

Egidijus Šileikis

PARTIJŲ
FINANSAVIMO
TEISĖS SISTEMOS
IŽVALGOS

Vilnius LMPA 2014

Turinys

Pratarmė.....	7
Sutrumpinimai.....	10
1. Pirminiai partijų finansavimo aspektai – bendrosios teorinės prieigos įžvalgos.....	11
2. Konstituciniai aspektai – konstitucinės prieigos įžvalgos	98
3. Finansavimo teisė įstatymų lygmeniu – užuomazgų, sąstingio, proveržio, naujadarų, struktūros (posistemiu), modelių ir paralelių įžvalgos.....	193
3.1. Bendrosios įžvalgos ir raidos pokyčių vertinimai.....	193
3.2. Įstatymų nuostatų, priimtų 1990–2014 m., savitumų įžvalgos.....	210
3.2.1. 1990 m. rugsėjo 25 d. priimtas Politinių partijų įstatymas	210
3.2.2. 1992 m. liepos 9 d. priimtas Seimo rinkimų įstatymas ir jo pakeitimai	219
3.2.3. 1997 m. lapkričio 11 d. priimtas Politinių kampanijų finansavimo kontrolės įstatymas (PKFKĮ).....	230
3.2.4. 1999 m. sausio 12 d. priimtas Politinių partijų ir politinių organizacijų finansavimo įstatymas (PPPOFĮ).....	241
3.2.5. 2004 m. kovo 23 d. naujai suredaguotas Politinių partijų įstatymas	249
3.2.6. 2004 m. rugpjūčio 23 d. priimtas PPPKFFKĮ.....	252
3.2.7. 2010 m. gegužės 18 d. naujai suredaguotas PPPKFFKĮ	261
3.2.8. 2013 m. lapkričio 26 d. naujai suredaguotas Politinių partijų įstatymas	268
3.2.9. 2013 m. lapkričio 26 d. Politinių kampanijų finansavimo ir finansavimo kontrolės įstatymas (PKFFKĮ)	272
3.3. Finansavimo modelių ir jų pokyčių įžvalgos	273
3.3.1. Pradinis partijų finansavimo modelis jų statuso „pirmosios kartos“ požiūriu	273
3.3.2. Pakitęs partijų finansavimo modelis jų statuso „antrosios kartos“ požiūriu.....	285
3.3.3. Daryk radikaliai pakitęs partijų finansavimo modelis jų statuso „trečiosios kartos“ požiūriu	304
4. Valstybės biudžeto asignavimų papildomos įžvalgos	310
4.1. Specialios biudžeto įstatymo nuostatos įtvirtinimas	310
4.2. Asignavimų piniginei išraiška ir mažinimas krizės laikotarpiu.....	315
4.3. Asignavimų paskirstymo ir panaudojimo teisinis reguliavimas.....	320
5. Finansavimo sistemos viešųjų (pelno) mokestinių aspektų įžvalgos	346

6. Finansavimo sistemos plėtra – kampanijos dalies išlaidų kompensavimas ir kitos įstatymų leidybos diskutuotinių aspektų įžvalgos („Privatizavimo fondo“ lėšų ir „viešųjų pirkimų“ kontekste)	356
7. Hipotetinės fikcijos – abejotinių įstatymų leidėjo vaizdinių įžvalgos	381
7.1. Bendrosios įžvalgos	381
7.2. Partijų aukos jų kandidatams	389
7.3. Fiziniai asmenys – diskutuotinas aukotojų idealas	390
7.4. Juridinių asmenų finansinės paramos likučiai	396
7.5. „Mažos aukos“	397
7.6. „Trečiųjų asmenų“ civiliniai teisiniai vaizdiniai	400
7.7. Norėjimo registruotis savarankišku aukų kampanijai gavėju turinys	402
7.8. Išankstiniai ir paskesnieji sandoriai, kuriuos vykdant patiriamos išlaidos	410
7.9. Banko paskolos prasidėjusiai kampanijai finansuoti („kitos veiklos“ požiūriu)	412
7.10. Kampanijos įsiskolinimų padengimas	426
7.10.1. Įsiskolinimų padengimas ne iš kampanijos sąskaitos	426
7.10.2. Įsiskolinimų nepriskyrimas šiurkštiems įstatymo pažeidimams ir valstybės biudžeto asignavimų neskyrimo pagrindams	428
7.10.3. Skolų padengimas naudojant valstybės biudžeto asignavimus	431
7.11. Baigtiniai šiurkščių įstatymų pažeidimų sąrašai	432
7.12. Laikinių apsaugos priemonių netaikymas specialioms sąskaitoms	442
7.13. Užsienyje veikiančių partijų skyrių aukos 1999 m.	445
7.14. Partijų ir jų kampanijų finansavimo atribojimas	448
7.15. Visuomeninių rinkimų komitetų finansavimas ir su tuo susiję padariniai	454
8. Konstitucinės ir įstatymų lygmens teisės persipynimo aspektų (papildomos) įžvalgos	472
9. Privataus ir valstybinio partijų finansavimo posistemių teorinio ir norminio potencialo (papildomos) įžvalgos	482
10. Ribotų sutartinių santykių, „savifinansavimo“ vykdant „kitą veiklą“ arba viešosios ir privatinės teisės persipynimo (papildomos) įžvalgos	502
Apibendrinimas	545
Šaltiniai	549
Terminų rodyklė	565
Asmenų rodyklė	567

