



Groupe d'Etats contre la corruption
Group of States against corruption



**ŽMOGAUS TEISIŲ IR TEISĖS REIKALŲ GENERALINIS DIREKTORATAS
STEBĖSENOS DIREKTORATAS**

Strasbūras, 2009 m. liepos 2 d.

**Greco Eval III Rep (2008) 10E
II tema**

Trečiasis vertinimo etapas

Vertinimo ataskaita Lietuvai dėl politinių partijų finansavimo skaidrumo (II tema)

Priimta 43-jame GRECO
plenariniame posėdyje
(Strasbūras, 2009 m. birželio 29 d. – liepos 2 d.)

I. IŽANGA

1. Lietuva Valstybių prieš korupciją grupės (GRECO) nare tapo 1999 m. Pirmojo vertinimo etapo ataskaitą (Greco Eval I Rep (2002) 1E) Lietuvai GRECO priėmė 8-ajame plenariniame posėdyje (2002 m. kovo 8 d.), o antrojo vertinimo etapo ataskaitą (Greco Eval II Rep (2004) 12E) – 23-ajame plenariniame posėdyje (2005 m. gegužės 20 d.). Minėtosios vertinimo ataskaitos ir atitinkamos rekomendacijų įgyvendinimo ataskaitos paskelbtos GRECO tinklalapyje (<http://www.coe.int/greco>).
2. Dabartiniame trečiajame vertinimo etape (prasidėjusiame 2007 m. sausio 1 d.) GRECO nagrinėja šias temas:
 - **I tema – Inkriminavimas:** Baudžiamosios teisės konvencijos dėl korupcijos¹ (ESS Nr. 173) 1a ir 1b, 2–12, 15–17 straipsniai ir 19 straipsnio 1 dalis, jos Papildomo protokolo² (ESS Nr. 191) 1–6 straipsniai ir 2 vadovaujantysis principas (baudžiamoji atsakomybė už korupciją).
 - **II tema – Politinių partijų finansavimo skaidrumas:** Rekomendacijos Rec(2003)4 dėl bendrųjų taisyklių kovojant su korupcija finansuojant politines partijas ir rinkimų kampanijas 8, 11, 12, 13b, 14 ir 16 straipsniai ir, bendresne prasme, 15-asis vadovaujantysis principas (politinių partijų ir rinkimų kampanijų finansavimas).
3. GRECO vertinimo grupė (toliau – GET) Lietuvoje lankėsi 2009 m. sausio 26–30 d. II temos GET (sausio 28–30 d.) sudarė Leideno universiteto (Nyderlandai) politologijos profesorius Ruud Koole bei Korupcijos prevencijos ir kovos su korupcija biuro (Latvija) direktoriaus pavaduotojas Alvis Vilks. GET padėjo GRECO sekretoriato darbuotojas Christophe Speckbacher. Iki GET ekspertų atvykimo į Lietuvą, jiems buvo pateikti atsakymai į vertinimo klausimyną (dokumentas Greco Eval III (2008) 8E, II tema). Lankydami Lietuvoje ekspertai papildomai ieškojo informacijos internete ir sugaišo daugiau laiko norėdami gauti trūkstamos informacijos.
4. GET susitiko su šių valdžios institucijų atstovais: Vyriausiosios rinkimų komisijos, Valstybės kontrolės, Valstybinės mokesčių inspekcijos, Specialiųjų tyrimų tarnybos, Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos, Registrų departamento prie Teisingumo ministerijos, Generalinės prokuratūros (Organizuotų nusikaltimų ir korupcijos tyrimo departamento) ir Vyriausiojo administracinio teismo. GET susitiko su šių politinių partijų (jų koalicijų) atstovais: Tėvynės sąjungos – Lietuvos krikščionių demokratų frakcijos, Lietuvos socialdemokratų partijos frakcijos, Naujosios sąjungos frakcijos, Liberalų sąjūdžio frakcijos, Liberalų ir centro sąjungos frakcijos. GET taip pat susitiko su „Transparency International“ Lietuvos skyriaus, Teisės instituto, žiniasklaidos ir auditorių (privačios audito įmonės) atstovais.

¹ Baudžiamosios teisės konvencija dėl korupcijos (ESS Nr. 173) Lietuvoje buvo ratifikuota 2002 m. kovo 8 d., o šalyje pradėjo galioti 2002 m. liepos 1 d. Lietuva nepateikė jokių Konvencijos išlygų.

² Lietuva neratifikavo Baudžiamosios teisės konvencijos dėl korupcijos Papildomo protokolo (ESS Nr. 191).

5. Ši GRECO trečiojo vertinimo etapo II temos „Politinių partijų finansavimo skaidrumas“ ataskaita parengta remiantis atsakymais į klausimyną ir vizito Lietuvoje metu suteikta informacija. Pagrindinis ataskaitos tikslas – įvertinti Lietuvos vadžios institucijų priimtų priemonių, kuriomis siekiama tenkinti reikalavimus, numatytus 2 punkte nurodytų straipsnių nuostatose, efektyvumą. Šioje ataskaitoje pateikiamas padėties apibūdinimas, po jo – kritinė analizė. Išvados pateikiamas ir GRECO priimtų rekomendacijų Lietuvai, kurios turėtų padėti šaliai geriau tenkinti minimų nuostatų reikalavimus, sąrašas.
6. I temos „Inkriminavimas“ ataskaita pateikta dokumente Greco Eval III Rep (2008) 10E, I tema.

