžius vieno mėnesio reikalavimo gresia valstybės dotacijų atėmimas. To baiminantis, skola gali būti gražinama ieškant nelegalaus finansavimo. Tai rodo, kad bet kokius su politinių partijų finansavimu susijusius pakeitimus reikia daryti tik viską labai gerai apsvarsčius, kitu atveju, galima sulaukti priešingo rezultato.

¹ Pinto-Duschinsky, Michael. Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaigns. 2004, p. 62.

Palyginimui pateiksiu kelių užsienio valstybių praktiką teisiškai reglamentuojant politinių partijų finansinę atskaitomybę. Pavyzdžiui, jau 1949 m. gegužės 29 d. Vokietijos Konstitucija nustatė: „Partijos<...>privalo atsiskaityti visuomenei apie savo finansinius šaltinius“ (21 str., 1 d., 4 p.). Detalizuotos šios konstitucinės nuostatos taisyklės reglamentuotos 1967 m. liepos 24 d. Vokietijos Politinių partijų finansavimo įstatymo 23-31 skyriuose. 1983 m. buvo pataisyta Vokietijos Konstitucija. Tai įvyko po politinių pinigų skandalo, dėl kurio visuomenės pasitikėjimas politinėmis partijomis ypač nusmuko. Pagal naujos 1984 m. sausio 1 d. Vokietijos Konstitucijos redakciją, politinės partijos turi “viešai atsiskaityti dėl finansavimo šaltinių, lėšų panaudojimo ir bendro turto“. Partijų įstatymas buvo pataisytas nustatant metinės ataskaitos reikalavimą dėl pajamų ir išlaidų balanso bei turto ir įsiskolinimų balanso. Tokios metinės ataskaitos yra tvirtinamos atitinkamų finansininkų, o partijų išdėtininkai jas pateikia parlamento pirmininkui ne vėliau kaip iki rugsėjo 30 d. Ataskaitose įtraukiama informacija apie partijos organizacinį lygmenį, vyriausiąją valdybą, regioninius padalinius ir vietos skyrius. Partijos turi pridėti prie metinės ataskaitos sąrašą su aukotojais, kurių aukų suma per metus viršijo tam tikrą nustatytą sumą. Tokiu būdu yra pabrėžiama žmonių teisė žinoti, taip pat ir jų galimybė vertinti visus politinės partijos elgesio aspektus, įskaitant ir pajamų gavimą bei išlaidas. Šiuo klausimu pagrindinė problema yra surasti tokį reglamentavimo būdą, kad būtų pasiektas skaidrumas politinių partijų ir kampanijų finansavime. Vokietijoje pagal Pagrindinio įstatymo 21 straipsnio 1 dalį ir Politinių partijų įstatymo 23 straipsnį, politinės partijos privalo pateikti viešą ataskaitą apie jų gautas lėšas, lėšų gavimo šaltinius bei lėšų panaudojimą. Tam, kad būtų užtikrinta, jog ataskaitos yra kiek įmanoma tikslios ir aiškios kiekvienam, Politinių partijų įstatymo 24 straipsnio 2-4 dalys, apibrėžia ataskaitos struktūrą ir elementus.¹

Ispanijoje politinės partijos, atstovaujamos parlamente, privalo pateikti audito teismui savo ataskaitas kiekvienais metais. Po kiekvieno lygio rinkimų, partijos, kurios pasinaudojo teise gauti jų rinkiminių išlaidų kompensaciją, privalo pateikti padarytų išlaidų ataskaitą. Tam, kad būtų gautas rinkiminių išlaidų padengimas, pirmiausia rinkimų teismams (jie turi teisę įsikišti į bet kurį proceso etapą), po to audito teismams, privaloma pateikti partijų išlaidų deklaraciją, tada gaunamas pažymėjimas, kuris yra pagrindas gauti atitinkamą išmoką iš valstybės biudžeto. Yra nustatytos sankcijos kiekvienu etapu ir, jeigu reikia, pranešimas apie pažeidimą yra nusiunčiamas bendrosios kompetencijos teismams. Vis tik nėra tiesioginės politinės partijos informacijos (teiginių, balansų ir t.t.), kurioje būtų pateikti skaičiavimai (rinkiminių išlaidų, einamųjų išlaidų ar pajamų) viešajai nuomonei, išskyrus užuominas audito teismų ataskaitose,

¹ Pinto-Duschinsky, Michael. Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaigns. 2004, p. 143.

kurios yra paskelbiamos praėjus keliems metams. Oficiali informacija apie tiesiogines subsidijas, gautas 22 politinių partijų ir organizacijų, yra skelbiama audito teismų.¹

Panašiai ir Prancūzijoje. Čia partijų (kurios gauna valstybinį finansavimą ir/ar atleidimą nuo mokesčių) ataskaitos privalo būti atskleistos oficialiame laikraštyje. Finansavimo ir išlaidų atskleidimo reikalaujama iš kandidatų kiekvienoje kampanijoje, kai rinkiminė apygarda turi daugiau nei 9.000 gyventojų. Kandidatai rinkimuose, išskyrus prezidento rinkimus, turi pateikti prefektūrai savo kampanijos ataskaitą, pripažintą diplomuoto buhalterio, kartu su priedais per du mėnesius nuo balsavimo. Ataskaitoje turi būti pateikta visos pajamos ir išlaidos, turėtos kampanijos metu už vienus metus prieš rezultatų paskelbimo dieną. Ši taisyklė taikoma nepriklausomai nuo rinkimų rezultatų ar finansavimo paskyrimo. Ataskaitos yra patvirtinamos Kampanijų ataskaitų ir politinio finansavimo komitete. Prezidento rinkimuose kandidatai turi pateikti savo atskaitas Konstitucinei tarybai. Politinės partijos, kurios yra valstybės finansuojamos ar gauna mokesčių lengvatas, privalo pateikti atskaitas, pripažintas dviejų buhalterių, Kampanijų ataskaitų ir politinio finansavimo komitetui per šešis mėnesius nuo finansinių metų pabaigos. Ataskaitose turi būti nurodyta: vyriausios valdybos ataskaita (balansinis žiniaraštis, pelno ir nuostolių ataskaita); agentų sąrašas; ataskaitos, susijusios su spauda, leidėjais, įmonėmis, mokymais, partijos teritorinėmis organizacijomis, jeigu jos nėra absoliučiai savarankiškos; organo, kompanijos, komercinės įmonės, kurioje partija ar grupė turi pusę valdomo kapitalo ar užima pusę vietų administracijoje, ar turi sprendimų priėmimo galią, ataskaita.²