Pratarmė

Šio leidinio tikslas – išsamiai ir argumentuotai atskleisti Lietuvos Respublikos politinių partijų finansavimo teisinio reglamentavimo sistemą, t. y. teorinius ir konstitucinius jos sampratos pagrindus (metodines prieigas), ją suponuojančias vertybes, principus ir normas, taip pat teoriškai moksliskai diskutuotinus ar atitinkamu lygmeniu (Konstitucijos, įstatymų požiūriu) kritiškai vertintinus ir tobulintinus jos aspektus.

Pagrindine tyrimo kryptimi (siejamąja gija) gali būti laikomas ginamai *hipotezei* prilygstantis nusistatymas, kad, (1) vadovaujantis tam tikra partijų esmės, prigimties, paskirties, funkcijų ir jas atitinkančių finansų specifikos samprata, (2) netgi nesant aiškių 1992 m. spalio 25 d. priimtos Konstitucijos nuostatose suformuluotų paskatų ar dingsčių ir (3) esant akivaizdžiam Konstitucinio Teismo 1993–2011 m. jurisprudencijos aptakumui ir kūrybiniam pasyvumui (partijų ir jų finansavimo specifikos ir reikšmės sampratos atžvilgiu), (4) vangioje ir nenuosekloje įstatymų leidėjo teisinėje kūryboje (partijų teisinės padėties elementu esančio jų finansų koncepcijos atžvilgiu) maždaug nuo 1999 ir 2000 m. sankirtos visgi galima (objektyviai derėtų) išvelgti savitą partijų finansavimo teisės sistemą (jos posistemius ar „normų blokus“, institutus, šaltinius, reglamentavimo dalyką ir metodus, tobulinimo ar „griežtinimo“ tendencijas), kurią (5) konstruojant ir plečiant (įtvirtinant viešojo tiesioginio finansavimo didinimo ar viešųjų pirkimų išlygas) būtina paisyti partijų prigimties ir funkcijų, o ją aiškinant ir taikant Vyriausiojoje rinkimų komisijoje ir juo labiau teismuose turi būti atsižvelgiama į toje sistemoje atsispindintą viešosios ir privatinės teisės suponuojamą principų (metodinių prieigų) persipynimą.

Pagal pirminį sumanymą šį leidinį turėjo sudaryti šių eilučių autorius ir kitų valstybių teisės mokslininkų tam tikroje konferencijoje perskaityti pranešimai. Jų rinkinį ketinta išleisti 2007 m., bet dėl įvairių objektyvių ir subjektyvių priežasčių nepavyko to padaryti. Kad ir kaip būtų, galutinis sumanymo variantas, palyginti su pirminiu, yra

nepalyginti platesnio turinio ir apimties: šių eilučių autoriaus išplėtotas tyrimas daugiau ar mažiau išsiskiria monografiškai būdingais požymiais, o planuojamą tęsinį, t. y. sąlygiškai 2 knygą (ji bus leidžiama atskirai, t. y. papildomai), sudarys minėtoje konferencijoje kitų valstybių mokslininkų perskaityti pranešimai ir priedas.