II. PARTIJŲ FINANSAVIMO SKAIDRUMAS – BENDROJI DALIS

Politinės partijos sąvokos apibrėžimas

7. LR politinių partijų įstatymo (toliau – PPI) 2 straipsnyje nurodyta, kad politinė partija yra „savo pavadinimą turintis, pagal šį Įstatymą įsteigtas viešasis juridinis asmuo, kurio tikslas – tenkinti savo narių politinius interesus, padėti išreikšti Lietuvos Respublikos piliečių politinę valią, siekti dalyvauti įgyvendinant valstybės valdžią ir savivaldos teisę“. Tačiau reikėtų pabrėžti, kad dalyvavimas rinkimuose nėra išimtinė politinių partijų teisė: nors įregistruotos politinės partijos turi kandidatų kėlimo daugiamandatėje rinkimų apygardoje (apimančioje visos Lietuvos teritoriją) monopolį, vienmandatėse apygardose rinkimuose gali dalyvauti ir politinės partijos, ir savarankiški kandidatai (daugiau šiuo klausimu žr. dalį „dalyvavimas rinkimuose“).

Steigimas ir registravimas

8. PPI 5 straipsnyje nustatyta, kad partijos steigėjais gali būti Lietuvos Respublikos piliečiai, sulaukę 18 metų, o steigėjų turi būti ne mažiau kaip vienas tūkstantis. Partijos steigėjai, kurie ją įregistravus Judrinių asmenų registre tampa partijos nariais, turi priimti įstatus³, programą ir išrinkti valdymo organus. Politinė partija, ketinanti dalyvauti rinkimuose, turi būti įregistruota Juridinių asmenų registre ir ne vėliau kaip prieš 65 dienas iki atitinkamų rinkimų privalo pateikti Teisingumo ministerijai savo narių sąrašą.
9. Politinė partija juridinio asmens statusą įgyja nuo jos įregistravimo Juridinių asmenų registre (Civilinio kodekso 2.63 straipsnio 1 dalis ir PPI 8 straipsnio 7 dalis). Po įregistravimo politinė partija už savo įsipareigojimus atsako visu savo turtu. Partijos nariai neatsako už partijos įsipareigojimus, taip pat neturi jokių teisių į politinės partijos turtą. 2008 m. spalio mėn. Lietuvoje buvo registruotos 39 politinės partijos. Vizito metu GET buvo informuota, kad 13 politinių partijų realiai neveikia (jos nedalyvauja

³ PPI 6 straipsnyje nustatyta, kad įstatai yra politinės partijos steigimo dokumentas ir juose be kita ko turi būti nurodytas politinės partijos pavadinimas, teisinė forma, buveinė ir veiklos tikslai, jos padalinių steigimo tvarka, valdymo organų atskaitomybės suvažiavimui tvarka, jų veiklos kontrolės tvarka, politinės partijos turto ir lėšų naudojimo kontrolės tvarka.

rinkimuose, jų lyderiai susitinka retkarčiais ir pan.).

Dalyvavimas rinkimuose

Seimas

10. Lietuva yra daugiapartinė parlamentinė respublika. Šalies vienerių rūmų parlamente – Seime – dirba 141 parlamentaras, kurie renkami ketveriems metams remiantis tiesiogine rinkimų teise ir slaptu balsavimu (Konstitucijos 55 straipsnis). Iš 141 Seimo nario, 71 yra išrenkamas tiesiogiai vienmandatėse rinkimų apygardose, o 70 – pagal proporcingo atstovavimo principą daugiamandatėje apygardoje pagal partijų sąrašus. Balsavimo teisę turintis pilietis rinkimuose turi po vieną balsą vienmandatėje ir daugiamandatėje rinkimų apygardose (Seimo rinkimų įstatymo 3 straipsnis).
11. Rinkimų teisę turi visi Lietuvos Respublikos piliečiai, kuriems rinkimų dieną yra sukakę 18 metų ir kurie nėra pripažinti neveiksniais (Konstitucijos 34 straipsnis, Seimo rinkimų įstatymo 2 straipsnis). Seimo nariu gali būti renkamas bet kuris Lietuvos Respublikos pilietis, kuris „nesusijęs priesaika ar pasižadėjimu su užsienio valstybe ir rinkimų dieną yra ne jaunesnis kaip 25 metų bei nuolat gyvena Lietuvoje“, nėra pripažintas neveiksniu ir (likus 65 dienoms iki rinkimų) nėra nebaigęs atlikti bausmės pagal teismo paskirtą nuosprendį (Konstitucijos 56 straipsnis, Seimo rinkimų įstatymo 2 straipsnis). Seimo nariais negali būti renkami teisėjai ar statutiniai pareigūnai, asmenys, atliekantys karinę tarnybą. Buvę Seimo nariai, kurie buvo pašalinti po apkaltos, taip pat asmenys, kuriems pagal specialius įstatymus draudžiama dalyvauti politinių partijų veikloje, negali dalyvauti Seimo rinkimuose (Seimo rinkimų įstatymo 2 straipsnis).
12. Kandidatai į Seimo narius, dalyvaujantys rinkimuose vienoje iš 71 vienmنداčių apygardų, gali būti iškelti politinės partijos, kuri yra įregistruota pagal Politinių partijų įstatymo reikalavimus, arba išsikelti kandidatu patys (tokiu atveju jie turi pateikti vieno tūkstančio rinkėjų, priklausančių atitinkamai apygardai parašus, įrodančius paramą jų kandidatūrai). Kandidatus į Seimo narius, dalyvaujančius daugiamandatėje rinkimų apygardoje, gali iškelti tik politinės partijos (Seimo rinkimų įstatymo 39 straipsnis). Asmuo gali būti įrašytas tik į vienos partijos iškeltų kandidatų sąrašą daugiamandatėje rinkimų apygardoje, tačiau turi teisę tuo pat metu būti iškeltas kandidatu į Seimo narius ir vienoje vienmandatėje rinkimų apygardoje (Seimo rinkimų įstatymo 42 straipsnis). Savivaldos rinkimuose kandidatus gali iškelti tik partijos. Dėl tokios tvarkos buvo kreiptasi į Konstitucinį Teismą. Po jo 2008 m. balandžio 3 d. nutarimo, Seimui buvo pateiktas Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo pakeitimo įstatymas, kuriame numatoma, kad rinkimuose į savivaldybių tarybas galėtų dalyvauti ir savarankiški kandidatai.
13. Partijos kandidatų sąrašus, įskaitant kandidatų eilę sąrašė, turi patvirtinti partijos suvažiavimas, jeigu kitaip nenumatyta partijos įstatuose. Kartu su partijos pateikiamais kandidatų sąrašais (vienmandatėse ar daugiamandatėje apygardoje) ir savo kandidatūrą išsikėlusio asmens pareiškimu be kita ko būtina pateikti išrašą iš kandidato gyventojų pajamų mokesčio deklaracijos, gyventojų turto deklaracijos ir įsipareigojimą laikytis