Šių valstybių pavyzdžiai rodo, kad teisinis politinių partijų finansinių ataskaitų reglamentavimas yra gan detalus, gerai apgalvotas, skatinantis politines partijas tiksliai vykdyti nustatytus reikalavimus ir užtikrinantis tinkamą viešumo principo įgyvendinimą. To pasakyti negalima apie tokias valstybes kaip Bangladešas kur teoriškai partijos ir kandidatai turi nurodyti finansavimo šaltinius, tačiau praktiškai tai nėra daroma. Benine situacija panaši. Čia pagal Politinių partijų įstatymą partijos privalo deklaruoti savo lėšas ir įsiskolinimus, tačiau realiai tai nėra daroma.³ Tačiau tai tolimos valstybės, kurioms būtų naudinga pasimokyti iš Lietuvos patirties. Vis tik įdomu tai, kad prisijungti galėtų ir artimesnė Lietuvai Estijos valstybė. Šioje šalyje niekaip nesugebama priimti teisės aktų, reglamentuojančių politinių partijų finansavimą.⁴ Lietuva palyginus su šia kaimynine šalimi nuėjo jau nemažą kelią politinių partijų finansavimo teisiniame reguliavime, tačiau daugiau pažengusių valstybių pavyzdžiai turi skatinti tobulinti esamą reglamentavimą.

¹ González Aznar, Jorge. Political Corruption, Party Financing, Spain. 2005, p. 13.

² Yves-Marie, Doublet. Country Reports on Political Corruption and Party Financing. France, 2002, p. 8.

³ Bryan, Shari; Baer, Denise. Money in Politics. A Study of Party Financing Practices in 22 Countries. 2005, p. 32.

⁴ Estijos teisingumo kanclerio internetinė svetainė – <http://www.oiguskantsler.ee>

2. Finansinę veiklą kontroliuojančios institucijos

Bet kurios demokratinės valstybės konstitucijoje galima nustatyti, jog politinės partijos ir/ar kandidatai turi viešai atskleisti savo pajamų šaltinius. Dvi pagrindinės priežastys, dėl ko yra nustatoma tokia taisyklė: pirma, politinės partijos gauna finansavimą iš privačių šaltinių, antra, kai kurie iš šių šaltinių gali būti pavojingi gavėjui. Atsiranda rizika, kad kai kurios partijos gali priklausyti nuo konkrečių aukotojų, o žmonės, atiduodantys jiems savo balsus, gali apie tai nežinoti. Turtingi fiziniai ar juridiniai asmenys gali aukoti nemažas sumas pinigų mainais išskeldami tam tikras sąlygas, kurios nėra viešai skelbiamos ir žinomos. Tokie aukotojai gali bandyti nusipirkti priėjimą prie politikų ar politinių sprendimų, siekdami patenkinti savo asmeninius ar institucijos interesus. Galima būtų uždrausti tokį finansavimo šaltinį, tačiau tai apribotų asmeninę laisvę aukoti bei sukeltų daug kitokių neigiamų pasekmių. Todėl svarbiausia priemonė būtų tokių finansinių sąsajų atskleidimas balsavimo teisę turintiems žmonėms, kurie galėtų nepriklausomai vertinti bei susidaryti savo asmeninę nuomonę dėl tam tikro finansavimo šaltinio, o po to atitinkamai balsuoti. Partijos, priimdamos finansavimą iš abejotinių šaltinių, būtų dėmesingesnės, nes tai joms galėtų neigiamai atsiliiepti rinkimuose. Vis tik toks reguliavimas gali būti nepakankamas ar netgi visai nepateisinti siekiamo tikslo. Visų pirma, tam, kad žmogus galėtų atiduoti savo balsą prieš tai įvertinęs politinės partijos finansavimo šaltinius, tokia informacija jam turėtų būti pateikta tada, kai vyksta balsavimas, o ne prieš ar po ilgo laiko tarpo nuo balsavimo. Be to, labai svarbu, kad tokia finansinė informacija būtų prieinama visuomenei ir pasiektų kiekvieną pilietį. Specialiose laidose, leidiniuose viešosios informacijos rengėjai, žurnalistai turėtų paruošti tokią informaciją ir ne tik ją paskelbti, bet dar ir objektyviai paaiškinti. Vis tik tendencija tokia, kad be pramoginio elemento, tokio kaip skandalo aprašymas, didelė tikimybė, kad informacija bus ignoruojama.¹

Taigi, neužtenka tik tokios priemonės, nes finansinių operacijų skaidrumas nebus pakankamas. Balsuotojai nepakankamai įsigilins į partijų finansavimo detales. Todėl valstybės politika turi teikti prioritetą valstybinės institucijos sukūrimui, kuri prižiūrėtų ir tikrintų politinio finansavimo skaidrumą. Tokia institucija turi remtis patikimais kriterijais, todėl turi būti priimtos elgesio, draudimų, limitų ir kontrolės taisyklės bei jos įgyvendintos. Tokia procedūra siekiama užtikrinti, kad nebūtų jokių neteisėtų finansavimo veiksmų ar korupcijos atvejų tarp partijų, kandidatų ir jų finansinių šaltinių.