Atsižvelgiant į tai, svarbu pažymėti, jog retai pasitaiko, kad, kevertą ar penketą metų vėluojant parengti ir išleisti leidinį, netikėtai paaiškėja, jog anaipol nevēluojama, o uždelsimas ar užgaišimas gali atsipirkti ir netgi apsaugoti nuo grėsusio publikacijos aktualumo sumenkėjimo pasikeitus partijų finansavimą reglamentuojančioms teisės normoms, kaip tai įvyko dėl Seimo 2010 m. gegužės 18 d., 2011 m. gruodžio 6 d. ir 2013 m. lapkričio 26 d. teisinės kūrybos. Žinoma, šių eilučių autoriaus tyrimas netrukus taip pat gali nutolti nuo kintančių Lietuvos teisinių realijų Seimui priėmus (senokai) planuojamą ir rengiamą Rinkimų kodeksą (konstitucinį įstatymą), kuriame bus kitaip reglamentuotas politinių kampanijų finansavimas. Nepaisant to, svarbu pažymėti, kad jei šio leidinio pirminis variantas būtų pasirodęs 2007, 2008 ar 2009 m., jo skirsniai, skirti Lietuvos Respublikoje galiojančiai partijų finansavimo teisei, netrukus būtų netekę aktualumo dėl Seimo 2010 m. gegužės 18 d. naujai suredaguoto Politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo bei finansavimo kontrolės įstatymo, o jei 2011 ar 2012 m. – dėl Seimo 2013 m. lapkričio 26 d. naujai suredaguoto Politinių partijų įstatymo, taip pat priimto Politinių kampanijų finansavimo ir finansavimo kontrolės įstatymo ir jame įtvirtinto naujadaro – *visuomeninio rinkimų komiteto* ar tą pačią dieną pakeisto Gyventojų turto deklaravimo įstatymo, taip įtvirtinant, be kita ko, daugiau kaip 1 200 litų partijos nario mokesčio sumokėjusių partijos narių (ir jų šeimos narių) pareigą deklaruoti turtą ir gautas pajamas. Be to, 2013 m. lapkričio 12 d. priimtame Rinkimų į Europos Parlamentą įstatyme įtvirtintas minėto *visuomeninio rinkimų komiteto* veiklos pasibaigimo reglamentavimas leido tinkamai suprasti, kaip artimiausiu laiku vystysis Konstitucinio Teismo nutarimuose atskleistas „kitų politinių organizacijų“ („rinkimų asociacijų“) institutas. Ne ką mažesnę reikšmę turi ir tos naujos įžvalgos, kurios šiame leidinyje formuluojamos atsižvelgiant į kitus Seimo pastarųjų metų teisinės kūrybos pokyčius, pvz., (a) įtvirtintą gyventojų galimybę skirti partijoms *vieno*

procento dydžio metinio pajamų mokesčio dalį ir (b) nustatyta draudimą *juridiniams asmenims skirti aukas* partijoms ir jų kampanijoms, taip pat (c) sudarytas prielaidas netaikyti partijoms, kurių gaunami valstybės biudžeto asignavimai sudaro didesnę jų pajamų dalį, *viešųjų pirkimų procedūrų*. Tą patį būtina pasakyti apie konstitucinės justicijos plėtojamos jurisprudencijos raidą, ypač Lietuvos Konstitucinio Teismo 2012 m. kovo 29 d. ir Lenkijos Konstitucinio Tribunolo 2012 m. liepos 18 d. nutarimus partijų finansavimo teisinio reglamentavimo aspektais, kurie atspindėti šiame tyrime.

Dauguma interneto svetainių, kurios nurodomos tyrimo išnašose, žiūrėtos 2013 m. rugsėjo–gruodžio mėn. Dauguma paskutinių rankraščio patikslinimų ir papildymų padaryta 2013 m. pabaigoje (pvz., reaguojant į Arno Stonio Vilniaus universitete apgintą disertaciją ir jos oponentų pastabas viešosios ir privatinės teisės atriboјimo ir derinimo aspektais; žr. šio tyrimo 10 skirsnį). Pavieniai pakeitimai ir papildymai atlikti 2014 m. pavasarį.

Leidiny s turėtų sudominti ne tik teisę analizuojančius ir dėstančius kolegas, bet ir parlamentarus ar kitus įstatymų leidybos proceso dalyvius, Vyriausiosios rinkimų komisijos narius ir bendradarbius, partijų narius ir vadovus, taip pat finansininkus ir aukotojus, juo labiau politologus, kitus teisės normų ir politikos proceso sąryšio tyrėjus.

Prof. dr. Egidijus Šileikis