draudimo papirkti rinkėjus bei balsavimo teisę turinčius asmenis (Seimo rinkimų įstatymo 38 straipsnis). Politinės partijos taip pat turi pateikti praėjusių metų finansinės veiklos deklaracijos, kuri vykdant Politinių partijų įstatymą turėjo būti pateikta Valstybinei mokesčių inspekcijai, kopiją (daugiau šiuo klausimu žr. dalį „atskaitomybės įsipareigojimai“). Į Seimą išrenkamos partijos, surinkusios ne mažiau kaip penkis procentus visų balsavusiųjų Lietuvoje balsų arba septynis procentus, jeigu pateikiamas jungtinis partijų sąrašas.

Kita

14. Lietuvos valstybės vadovas yra prezidentas, tiesiogiai renkamas piliečių penkerių metų kadencijai (tas pats asmuo gali būti renkamas ne daugiau kaip du kartus iš eilės) (Konstitucijos 78 straipsnis). Kandidatu į Respublikos Prezidentus gali tapti Lietuvos pilietis pagal kilmę, ne mažiau kaip trejus pastaruosius metus gyvenęs Lietuvoje, jeigu jam yra suėję ne mažiau kaip 40 metų, jeigu jis gali būti renkamas Seimo nariu ir yra surinkęs ne mažiau kaip 20 tūkstančių rinkėjų parašų.

Partijų atstovavimas Seime

15. Paskutiniuosiuose Seimo rinkimuose, kurie vyko 2008 m. spalio 12 ir 26 d., dalyvavo 16 politinių partijų ir partijų koalicijų (pagal jungtinius sąrašus)⁴, taip pat keletas savarankiškų kandidatų. Į Seimą buvo išrinkti dešimties politinių partijų ir partijų koalicijų (pagal jungtinius sąrašus) kandidatai, taip pat keturi savarankiški kandidatai:

Partija	Mandatų skaičius		
	Proporcingas atstovavimas	Apygardos	Iš viso
Tėvynės sąjunga – Lietuvos krikščionys demokratai *	18	27	45
Lietuvos socialdemokratų partija	10	15	25
Tautos prisikėlimo partija *	13	3	16
Tvarka ir teisingumas	11	4	15
Lietuvos Respublikos liberalų sąjūdis *	5	6	11
Koalicija Darbo partija + jaunimas	8	2	10
Liberalų ir centro sąjunga *	5	3	8
Lietuvos lenkų rinkimų akcija	-	3	3
Lietuvos valstiečių liaudininkų sąjunga	-	3	3
Naujoji sąjunga (socialliberalai)	-	1	1
Nepartiniai	-	4	4
<i>Iš viso</i>	70	71	141

16. Keturios partijos ir jų koalicijos (lentelėje pažymėtos (**)) vėliau suformavo koalicinę

⁴ Rinkimuose dalyvavo šios politinės partijos ir politinių partijų koalicijos: 1) Tėvynės sąjunga – Lietuvos krikščionys demokratai; 2) Lietuvos socialdemokratų partija; 3) Tautos prisikėlimo partija; 4) Tvarka ir teisingumas; 5) Lietuvos Respublikos liberalų sąjūdis; 6) Koalicija Darbo partija + jaunimas; 7) Liberalų ir centro sąjunga; 8) Lietuvos lenkų rinkimų akcija; 9) Lietuvos valstiečių liaudininkų sąjunga; 10) Naujoji sąjunga (socialliberalai); 11) Frontas; 12) Jaunoji Lietuva; 13) Pilietinės demokratijos partija; 14) Lietuvos rusų sąjunga; 15) Lietuvos socialdemokratų sąjunga; 16) Lietuvos centro partija.

vyriausybę, kuriai vadovauja Ministras Pirmininkas Andrius Kubilius. Tai Tėvynės sąjunga – Lietuvos krikščionys demokratai (45 mandatai), Tautos prisikėlimo partija (16 mandatų), Lietuvos Respublikos liberalų sąjūdis (11 mandatų) bei Liberalų ir centro sąjunga (8 mandatai).

17. 2008 m. spalio mėn. rinkėjų aktyvumas sudarė 48,54 proc. (1 233 875 balsai).

Politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo sistemos apžvalga

Teisinė bazė

18. Iki 1997 m. partijos privalėjo rinkimų išlaidas deklaruoti po rinkimų, kaip buvo numatyta rinkimus reglamentuojančiuose įstatymuose. Rinkimų įstatymuose taip pat buvo nustatyta maksimali leistina rinkimų agitacijos išlaidų suma, tačiau nebuvo numatyti jokie reikalavimai, susiję su finansavimo šaltinių atskleidimu. 1997 m. priimtame Politinių kampanijų finansavimo kontrolės įstatyme buvo numatytas reikalavimas registruoti ir skelbti visas aukas, taip pat nurodyti visas politinės kampanijos pajamas ir išlaidas. Tokių aukų dydis nebuvo ribojamas, tačiau bendra aukų suma negalėjo viršyti maksimalios išlaidų sumos, nurodytos rinkimų įstatymuose. 1999 m. priimtu Politinių partijų ir politinių organizacijų finansavimo įstatymu buvo siekiama reguliuoti politinių partijų ir politinių organizacijų finansavimo šaltinius, finansų apskaitą ir kontrolę. Jame buvo numatyta, kad politinės partijos ir politinės organizacijos Vyriausiajai rinkimų komisijai (VRK) ir Valstybinei mokesčių inspekcijai (VMI) turi teikti metines finansinės veiklos deklaracijas. Jame taip pat buvo numatytos valstybės biudžeto dotacijos politinėms partijoms ir politinėms organizacijoms, nustatomos proporcingai gautų balsų skaičiui. 2004 m. abu šie įstatymai buvo sujungti į vieną Politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo bei finansavimo kontrolės įstatymą (toliau – PFĮ), kuris buvo priimtas 2004 m. rugpjūčio 23 d. Vėliau įstatymas ne kartą buvo taisytas. PFĮ taikomas įvairioms rinkimų kampanijoms (Seimo ir prezidento rinkimams, rinkimams į Europos Parlamentą ir savivaldybių tarybas), referendumams ir politinei reklamai. PFĮ numatyta mišri finansavimo iš valstybės biudžeto ir privačių šaltinių sistema. Įstatymą sudaro septyni skirsniai, nustatantys 1) bendrąsias nuostatas, įskaitant sąvokų apibrėžimus, 2) finansavimo šaltinius ir politinės kampanijos išlaidas, 3) politinę reklamą, įskaitant kampanijų reklamą, 4) apskaitos reikalavimus, 5) finansavimo kontrolę ir auditą, 6) sankcijas ir 7) baigiamąsias nuostatas.
19. Vizito Lietuvoje metu GET buvo informuota, kad rengiamos PFĮ pataisos, tačiau buvo sunku gauti išsamesnės informacijos apie pataisų pobūdį ir vykstančias diskusijas.

Finansavimas iš valstybės biudžeto

20. PFĮ 7 straipsnyje nurodyta, kad politinėms partijoms skiriamas tiesioginis finansavimas iš valstybės biudžeto teikiant dotacijas ir iš dalies kompensuojant rinkimų kampanijos išlaidas. Valstybės dotacijas gali gauti politinės partijos, kurios per paskutiniuosius Seimo rinkimus (daugiamandatėje apygardoje, vienmandatėse apygardose ir pakartotiniuose rinkimuose) ir rinkimus į savivaldybių tarybas surinko daugiau nei tris

procentus rinkėjų balsų. Be to, rinkimų kampanijų išlaidos iš dalies kompensuojamos (tik) toms politinėms partijoms, įskaitant jų kandidatus ir kandidatų sąrašus, kurios surinko ne mažiau kaip tris procentus rinkėjų balsų ir neturi įsiskolinimų (paskolų, yra neatsiskaičiusios už paslaugas ir pan.). Joms gali būti kompensuojama iki 25 procentų rinkimų kampanijos išlaidų. Pavyzdžiui, 2007 m. dotacijos iš valstybės biudžeto (aštuonioms) politinėms partijoms sudarė 15 milijonų litų (maždaug 4,35 milijonai eurų). Didžiausią partijų pajamų dalį sudaro gaunamos aukos.

21. Be to, politinėms partijoms ir savarankiškiems kandidatams teikiama netiesioginė valstybės parama – nemokamas eterio laikas. VRK skelbia kandidatų sąrašų rinkimų programas, o apygardos rinkimų komisija skelbia vienmandatės rinkimų apygardos kandidato rinkimų programą. Vizito Lietuvoje metu GET buvo informuota, kad pastaruoju metu buvo ribojama politinė reklama televizijoje ir radijuje, o tokie apribojimai pirmą kartą buvo taikomi vykstant 2008 m. Seimo rinkimams. Šį eterio laiką galima išnaudoti tik politiniams debatams. Kadangi reklamai tradiciškai buvo skiriama apie 50 proc. ar daugiau partijų biudžeto (84 proc. 2007 m. savivaldybių rinkimuose), politinės partijos galėjo daugiau lėšų skirti savo struktūrai ir įprastai veiklai. Rinkimus reglamentuojančiuose įstatymuose numatyta, kad likus 30 dienų iki rinkimų lauko politinei reklamai pradedami taikyti tam tikri apribojimai. Jie taikomi ir politinei reklamai kino teatruose. Vykstant 2008 m. Seimo rinkimams buvo keli bandymai politinei reklamai naudoti kino filmus. Apygardos teismas nusprendė, kad filmas buvo politinė reklama, tačiau šis sprendimas buvo apskūstas ir bylos nagrinėjimas tęsiamas. Atsakymuose į klausimą nebuvo pateikta informacijos apie kitus galimus netiesioginio finansavimo valstybės lėšomis šaltinius. Vizito Lietuvoje metu GET buvo informuota, kad partijos taip pat steigia organizacijas, kurios formaliai yra savarankiškos (jaunimo organizacijas, moterų organizacijas, vaikų organizacijas ir pan.) ir todėl gali gauti valstybės lėšų (tačiau tokia parama skiriama su sąlyga, kad organizacija nėra susijusi su jokia partija); VRK nėra gavusi skundų, kad tokios organizacijos dalyvavo politinėse kampanijose ar rėmė politines partijas, šis klausimas taip pat nebuvo keliamas žiniasklaidoje. Partijos steigia ir teritorinius bei vietos filialus, kartais padalinius, taip pat sporto klubus, fondus, tyrimų institutus, labdaros organizacijas, įstaigas, tačiau GET nepavyko nustatyti, kiek naudos partijos gali gauti iš tokioms organizacijoms galimai teikiamos valstybės paramos, nors viena partija pripažino, kad šios struktūros padeda partijoms. Per diskusijas Lietuvoje taip pat paaiškėjo, kad, kaip ir kitose šalyse, išrinkti pareigūnai, o ypač parlamento nariai, tam tikrą dalį lėšų grąžina savo partijai ir kad frakcijų parlamentinis sekretoriatas taip pat dirba partijoms. Nei politinės partijos, nei jų padaliniai neturi teisės gauti aukų ar dotacijų iš savivaldybių. Tačiau Valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymo 13 straipsnyje numatyta, kad valstybės ir savivaldybių turtas panaudos pagrindais gali būti perduodamas politinėms partijoms vadovaujantis Vyriausybės nustatytais kriterijais ir tvarka.