Įstatymų leidėjas turi siekti tokio reglamentavimo. Siekiant sukurti lygiavertį politinį rungimąsi, jokia automatinė priežiūra negali efektyviai sureguliuoti partijų ir kandidatų finansinio elgesio. Be to, detalus taisyklių rinkinys padėtų užkirsti kelią pavojingiems

¹ Pinto-Duschinsky, Michael. Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaigns. 2004, p. 32.

finansavimo šaltiniams, apriboti besaikės išlaidas, išvengti nepageidaujamo priklausomumo ir mažinti korupcijos, susijusios su partijų veiklos finansavimu, atvejus. Tik nepriklausoma valstybinė įstaiga galėtų būti nešališkas sergėtojas, prižiūrintis politinio finansavimo taisyklių laikymąsi.¹

Kiekviena politinio finansavimo santvarka turi užtikrinti tinkamą pusiausvyrą, kad nustatyti draudimai ir limitai nebūtų per daug griežti ar, atvirkščiai, per daug laisvi. Abi šios priemonės gali būti taikomos tiek pajamoms, tiek išlaidoms. Labiausiai tikėtina, kad bus uždraustos specifinės pajamų rūšys, tokios kaip užsienio ar anoniminės aukos, bei ypatingai ribojamos politinių kampanijų išlaidos. Dažnai nustatomos ir tam tikros įmokų ribos konkrečioms aukotojų kategorijoms. Didžiausias draudimams ir ribojimams būdingas pavojus yra tas, kad jie gali būti nustatyti tik simboliškai, neatsižvelgiant į poreikį ar galimybę juos priverstinai vykdyti. Taip juridinių asmenų ar užsienio aukų draudimas nebus vertingas, jeigu tokie subjektai toliau nevaržomai tęs politinių partijų finansavimą. Draudimai, neužtikrinti priverstinio vykdymo galimybe, sukuria politinio finansavimo taisyklių nepatikimumą ir kelia grėsmę visuomeniniam pasitikėjimui demokratinėmis procedūromis. Išlaidoms nustatyti limitai sukelia panašią problemą. Kartais jie atrodo pakankamai efektyvūs, kaip kad yra Didžiosios Britanijos rinkiminėse apygardose ar JAV prezidento rinkiminėse kampanijose. Tačiau abiejose šalyse kitos rinkiminės kampanijos nevaržomai viršija nustatytus išlaidų limitus. Apskritai neturėtų būti priimamas joks reikalavimas, kurio nebūtų galima priverstinai įvykdyti. Prancūzijos, Izraelio, Ispanijos, Didžiosios Britanijos ir kitų šalių patirtys rodo, kad priverstinio vykdymo galimybės nenustatymas griauna politinio finansavimo reguliavimo pertvarkytojų gerus ketinimus.²

Daugumoje valstybių politinių partijų finansinės kontrolės mechanizmas yra pakankamai stipriai reglamentuotas. Pavyzdžiui, Jungtinėse Amerikos Valstijose Votergeito skandalas paskatino Kongresą 1974 m. priimti Federalinių rinkimų kampanijų įstatymą. Šis įstatymas įtvirtino reguliuojančias sąlygas ir sukūrė priverstinio vykdymo agentūrą – Federalinių rinkimų komisiją. Įstatymas buvo dalinai pakeistas, bet Federalinių rinkimų komisija buvo atkurta priėmus Aukščiausiojo teismo sprendimą 1976 m. (Buckley v. Valeo). Nuo tada nepriklausoma Federalinių rinkimų komisija prižiūri visus finansinius sandorius, pagal kuriuos gaunami ar išleidžiami pinigai siekiant paremti ar nugalėti kandidatus, taip pat tvirtina visas finansinės veiklos ataskaitas bei įgyvendina specialias taisykles, kurios nustato kandidatų iškėlimo ir kandidatų prezidento rinkimuose finansinius aspektus.

¹ Pinto-Duschinsky, Michael. Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaigns. 2004, p. 32.

² Ten pat, p. 30.

Kvebeke (Kanados provincija) taip pat nustatyta įvairovė priemonių, susijusių su politiniu finansavimu, tarp jų ir nepriklausomos agentūros, atsakingos už finansinės veiklos priežiūrą, ypatingai valstybinio finansavimo kontrolę, sukūrimas.¹

Vokietijoje Politinių partijų įstatymas nustato, kad politinių partijų finansinę ataskaitą tikrina nepriklausomas auditorius, o po to tokia ataskaita kartu su audito sertifikatais, privalo būti patvirtinta Vokietijos Bundestago Prezidento. Jis išanalizuoja, ar finansinė ataskaita atitinka Politinių partijų įstatymo reikalavimus. Jei partijai nepavyko pateikti reikalavimus atitinkančios ataskaitos, Bundestago Prezidentas neleidžia suteikti partijai jokio valstybinio finansavimo. Jeigu partija gauna aukas nelegaliai arba to neatskleidžia savo finansinėje ataskaitoje, tada ji praranda savo teisę į valstybinį finansavimą tokiu dydžiu, kuriam yra lygi dviguba nelegaliai gautų ar neatskleistų lėšų suma. Nelegaliai gautas aukas Vokietijos Bundestago Prezidentas perduoda labdara užsiimančioms institucijoms, religinėms, akademinėms įstaigoms ateinančių metų pradžioje.²

Ispanijoje politinių partijų finansinės atskaitomybės kontrolę vykdo audito teismas, kontroliuojantis valstybinės paramos panaudojimą, ir atitinkamos institucijos kiekvienoje autonominėje bendruomenėje atsakingos už paramą, kurią politinės partijos gauna jų teritorijoje. Visos šios institucijos turi nepriklausomą konstitucinį pobūdį. Jos turi galią skirti sankcijas partijoms įstatymais numatytais atvejais. Audito teismo nepriklausomumas yra stipriai sąlygotas jo narių skyrimo sistemos. Nariai yra skiriami Ispanijos parlamento kvalifikuota balsų dauguma. Vis tik reglamentavimo painumas sukelia daug sunkumų kontroliuojant politinių partijų ataskaitas. Be to, labai retai yra pritaikomos sankcijos. Dažniausiai jos skiriamos už nustatytų limitų viršijimą. Baudos siekia iki dvigubo viršytos limitu sumos dydžio.³

Prancūzijoje 1990 m. buvo sukurtas nepriklausomas Kampanijų ataskaitų ir politinio finansavimo komitetas. Tai yra administracinė valdyba, susidedanti iš devynių narių – trys iš jų yra iš valstybės tarybos, kiti trys iš Kasacinio teismo, likusieji - iš Audito teismo. Iš jų vienas yra išrenkamas pirmininku. Nariai yra skiriami penkeriems metams. Šis komitetas turi tiriamąjį vaidmenį, o jo išvados nėra privalomos rinkiminiams teismams. Jo funkcija - kontroliuoti kaip laikomasi kampanijų ir partijų finansavimo reikalavimų.⁴ Komitetas skelbia kampanijų rezultatus sutrumpinta forma oficialiame laikraštyje. Komitetas gali atmesti kampanijos ataskaitas, pvz., dėl nepaskaičiuoto deficito, kvitų trūkumo ar agento sąskaitos nebuvimo. Taip pat kontrolės funkcijas atlieka Rinkiminiai teismai, bei Konstitucinė taryba parlamento ir prezidento rinkimuose. 1993 m. Konstitucinė Taryba nusprendė, kad kampanijos išlaidos, reikalingos

¹ Pinto-Duschinsky, Michael. Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaigns. 2004, p. 64.