Privatus finansavimas

22. PFĮ 7 ir 14 straipsniuose numatyta, kad politinių partijų įprasta veikla gali būti finansuojama iš šių privačių šaltinių: nario mokesčių (partijos savo nuožiūra gali

nustatyti mokesčių rūšis savo steigiamuosiuose dokumentuose), fizinių ir juridinių asmenų aukų, tarptautinių organizacijų, kurios narė yra Lietuvos Respublika, politinėms partijoms mokamų dotacijų (ši galimybė nebenumatyta naujame PFĮ pataisų projekte), banko paskolų, kurias išdavė Lietuvoje įregistruoti bankai, ir apskritai iš pelno, gauto vykdant kitų rūšių politinių partijų veiklą, kaip nurodyta 14 straipsnyje: „leidybos, spaudos ir atributikos platinimo, nuosavybės teise priklausančio turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo, politinių bei kultūrinių renginių (paskaitų, parodų ir kt.) organizavimo ir kitą veiklą. (...) Partijos taip pat turi teisę gauti palūkanas už bankuose laikomus indėlius“. Politinių partijų kampanijos gali būti finansuojamos tais pačiais būdais. PFĮ nurodyta, kad tik minėtieji finansavimo šaltiniai gali būti naudojami politinėms partijoms ir rinkimų kampanijoms finansuoti. GET vizito metu buvo informuota, kad privačios aukos yra pagrindinis politinės veiklos finansavimo šaltinis Lietuvoje. Po vizito buvo pateikta tokia informacija apie politinių partijų (veiklos ir politinių kampanijų) finansavimo struktūrą:

	2007 m.	2008 m.
Nario mokesčiai	3,48 %	3,06 %
Fizinių ir juridinių asmenų aukos *	48,12 %	42,43 %
Valstybės biudžeto dotacijos	41,42 %	52,21 %
Kita veikla	6,98 %	2,30 %

* *asmeninės kandidatų lėšos priskiriamos fizinių asmenų aukoms.*

23. Fiziniai ir juridiniai asmenys gali skirti pinigines ar nepinigas aukas politinėms partijoms. PFĮ 2 straipsnio 2 dalyje pateiktas platus „aukų“ sąvokos apibrėžimas, apimantis neatlygintinai perduotus pinigus, nuosavybės ir prekinis vertybinius popierius, kilnojamuosius ar nekilnojamuosius daiktus, informaciją, turtines teises, intelektinės veiklos rezultatus, taip pat kitas turtines ir neturtines vertybes, neatlygintinai atliktus veiksmus ir savanoriškus darbus, veiksmų rezultatus.
24. Fizinių asmenų piniginės aukos, kurios viršija 1 000 litų (maždaug 290 EUR), ir visos juridinių asmenų piniginės aukos privalo būti aukojamos tik banko pavedimu (PFĮ 10 straipsnio 3 dalis).
25. Kalbant apie aukų kiekį, dydį ar periodiškumą, PFĮ numatyta, kad „vienas fizinis asmuo (...) per kalendorinius metus gali paaukoti vienai politinei partijai ne didesnę kaip 300 minimalių gyvenimo lygių [39 000 Lt arba maždaug 11 300 EUR] dydžio auką. Jeigu tais pačiais metais vyksta politinė kampanija, fizinis asmuo vienam savarankiškam politinės kampanijos dalyviui gali paaukoti per šią politinę kampaniją ne didesnę kaip 300 minimalių gyvenimo lygių dydžio auką. Jeigu vienas fizinis asmuo per vieną politinę kampaniją politinės kampanijos dalyviui (dalyviams) paaukvoja daugiau kaip 10 procentų savo praeitais metais gautų pajamų, apie tokį aukotoją ir jo auką (aukas) turi būti paskelbiama Valstybinės mokesčių inspekcijos prie Finansų ministerijos (toliau – Valstybinė mokesčių inspekcija) išvadoje.“
26. Taikomas ne vienas privataus partijų, kandidatų ir jų kampanijų finansavimo šaltinių

apribojimas. Visų pirma, draudžiama priimti anonimines aukas. Jeigu aukotojas yra nežinomas, auką privaloma per penkias darbo dienas perduoti labdaros organizacijai arba skirti labdarai savo nuožiūra. Tas pats taikytina kitoms „nepriimtinioms“ aukoms (gautoms iš aukotojų, kurie neturi teisės skirti lėšų, nustatytas ribas viršijančioms aukoms ir pan.). PFĮ 12 straipsnyje numatyta, kad politinėms partijoms ir rinkimų kandidatams gali aukoti tik tie juridiniai asmenys, kurių kapitale nėra valstybės ar savivaldybės kapitalo ir kuriuos kontroliuoja fiziniai asmenys, turintys teisę aukoti Lietuvos Respublikoje įregistruotiems juridiniams asmenims arba NATO ir ES valstybių narių privatiems juridiniams asmenims. Lietuvos valdžios institucijos nurodo, kad tokiu būdu draudžiama priimti aukas iš valstybės ir savivaldybės įmonių. Aukas iš užsienio ir užsieniečių leidžiama priimti vadovaujantis šiais principais: nuolatiniai Lietuvos Respublikos gyventojai, turintys kitos ES valstybės narės pilietybę, gali aukoti tik rinkimų į Europos Parlamentą ir savivaldybių tarybų rinkimų kampanijų dalyviams ir politinėms partijoms; nuolatiniai Lietuvos Respublikos gyventojai, neturintys kitos ES valstybės narės pilietybės, arba asmenys be pilietybės – savivaldybių tarybų rinkimų politinių kampanijų dalyviams. Pagal PFĮ, politinių partijų bei politinių kampanijų dalyvius finansuoti per trečiuosius asmenis draudžiama (PFĮ 11 straipsnio 2 dalis).