² Vokietijos Bundestagas – <http://www.bundestag.de>

³ González Aznar, Jorge. Political Corruption, Party Financing, Spain. 2005, p. 12.

⁴ Prancūzijos ambasada Jungtinėje Karalystėje – <http://www.ambafrance-uk.org>

pagerinti kandidato įvaizdį, privalo būti įrašytos į jo ar jos kampanijos ataskaitą ir jei išlaidos viršija leidžiamą maksimumą, kandidatas nebeturi teisės kandidatuotis.¹

Lietuvoje pagrindinė valstybės institucija, atliekanti politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo kontrolę, yra Lietuvos Respublikos vyriausioji rinkimų komisija. Svarbias funkcijas PPFK įstatymas suteikė ir Valstybinei mokesčių inspekcijai prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos, tačiau ji neturi galios priimti privalomų sprendimų politinių partijų atžvilgiu. Tai svarbiausios institucijos, įgyvendinančios politinių partijų finansavimo kontrolę, nes įstatymai joms suteikia daugiausia funkcijų, susijusių su finansinės kontrolės vykdymu. Kiti paminėtini subjektai, susiję politinių partijų finansine kontrole, yra Lietuvos Respublikos teisingumo ministerija bei Lietuvos Respublikos finansų ministerija. Jos yra Vyriausybės įgaliotos institucijos nustatančios nepiniginių aukų įvertinimo ir apskaičiavimo tvarką. Kai privaloma atlikti politinių partijų nepriklausomą auditą, svarbų vaidmenį atlieka audito įmonės ar atestuoti auditoriai. Taikant atsakomybę už įstatymų, reglamentuojančių politinių partijų finansinę veiklą, pažeidimus, neišsiverčiama ir be administracinių ar bendrosios kompetencijos teismų darbo. PPFK įstatymo pakeitimo įstatymo projekte siūloma stiprinti finansavimo kontrolę numatant atitinkamas kontrolės funkcijas Specialiųjų tyrimų tarnybai. Tai būtų trečioji pagrindinė valstybės institucija, atliekanti politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo kontrolę. Funkcijų tokiai institucijai suteikimu siekiama stiprinti finansavimo kontrolę. Šiai tarnybai būtų suteikta ne tik politinių partijų finansavimo kontrolės funkcija, bet ir sprendimo dėl ikiteisminio tyrimo atlikimo priėmimo teisė. Specialiųjų tyrimų tarnybos pagrindiniai uždaviniai susiję su korupcinių atvejų išaiškinimu ir prevencija, todėl, manau, įstatymo projekte tokios institucijos išskyrimas ir tam tikrų funkcijų suteikimas yra teigiamas dalykas, padėsiantis kontroliuoti politinių partijų finansinę veiklą.

Vyriausioji rinkimų komisija yra nuolat veikianti valstybės institucija, išlaikoma iš valstybės biudžeto lėšų. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 67 straipsnio 13 punktą nustato, kad Seimas sudaro Vyriausiąją rinkimų komisiją ir keičia jos sudėtį. Nuolat veikiančios Vyriausiosios rinkimų komisijos kadencija yra keturi metai. Ji iš naujo sudaroma prieš eilinius Seimo rinkimus. Daugiau nei pusę Vyriausiosios rinkimų komisijos narių turi sudaryti asmenys, nustatyti burtais ir paskirti iš teisingumo ministro ir Lietuvos teisininkų draugijos pasiūlytų kandidatūrų. Tokie nariai, taip pat ir Vyriausiosios rinkimų komisijos pirmininkas, jeigu yra partijų nariai, turi sustabdyti savo narystę partijose ir nedalyvauti jų veikloje. Kitus narius siūlo partijos, gavusios Seimo narių mandatų daugiamandatėje rinkimų apygardoje. Visi nariai negali gauti jokio kito atlyginimo, išskyrus darbo užmokestį už darbą Vyriausiojoje rinkimų komisijoje, taip pat kūrybinę, pedagoginę bei mokslinę veiklą. Be to, išrinkti nariai turi prisiekti Seime. Toks

¹ Yves-Marie, Doublet. Country Reports on Political Corruption and Party Financing. France, 2002, p. 3.

reglamentavimas padeda užtikrinti Vyriausiosios rinkimų komisijos nepriklausomumo principą, kuris reiškia, kad jokia valstybės institucija ar pareigūnas negali duoti privalomų nurodymų dėl Vyriausiosios rinkimų komisijos kompetencijai priklausančių klausimų sprendimo. Vyriausiosios rinkimų komisijos įstatyme vienu iš pagrindinių uždavinių nustatyta politinių partijų finansavimo kontrolė. Vyriausioji rinkimų komisija kontroliuoja kaip politinės partijos laikosi ir vykdo PPFK įstatymą ir gali siūlyti traukti atsakomybėn už įstatymo pažeidimus arba kreiptis į institucijas, turinčias kompetenciją tikrinti, kaip laikomasi įstatymų nustatytų reikalavimų. PPFK įstatymas suteikia Vyriausiajai rinkimų komisijai kompetenciją priimti sprendimus neskirti politinėms partijoms valstybės biudžeto dotacijos pusmetinio dydžio už šiurkštaus įstatymo pažeidimo padarymą. Tai vienintelė reali sankcija už reikalavimų, nustatytų politinių partijų finansinei veiklai, pažeidimus. PPFK įstatymo pakeitimo įstatymo projekte siūloma griežtinti atsakomybę. Nuo dabar nustatyto pusmečio iki dviejų metų pailgintas laiko tarpas, po kurio, politinė partija gali toliau gauti valstybės biudžeto asignavimus ir politinės kampanijos dalies išlaidų kompensavimą. Toks sugriežtintas reglamentavimas, manau, išplėstų Vyriausiosios rinkimų komisijos galias ir padėtų siekti skaidrumo politiniuose piniguose.

Dar viena Vyriausiajai rinkimų komisijai PPFK įstatymo patikėta funkcija – sudaryti sąlygas ir atsakyti už tai, kad jos interneto tinklalapyje būtų skelbiamos politinių partijų finansinės veiklos ir kitos ataskaitos nedelsiant gavus tokių ataskaitų duomenis bei užtikrinti, kad šie duomenys atitiktų gautą informaciją. PPFK įstatymo pakeitimo įstatymo projekte Vyriausiosios rinkimų komisijos siūlymu nustatoma, kad politinės partijos, savarankiški politinių kampanijų dalyviai, viešosios informacijos rengėjai ir skleidėjai Vyriausiajai rinkimų komisijai teiktų duomenis elektroniniu būdu Vyriausiosios rinkimų komisijos sukurtomis programinėmis priemonėmis. Taip siekiama suteikti politinės kampanijos metu finansavimą kontroliuojančioms institucijoms galimybę operatyviai patikrinti teikiamas ataskaitas ir kitus duomenis.

Kitai svarbiai valstybės institucijai – Valstybinei mokesčių inspekcijai – PPFK įstatymas suteikia politinių partijų finansinės veiklos tikrinimo kompetenciją. Valstybinė mokesčių inspekcija tikrina, ar pateiktų finansinių ataskaitų duomenys atitinka turimus asmenų deklaruotų pajamų duomenis, taip pat, ar politinės partijos savo finansinę veiklą tvarko pagal Buhalterinės apskaitos įstatymą bei kitus teisės aktus. Paskui tikrinimų išvados yra teikiamos Vyriausiajai rinkimų komisijai, kuri yra kompetentinga priimti sprendimus dėl politinių partijų atsakomybės, todėl Valstybinė mokesčių inspekcija yra svarbi, tačiau ne pagrindinė institucija, kontroliuojanti politinių partijų finansavimą. PPFK įstatymo projekte Valstybinei mokesčių inspekcijai paliktos tos pačios funkcijos. Šią instituciją, kitaip nei Vyriausiąją rinkimų komisiją, sudaro ekonomikos srities specialistai, todėl finansinės veiklos duomenų tikrinimas atliekamas profesionaliai. Tačiau PPFK įstatymas didelių sumų atvejais, t.y. esant didesnei nei 3000 MGL dydžio pajamų sumai

per kalendorinius metus, reikalauja iš tokių politinių partijų nepriklausomo savo veiklos audito atlikimo. Toks brangiai kainuojantis reikalavimas pateisinamas skaidrumo užtikrinimo siekiu. Esant ypač didelėms pajamoms, didesnė ir neteisėtų pinigų rizika. Be to, tikrinimo procedūra tampa sudėtingesnė ir brangesnė, todėl tikėtina, kad ją efektyviau ir objektyviau atliks nepriklausomi auditoriai ar audito įmonės.

PPFK įstatymas suteikia išskirtinę teisę prokurorui prašyti teismo paskirti ekspertus, kurie išsirtų, ar politinė partija veikė tinkamai. Vis tik nemanau, kad tokiame įstatyme turėtų būti reglamentuojamos prokuroro teisės. Prokuroro išskirtinė teisė, „netinkamos veiklos“ samprata PPFK įstatymo projekte paliekami, tik pakeičiama tokio reglamentavimo vieta, perkeliant į atskirą skirsnį pavadinimu „Atsakomybė“. Manau, tai sveikintina, nes prokuroras neatlieka politinių partijų finansinės veiklos kontrolės, kaip dabar galiojančiame PPFK įstatyme yra klaidinama atsižvelgiant į straipsnio pavadinimą.

Išanalizavus politinių partijų finansinės veiklos kontrolę vykdančių institucijų specifiką ir kompetenciją, atsižvelgus į pateiktą užsienio šalių praktiką, manau, galima teigti, kad Lietuvoje ši sritis yra pakankamai gerai teisiškai reglamentuota, ypatingai turint omenyje tendencijas, kurios rodo, kad ši tema nėra pamiršta. Siūloma ne tik suteikti daugiau galių jau politinių partijų finansinę veiklą kontroliuojančioms institucijoms, bet ir įtraukti į tokios kontrolės mechanizmą visiškai naują instituciją. Tokios tendencijos rodo, kad politinių partijų finansinės veiklos kontrolė yra svarbi. Tinkamas teisinis tokios kontrolės reglamentavimas užtikrintų visų kitų nuostatų, reglamentuojančių politinių partijų finansinę veiklą, laikymąsi, taigi, ir tokių nuostatų tikslų pasiekimą.

Išvados

1. Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta šiame magistro darbe, darytinos tokios išvados: lygiateisiškumo principo požiūriu nėra teisinga tokia situacija, kai politinė partija įpareigoja savo narius, einančius politines pareigas, mokėti daug didesnę periodinę nario mokesčių palyginus su kitais politinės partijos nariais. Įstatyminis partijos nario mokesčio reglamentavimas padėtų išvengti tokios situacijos. Be to, trūksta politinėms partijoms leidžiamos ūkinės veiklos, nurodytos PPFK įstatymo 14 straipsnyje ir bankų paskolų politinėms partijoms detalesnio reglamentavimo. Taip pat kritikuotinas savanoriško nario mokesčio įstatyminio reglamentavimo nebuvimas. Siekiant išvengti galimo politinės partijos priklausymo vienam nariui ar neteisėtos juridinių asmenų paramos legalizavimo pasitelkiant savanorišką politinės partijos nario mokesčių, galima būtų arba įvesti visuotinio gyventojų turto ir pajamų deklaravimo reikalavimą, arba nustatyti įstatyminį detalų savanoriško nario mokesčio reglamentavimą, arba prilyginti tokį nario mokesčių fizinio asmens aukai.