27. PFĮ nustatyta, kaip reikia elgtis su „nepriimtinomis aukomis“: 11 straipsnio 1 dalyje nurodyta, kad yra draudžiama naudoti politinėms partijoms ar politinėms kampanijoms gautas aukas, kurios neatitinka PFĮ nustatytų reikalavimų (dėl kiekio, dydžio ar periodiškumo, kitų apribojimų). Jeigu tokios aukos buvo gautos ir aukotojas yra žinomas, per penkias darbo dienas nuo tokios aukos gavimo jam turi būti raštu pasiūloma atsiimti auką, nurodant atsisakymo priimti auką priežastis. Jeigu aukotojas yra nežinomas arba žinomas aukotojas per tris darbo dienas nuo rašytinio pranešimo apie pasiūlymą atsiimti auką gražinamos aukos nepriima, politinės kampanijos dalyvis per penkias darbo dienas privalo ją perduoti turinčiam teisę teikti labdarą juridiniam asmeniui (šis šias lėšas privalo panaudoti labdarai). Panašios nuostatos numatytos ir PFĮ 16 straipsnio 9 dalyje: jeigu politinės kampanijos laikotarpiu politinės kampanijos dalyvis (išskyrus politines partijas, jų keliamus kandidatus ar kandidatų sąrašus) surinko lėšų daugiau, negu jų buvo sunaudota politinės kampanijos išlaidoms apmokėti, nepanaudotos lėšos taip pat turi būti perduotos labdarai; politinės partijos, jų keliami kandidatai ar kandidatų sąrašai nepanaudotas lėšas gali pasilikti ir jas privalo pervesti į įprastą politinės partijos sąskaitą.
28. Fizinį ar juridinių asmenų aukos politinėms partijoms mokesčių nemažina.

Išlaidos

29. Vykdydamos rinkimų kampanijas politinės partijos negali viršyti nustatytų išlaidų ir turi laikytis tam tikrų apribojimų. Vyriausioji rinkimų komisija kasmet nustato didžiausią kampanijos išlaidų sumą, kuri apskaičiuojama pagal registruotų rinkėjų skaičių. 2007 m. Seimo rinkimuose didžiausia vienmandatės apygardos vieno kandidato išlaidų suma vidutiniškai sudarė 75 197 litus (maždaug 21 800 eurų); rinkimuose į savivaldybes, priklausomai nuo rinkėjų skaičiaus, ši suma svyruoja nuo 20 000 iki 860 000 litų (5 800–249 300 eurų) kandidatų sąrašui. Daugiamandatėje rinkimų

apygardoje didžiausia išlaidų suma sudaro apie 4 milijonus litų (maždaug 1,16 milijonų eurų) vienam kandidatui į Respublikos Prezidentus arba vienam kandidatų sąrašui. Kaip matyti iš toliau pateiktos lentelės, pastaraisiais metais bendros politinių kampanijų išlaidos palaipsniui didėjo:

Metai	Rinkimai	Pajamos, EUR	Išlaidos, EUR
2002	Rinkimai į savivaldybių tarybas	1 432 994	1 335 798
2004	Rinkimai į Europos Parlamentą	1 272 332	1 551 693
2004	Respublikos Prezidento rinkimai	1 799 407	2 294 623
2004	Seimo rinkimai	5 533 488	6 497 731
2007	Rinkimai į savivaldybių tarybas	4 618 681	5 621 707
2008	Seimo rinkimai	8 497 815	9 590 932
2009*	Respublikos Prezidento rinkimai	491 732	488 877
2009**	Rinkimai į Europos Parlamentą	~592 930	~494 025

* Neįskaičiuotos neregistruotų kandidatų pajamos (21 781 EUR) ir išlaidos (21 722 EUR).

** remiantis pradinėmis dalyvių ataskaitomis, pateiktomis likus 10 dienų iki rinkimų. Galutinėse ataskaitose, kurios turi būti pateiktos iki 2009 m. liepos 9 d., bendros pajamos ir išlaidos gali išaugti 2–2,5 karto.

30. Kalbant apie rinkimus į savivaldybių tarybas, PFĮ 16 straipsnyje nustatytas maksimalus politinės kampanijos išlaidų dydis konkrečiose rinkimų apygardose (savivaldybėse). Kiekvienam kandidatų sąrašui taikoma maksimali išlaidų suma, priklausanti nuo rinkimų apygardos, kurioje iškeltas kandidatas. Kandidatų sąrašai organizuoja savo politines kampanijas, kurių išlaidoms yra nustatytas maksimalus dydis. Politinė partija, turinti vieną ar kelis kandidatų sąrašus, gali organizuoti bendrą politinę kampaniją. Didžiausia politinės partijos politinei kampanijai išleistų lėšų suma priklauso nuo partijos iškeltų kandidatų skaičiaus sąrašė. PFĮ nustatyta, kad politinė partija šiai politinei kampanijai gali išleisti ne daugiau kaip 10 procentų šios partijos iškeltų kandidatų sąrašų maksimalios politinės kampanijos išlaidų sumos.