2. Išanalizavus fiziniams asmenims PPFK įstatymo nustatytus ribojimus aukoti politinėms partijoms, kyla abejonė, ar tokiu reglamentavimu pasiekiamas tikslas, nes juridiniams asmenims jokie ribojimai nėra nustatyti (išskyrus ribojimą dėl juridinio asmens registravimo vietos bei kapitalo)¹. Geriausia išeitis būtų uždrausti politinėms partijoms priimti aukas iš juridinių asmenų. Ne tokie radikalūs variantai: vienbalsio juridinio asmens valdybos pritarimo reikalavimas; leidimas priimti aukas ne tik iš Lietuvoje įsteigtų, bet ir iš kitose ES bei NATO šalyse įsteigtų įmonių; tikrinimas, koks procentinis santykis tarp įmonės gautų metinių pajamų ir aukų politinėms partijoms sumos; draudimas priimti aukas iš tų juridinių asmenų, kurie pasirašę sutartis su valdžios įstaigomis. Be to, išanalizavus fizinių asmenų aukų politinėms partijoms teisinį reglamentavimą, būtina pabrėžti viešumo principo įgyvendinimo svarbą, tačiau atkreiptinas dėmesys, kad vertėtų didinti sumą, kurią paaukoję fiziniai asmenys yra viešinami. Per daug smulkmenišką aukotojų sąrašą gali kliudyti visuomenei susidaryti tinkamą vaizdą apie pagrindinius politinių partijų rėmėjus. Taip pat pabrėžtina, kad finansinė politinių partijų informacija turi būti pateikiama ir paaiškinama taip, kad būtų prieinama ir suprantama kiekvienam rinkėjui.

3. Dalies rinkiminių išlaidų kompensavimo iš valstybės biudžeto teisinį reglamentavimą galima būtų kurti atsižvelgiant ne tik į turėtų išlaidų dydį, kaip šiuo metu yra Lietuvoje, bet ir remiantis politinių partijų gautais rezultatais rinkimuose (Slovėnija). Šių dviejų kriterijų apjungimas būtų optimaliausias variantas reglamentuojant šią tiesioginio valstybinio finansavimo rūšį.

¹ PPFK įstatymo 12 straipsnio 1 d. 2 p. // Žin., 2004, Nr. 135-4894; Žin., 2007, Nr. 55-2128.

4. Teigiamai vertintinas siūlymas mažinti rinkėjų už politinę partiją paduotų balsų ribą nuo 3 iki 1 procento tam, kad būtų įgyjama teisė gauti lėšų iš valstybės biudžeto. Toks sumažinimas ypač finansiškai padėtų nedidelėms, naujai susikūrusioms politinėms partijoms. Tokioms partijoms taip pat būtų naudingas fiksuotos valstybės biudžeto asignavimų dalies nustatymas.

5. PPFK įstatyme nėra tinkamai reglamentuota šiurkštaus įstatymo pažeidimo sąvoka. Siekiant įstatymo aiškumo ir sąvokos apibrėžtumo, būtina jame nustatyti atskirą nebaigtinį sąrašą veiku, laikytinų šiurkščiais įstatymų pažeidimais.

6. Šiuo metu politinės reklamos teisinis reguliavimas nėra tikslus, todėl jį reikia tobulinti. Siūlymas visiškai uždrausti politinę reklamą garso ir vaizdo kūriniams televizijoje yra per daug radikalus, paminantis saviraiškos laisvę. Siūlytina drausti tokią reklamą, kurioje nepasirodo pats politikas, sudaryti sąlygas nemokamai gauti televizijos ir radijo eterio laiko, skatinti politinio pobūdžio diskusijų laidas.

7. Apžvelgus netiesioginio valstybinio politinių partijų finansavimo tendencijas Lietuvoje, matyti, kad ši sfera dar nėra pakankamai išplėta. Tinkamas tokio finansavimo tvarkos nustatymas ne tik sumažintų tiesioginio valstybinio partijų finansavimo poreikį, bet ir didintų partijų nepriklausomumą nuo privačių aukotojų. Be to, prie netiesioginio valstybinio politinių partijų finansavimo būtų svariai prisidėta ir numaćius galimybę nuolatiniais Lietuvos gyventojams pervesti pasirinktai politinei partijai dalį gyventojų pajamų mokesčio.

8. Kritikuotinas siūlymas trumpinti privalomą finansinės ataskaitos pateikimo, jos patikrinimo laiką, ilginti laiką iki galutinių rezultatų paskelbimo, kad paaiškėjus, jog padaryti finansavimo tvarkos pažeidimai, turėję esminės įtakos rinkimų rezultatams, Vyriausioji rinkimų komisija galėtų pripažinti rinkimų rezultatus negaliojančiais. Kažin ar realu tikėtis, jog būtų įmanoma laiku, t.y. iki galutinių rezultatų paskelbimo, ne tik gauti finansines ataskaitas iš politinių partijų, bet dar ir jas patikrinti, išspręsti kilusius ginčus ir priimti galutinius sprendimus.

9. Išanalizavus politinių partijų finansinės veiklos kontrolės mechanizmą, atsižvelgus į užsienio valstybių praktiką, pastebimos tendencijos, kad šiai sričiai yra skiriama pakankamai dėmesio. Siūlymai suteikti daugiau galių jau veikiančioms institucijoms bei įtraukti į šią veiklą visai naują įstaigą (Specialiųjų tyrimų tarnybą) rodo poreikį kuo geriau įgyvendinti visą teisinį politinių partijų finansinės veiklos reguliavimą ir pasiekti tokio reguliavimo tikslus.

Politinių partijų finansavimas Lietuvoje

Šiame magistro darbe atskleidžiama diskutuotina ir nemažai problemų kelianti politinių partijų finansavimo teisinio reglamentavimo pusė bei tiriamas tokio reguliavimo efektyvumas. Magistro darbo tikslas pateikti objektyvią politinių partijų finansavimo Lietuvoje analizę, kas galbūt pasitarnautų kuriant ir priimant naujus teisės aktus politinio finansavimo srityje. Autorė, aptardama Lietuvoje ir užsienio šalyse susiklosčiusią praktiką, pateikia konkrečių aplinkybių, susijusių su politiniu finansavimu, analizę ir siūlymus.

Šiame magistro darbe ieškoma atsakymų į klausimus, iškilusius analizuojant tokias pagrindines sritis: kaip užtikrinti skaidrumą politinių partijų finansinėje veikloje? Kokios reikalingos prielaidos, kad teisinis reguliavimas būtų efektyvus? Kokio lygmens valstybinis finansavimas užtikrintų paramą politinėms partijoms?

Kadangi yra studijuojami teisės aktai, reglamentuojantys politinių partijų finansavimą, šiame magistro darbe siekiama išsiaiškinti politinių partijų svarbą demokratinėje valstybėje bei pagrįsti tokių partijų finansinės veiklos teisinio reglamentavimo tikslumą. Tai leidžia suprasti teisės aktų, reguliuojančių politinį finansavimą Lietuvoje, siekius bei išsiaiškinti, kokios problemos kliudo pasiekti šiuos tikslus.

Pagrindinės problemos Lietuvoje, visų pirma, apima politinių partijų finansinės kontrolės ir finansavimo skaidrumo trūkumus, antra, politinių partijų nesažiningą konkurenciją ir finansinius barjerus, trukdančius tokiam sąžiningumui atsirasti, trečia, korupcijos grėsmę ir neteisėtą rėmėjų įtaką, kita problema – teisės aktų nustatytų ribojimų ir draudimų nesilaikymas, ir galiausiai visuomenės rodomas nepasitikėjimas politinėmis partijomis.

Daugiausiai dėmesio šiame magistro darbe skiriama konkrečių teisinio reguliavimo nuostatų analizei, aiškinantis, kokios priemonės, siūlymai ir rekomendacijos padėtų išspręsti pateiktas problemas ir pasiekti teisės aktų, reguliuojančių politinį finansavimą, tikslų. Taip pat studijuojamas teisinis reguliavimas, apimantis politinių partijų finansinės veiklos atskleidimo reikalavimus, kontrolę ir teisės aktuose numatytas sankcijas bei reikalavimus, susijusius su politinių partijų pajamomis ir išlaidomis, taip pat valstybinio politinių partijų finansavimu.

Financing of Political Parties in Lithuania

This master's paper uses controversial issue of party financing as an example to explore the effectiveness of a particular regulation. The aim of the paper is to give an objective overview of the issue of political party financing in Lithuania that may be worth while elaborating and before adopting new regulations in this sphere. Author discusses the situation in Lithuania and other countries thus giving the analysis and recommendations for particular circumstances of party finance in country.

In this master's paper main further-used concepts are analysed, looking for answers to questions like: how to ensure the transparency of the funding of political parties? What are the preconditions for regulation to be effective? How far should public funding be used to support political parties?

As legislation on financing of political parties is studied, the master's paper searches for main ideas about political parties and the notion what is the aim of financing regulation. Consequently, the answer allows formulating the aim and objectives of party finance regulations introduced in Lithuania, and seeing the main problems obstructing the reaching of the aim.

The present problems in Lithuania include, first, lack of control and transparency, second, unfairness in political struggle, and financial barriers to enter it, third, threat of corruption and illegal influences of sponsors, fourth, violation of limitations and restrictions, and finally, fall-off in public trust of political parties.

The main part of the paper is devoted to the analysis of concrete regulations – which of proposed or recommended means can be the most effective to reach the stated aim and overcome the problems. Explored are the regulations on disclosure, control and sanctions, income, expenditure regulations, and regulations on public funding.

NAUDOTA LITERATŪRA

Norminė literatūra:

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija // Žin., 1992, Nr. 33-1014.
2. Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodeksas // Žin., 1985, Nr. 1-1 (aktuali redakcija nuo 2007 m. liepos 21 d.).
3. Lietuvos Respublikos politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo bei finansavimo kontrolės įstatymas // Žin., 2004, Nr. 135-4894; Žin., 2007, Nr. 55-2128.
4. Lietuvos Respublikos politinių partijų ir politinių organizacijų finansavimo įstatymas // Žin., 1999, Nr. 11-240 (netekęs galios nuo 2004 m. rugpjūčio 23 d.).
5. Lietuvos Respublikos politinių kampanijų finansavimo kontrolės įstatymas // Žin., 1997, Nr. 104-2626; Žin., 2002, Nr. 64-2571 (netekęs galios nuo 2004 m. rugpjūčio 23 d.).
6. Lietuvos Respublikos politinių partijų įstatymas // Žin., 1990, Nr. 29-692; Žin., 2004, Nr. 54-1831.
7. Lietuvos Respublikos Prezidento rinkimų įstatymas // Žin., 1993, Nr. 2-29; Žin., 2004, Nr. 55-1891.
8. Lietuvos Respublikos referendumo įstatymas // Žin., 2002, Nr. 64-2570; Žin., 2003, Nr. 21-874; Žin., 2005, Nr. 143-5172.
9. Lietuvos Respublikos rinkimų į Europos Parlamentą įstatymas // Žin., 2003, Nr. 115-5192; Žin., 2004, Nr. 135-4895.
10. Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymas // Žin., 1994, Nr. 53-996; Žin., 1999, Nr. 93-2710; Žin., 2004, Nr. 55-1887; Žin., 2006, Nr. 143-5445; Žin., 2007, Nr. 8-320.
11. Lietuvos Respublikos Seimo rinkimų įstatymas // Žin., 1992, Nr. 22-635; Žin., 1996, Nr. 62-1467; Žin., 2000, Nr. 59-1760; Žin., 2003, Nr. 123-5584; Žin., 2004, Nr. 120-4430; Žin., 2005, Nr. 143-5171.
12. Lietuvos Respublikos labdaros ir paramos įstatymas // Žin., 1995, Nr. 107-2398; Žin., 2003, Nr. 40-1812; Žin., 2006, Nr. 4-96.
13. Lietuvos Respublikos labdaros ir paramos fondų įstatymas // Žin., 1996, Nr. 32-787; Žin., 2004, Nr. 7-128.
14. Lietuvos Respublikos reklamos įstatymas // Žin., 2000, Nr. 64-1937 (aktuali redakcija nuo 2006 m. rugsėjo 14 d.).
15. Lietuvos Respublikos audito įstatymas // Žin., 1999, Nr. 59-1916; Žin., 2004, Nr. 63-2242; Žin., 2006, Nr. 17-604.