III. PARTIJŲ FINANSAVIMO SKAIDRUMAS – KONKRETI DALIS

i) Skaidrumas (Rekomendacijos Rec(2003)4 11, 12 ir 13b straipsniai)

Apskaita

31. Apskaitos reikalavimai yra numatyti PFĮ IV skirsnyje, kurį sudaro 3 straipsniai.

Politinės partijos

32. PFĮ 19 straipsnyje nustatyta, kad politinės partijos buhalterinė apskaita tvarkoma 2001 m. Buhalterinės apskaitos įstatymo nustatyta tvarka; šiame įstatyme reikalaujama į apskaitą įtraukti visas ūkines operacijas ir ūkinius įvykius, susijusius su turto, nuosavo kapitalo, išpareigojimų dydžio arba struktūros pasikeitimu (6 straipsnis), bei visas ūkines operacijas ir ūkinius įvykius pagrįsti apskaitos dokumentais (12 straipsnis). PFĮ nustatyta, kad politinės partijos turi parengti metinę finansinės veiklos deklaraciją (kurią turi patvirtinti partijos valdymo organas) ir ją pateikti Vyriausiajai rinkimų komisijai, kartu pateikiant patvirtintą apskaitos žurnalo kopiją. Žurnalo duomenis

pagrindžiantys dokumentai turi būti saugomi ir pateikiami VRK pareikalavus. Pasibaigus vizitui Lietuvos valdžios institucijos paaiškino, kad metinė finansinės veiklos deklaracija atspindi visos konkrečios partijos, įskaitant visus jos padalinius, padėtį, nes politinė partija yra laikoma vienu juridiniu asmeniu.

Rinkimų kampanijos

33. PFĮ 20 straipsnyje numatyta, kad savarankiški kampanijos dalyviai ir politinės partijos turi paskirti kampanijos išdininką, kuris yra atsakingas už kampanijos lėšų tvarkymą ir atidaro specialią banko sąskaitą kampanijai. Tačiau 16 straipsnio 1 ir 2 dalyse numatyta, kad politinės partijos turimas banko sąskaitas gali naudoti kaip specialias banko sąskaitas (tačiau panašu, kad praktikoje politinės partijos turimų banko sąskaitų nenaudoja kaip specialių kampanijos sąskaitų). Politinės kampanijos išdininkas: „1) pasirašo aukų lapus, politinės partijos ar politinės kampanijos finansavimo apskaitos žiniaraštį, politinės kampanijos finansavimo ataskaitą, politinės kampanijos audito išvadą, jeigu ji privaloma, ir šio įstatymo nustatyta tvarka pateikia Vyriausiajai rinkimų komisijai bei Valstybinei mokesčių inspekcijai; 2) šio įstatymo ir Buhalterinės apskaitos įstatymo nustatyta tvarka tvarko ir saugo politinės kampanijos apskaitos dokumentus; 3) per 5 darbo dienas Vyriausiosios rinkimų komisijos interneto tinklalapyje paskelbia duomenis apie politinės kampanijos laikotarpiu gautas aukas bei sudarytas sutartis (ne politinės kampanijos laikotarpiu ir kai yra pateikęs politinės kampanijos finansavimo ataskaitą, nurodytus duomenis paskelbia per 30 dienų); 4) kontroliuoja politinei kampanijai išleistų lėšų dydį ir prižiūri, kad politinei kampanijai nebūtų išleista daugiau lėšų, negu nustatyta šio įstatymo 16 straipsnio 3 ir 4 dalyse; 5) šio įstatymo nustatytais atvejais atidaro ir uždaro specialią banko sąskaitą.“
34. Iš esmės išdininkui tenka kampanijos lėšų tvarkymo monopolis. Tačiau kampanijos dalyvis, t. y. partija arba kandidatas, gali disponuoti priimtomis, tačiau aukų lapuose neregistruotomis pinigėmis ir nepiniginėmis aukomis, jeigu politinės kampanijos išdininkas nėra užpildęs aukos lapo (20 straipsnio 8 dalis). PFĮ nenurodyta, kokiomis aplinkybėmis taikoma ši leidžianti nukrypti nuostata.
35. Visos įprastos ir kampanijos aukos politinei partijai arba kampanijos dalyviui turi būti atskirai registruojamos specialiame oficialiame aukų lape, kurio formą parengia Vyriausioji rinkimų komisija. Ji šiuos lapus pagal poreikį išduoda politinėms partijoms, kandidatams ar jų išdininkams. Aukų lapuose būtina registruoti visas pinigines ir nepinigines aukas (platus jų apibrėžimas pateiktas šios ataskaitos 23 punkte). Lapas pildomas aukos perdavimo-priėmimo dieną (arba ne vėliau kaip kitą dieną, jei auka pervedama į banko sąskaitą). Aukų lape nurodomas aukos dydis (arba jos rinkos vertė priimant nepiniginę auką), aukotojo vardas ir pavardė, asmens kodas, gyvenamoji vieta (juridinių asmenų pavadinimas, įmonės kodas ir buveinės adresas). Aukų lapas surašomas trimis egzemplioriais: pirmas atiduodamas aukotojui, antras – Vyriausiajai rinkimų komisijai, trečias – aukos gavėjui.

Atskaitomybės įsipareigojimai

Politinės partijos

36. Politinės partijos kasmet, ne vėliau kaip iki ateinančių metų kovo 1 dienos, pateikia Vyriausiajai rinkimų komisijai ir Valstybinei mokesčių inspekcijai (žr. ii punktą toliau) praėjusių kalendorinių metų metinę politinės partijos finansinės veiklos deklaraciją (PFI 22 straipsnio 9 dalis). Metinę finansinės veiklos deklaraciją turi pasirašyti politinės partijos valdymo organas ir tik tuomet ji siunčiama VRK ir VMI. Deklaracijose pateikiamas aukų (piniginių ir nepiniginių) sąrašas, nurodomi aukotojai, taip pat paskolos ir kitos gautos lėšos. Deklaracijose taip pat nurodoma, kaip buvo panaudota valstybės biudžeto dotacija. Kartu su deklaracija turi būti pateikiama politinės partijos finansavimo apskaitos žiniaraščio, kuriame registruojamos visos per metus gautos (piniginės ir nepiniginės) aukos bei „nepriimtinos“ aukos, kopija.
37. Politinių partijų finansinės veiklos deklaracijose turi būti nurodomos išlaidos, susijusios su:
- kilnojamųjų ir nekilnojamųjų daiktų, kuriuos būtina registruoti ir kurie reikalingi partijos veiklai, įsigijimu;
 - inventoriaus, reikalingo partijos veiklai, ir kitų objektų įsigijimu;
 - partijos filialų įsteigimu;
 - atlyginimais ir darbo užmokesčiu;
 - socialinio draudimo įmokomis;
 - pastatų ir patalpų priežiūra;
 - kitomis išlaidomis;
 - aukotojui grąžintomis aukomis;
 - partijos lėšomis, paaukotomis politinei kampanijai;
 - paskolų grąžinimu.