16. Lietuvos Respublikos Vyriausiosios rinkimų komisijos įstatymas // Žin., 2002, Nr. 68-2774; Žin., 2004, Nr. 83-2987.
17. Lietuvos Respublikos 2008 metų Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas // Žin., 2007, Nr. 132-5356.
18. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl įgaliojimų suteikimo įgyvendinant Lietuvos Respublikos politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo bei finansavimo kontrolės įstatymą // Žin., 2004, Nr. 170-6251; Žin., 2007, Nr. 80-3232.
19. Vyriausiosios rinkimų komisijos 2008 m. vasario 06 d. sprendimas Nr. 5 Dėl maksimalių išlaidų politinei kampanijai finansuoti.
20. Vyriausiosios rinkimų komisijos 2007 m. spalio 30 d. sprendimas Nr. 326 dėl 2007 m. savivaldybių tarybų rinkimų politinės kampanijos dalies išlaidų kompensavimo.
21. Vyriausiosios rinkimų komisijos 2007 m. rugsėjo 4 d. sprendimas Nr. 306 dėl rinkimų į Seimą rinkimų agitacijos kampanijos laikotarpiu skleidžiamos politinės reklamos stebėsenos tvarkos patvirtinimo.
22. Vyriausiosios rinkimų komisijos 2007 m. rugsėjo 4 d. sprendimas Nr. 305 dėl Seimo rinkimų agitacijos (politinės reklamos) žymėjimo radijo ir televizijos programose tvarkos.
23. Vyriausiosios rinkimų komisijos 2007 m. rugsėjo 4 d. sprendimas Nr. 304 dėl politinės reklamos (rinkimų agitacijos) žymėjimo periodinės spaudos leidiniuose tvarkos.
24. Vyriausiosios rinkimų komisijos 2007 m. rugpjūčio 23 d. sprendimas Nr. 290 dėl politinės partijos ar politinės kampanijos finansavimo apskaitos žiniaraščio pildymo tvarkos ir politinės kampanijos finansavimo ataskaitos pildymo tvarkos pakeitimo.
25. Vyriausiosios rinkimų komisijos 2006 m. lapkričio 14 d. posėdžio protokolas Nr. 23.
26. Vyriausiosios rinkimų komisijos 2007 m. gegužės 29 d. sprendimas Nr. 267 dėl maksimalių politinės kampanijos išlaidų.
27. Vyriausiosios rinkimų komisijos 2007 m. balandžio 6 d. sprendimas Nr. 250 dėl valstybės biudžeto dotacijos politinėms partijoms dydžio nustatymo.
28. Vyriausiosios rinkimų komisijos 2007 m. sausio 23 d. sprendimas Nr. 63 dėl Lietuvos nacionalinio radijo ir televizijos laidų, skirtų savivaldybių tarybų rinkimų agitacijai, rengimo taisyklių patvirtinimo.
29. Vyriausiosios rinkimų komisijos 2007 m. sausio 10 d. sprendimas Nr. 25 dėl savivaldybių tarybų rinkimų agitacijos (politinės reklamos) žymėjimo radijo ir televizijos programose tvarkos.

30. Vilniaus apskrities valstybinės mokesčių inspekcijos 2007 m. rugpjūčio 9 d. išvada Nr. 283 dėl 2007 m. Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų politinės kampanijos finansavimo ataskaitų patikrinimo.

Specialioji literatūra:

1. Šileikis, Egidijus. Politinių partijų institucionalizavimas. Vilnius, 1997.
2. Šileikis, Egidijus. Alternatyvi konstitucinė teisė. Vilnius, 2005.
3. Bložė, Mindaugas. Politinių partijų finansavimas Vakarų Europos šalyse // Politologija. 1999. Nr. 4(16).
4. Pelenis, Dainius. Politinių partijų finansavimas: užsienio šalių patirtis ir Lietuvos perspektyvos // Justitia. 1998. Nr. 6.
5. Vitkus, Gediminas. Politologija. Vilnius, 2001.
6. Novagrockienė, Jūratė. Politikos mokslo pagrindai. Vilnius, 2001.
7. Lietuvos konstitucinė teisė. Vadovėlis. Vilnius, 2002.
8. Lietuvos valstybės teisės aktai (1918.II.16 – 1940.VI.15). Vilnius, 1996.
9. Pinto-Duschinsky, Michael. Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaigns. 2004.
10. Yves-Marie, Doublet. Country Reports on Political Corruption and Party Financing. France, 2002.
11. Bryan, Shari; Baer, Denise. Money in Politics. A Study of Party Financing Practices in 22 Countries. 2005.
12. Novak Romana Financing of Political Parties. 2007.
13. González Aznar, Jorge. Political Corruption, Party Financing, Spain. 2005.
14. Ikstens, Jānis; Smilov, Daniel; Walecki, Marcin. Party and Campaign Funding in Eastern Europe: A Study of 18 Member Countries of the ACEEEO (Vidurio ir Rytų Europos rinkimų vadovų asociacija). 2003.
15. 2006 m. rugsėjo 28-29 d. Lietuvos Respublikos Seime vykusios tarptautinės konferencijos “Politinių partijų finansavimas” konspektai.

Teismų sprendimai:

1. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. vasario 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁵ – 817/2006.
2. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. lapkričio 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴–1052/07

3. Europos žmogaus teisių teismo 2001 m. lapkričio 22 d. sprendimas Nr. 37928/97 byloje Stambuk prieš Vokietiją.
4. JAV Aukščiausiojo teismo 1976 m. sausio 30 d. sprendimas Nr. 75-436 byloje Buckley v. Valeo.

Interneto svetainių adresai:

1. Lietuvos Respublikos Seimas - <http://www.lrs.lt/>
2. Lietuvos Respublikos vyriausioji rinkimų komisija - <http://www.vrk.lt/>
3. Prancūzijos ambasada Jungtinėje Karalystėje – <http://www.ambafrance-uk.org>
4. Vokietijos Bundestagas – <http://www.bundestag.de>
5. Government of New Brunswick - <http://www.gnb.ca>
6. International Institute for Democracy and Elections Assistance (IDEA) – <http://idea.int/>
7. Political Parties Act. Official Gazette of the Republic of Slovenia No. 100/2005 - http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r05/predpis_ZAKO4585.html
8. JAV Aukščiausiojo teismo sprendimai – <http://www.uscplus.com>
9. Election Campaign Act. Official Gazette of the Republic of Slovenia No. 119/2006 - <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2006119&stevilka=5080>
10. Estijos teisingumo kanclerio internetinė svetainė – <http://www.oiguskantsler.ee>