Rinkimų kampanijos

38. Politinių kampanijų dalyviai VRK teikia politinės kampanijos finansavimo ataskaitą, kurioje nurodo politinei kampanijai gautas aukas arba jų dydį pagal aukotojų grupes, kitas politinei kampanijai panaudotas lėšas, aukotojus (pateikia aukotojų sąrašą) ir patirtas išlaidas bei prisiimtus įsipareigojimus (pagal išlaidų grupes). Kartu pateikiamas politinės kampanijos finansavimo apskaitos žiniaraštis ir išlaidas bei pajamas pagrindžiantys dokumentai. Be to, kampanijų dalyviai kartu su politinės kampanijos finansavimo ataskaita VRK turi pateikti išrašus iš banko sąskaitos ar sąskaitų.
39. Apskaitos žiniaraštyje politinė partija ir politinės kampanijos dalyvis turi nurodyti aukotojo arba paslaugų teikėjo vardą ir pavardę arba pavadinimą, jo asmens arba įmonės kodą, savivaldybę, aukų lapo duomenis (datą, numerį), aukos rūšį (piniginė ar nepiniginė) ir jos vertę. Registruojant išlaidas nurodomi ir įsipareigojimai. Išlaidos grupuojamos pagal jų paskirtį, pajamos – pagal šaltinį.
40. Politinių kampanijų finansinės veiklos deklaracijose turi būti nurodytos išlaidos ir įsipareigojimai, susiję su:
- politinės reklamos ar kitos agitacinės medžiagos gamyba ir platinimu bet kokiomis

visuomenės informavimo priemonėmis ar bet koku kitu viešu būdu;
- partijos išdininko atlyginimu ir sumomis, išmokėtomis už jo funkcijų atlikimą;
- kilnojamųjų ir nekilnojamųjų daiktų nuomos mokesčiu, susitikimais, koncertais ar kitais renginiais, vaišių, pobūvių ar banketų rengimu;
- transporto priemonėmis politinės kampanijos reikmėms;
- kitomis šiame įstatyme nustatytais išlaidomis.

41. Parengiama atskira rinkimų kampanijos pajamų ir išlaidų ataskaita. Paskolų gražinimas ir nurašymas (pastarasis laikytinas nepinigine auka) apskaitomas politinių partijų ir politinių kampanijų finansinės apskaitos dokumentuose laikantis bendros tvarkos.
42. PFĮ 21 straipsnyje nustatyta, kad kiekviena politinė partija ar savarankiškas politinės kampanijos dalyvis privalo įvykdyti politinės kampanijos laikotarpiu atsiradusius ar su politine kampanija susijusius skolos įsipareigojimus rinkimų agitacijos paslaugų teikėjams ne vėliau kaip per šešis mėnesius nuo politinės kampanijos pabaigos. Kasmet iki vasario 1 dienos, kol skolos bus padengtos, buvęs politinės kampanijos dalyvis privalo pranešti Vyriausiajai rinkimų komisijai apie skolos įsipareigojimų įvykdymą ir įvykdymo šaltinius. Politinė partija turi teisę padengti skolos įsipareigojimus tik iš partijai nuosavybės teise priklausančio turto ir gaunamų aukų (partijos iškeltų kandidatų įsipareigojimus prisiima partija), o savarankiški politinės kampanijos dalyviai – tik iš nuosavų (asmeninių) lėšų.
43. Fiziniai asmenys neprivalo deklaruoti aukų politinėms partijoms ar rinkimų kampanijų finansavimui. Toks reikalavimas numatytas rengiamame PFĮ pakeitimo įstatyme.

Tretieji asmenys

44. Konkrečių nuostatų, kurios taikomos tretiesiems asmenims, numatyta nėra.

Apskaitos įrašų atskleidimas ir saugojimas

45. PFĮ 27 straipsnyje numatyta, kad VMI pareigūnai turi teisę susipažinti su politinių partijų, kandidatų ir pretendentų į kandidatus, referendumo iniciatorių, referendumo oponentų politinės kampanijos aukų ir kitų lėšų apskaita, reikalauti papildomų dokumentų ir paaiškinimų.
46. Be to, Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymo 33 straipsnio 1 ir 7 dalyse numatyta, kad VMI inspektoriai, atlikdami jiems pavestas funkcijas, turi teisę gauti iš asmenų reikiamus duomenis ir dokumentų nuorašus, kompiuterinių laikmenų duomenis (kopijas), naudotis savo ir kitų juridinių asmenų registru, duomenų bazių informacija, taip pat duoti nurodymus mokesčių apskaičiavimo, deklaravimo ir mokėjimo, turto bei pajamų deklaravimo bei apskaitos tvarkymo klausimais. Informacija, reikalinga politinių partijų finansinės veiklos ir politinių kampanijų finansavimo priežiūrai, VMI teikiama įstatymuose nustatyta tvarka.
47. Kartu su politinės partijos metine finansinės veiklos deklaracija būtina pateikti

patvirtintų apskaitos įrašų kopiją ir, gavus VRK reikalavimą, finansinės veiklos deklaracijos duomenis pagrindžiančius dokumentus. Po dokumentų patikrinimo ir patvirtintų nuorašų padarymo dokumentai gražinami politinei partijai.

48. VRK politinių partijų metines finansinės veiklos deklaracijas ir rinkimų kampanijos finansavimo ataskaitas saugo dešimt metų.

Viešinimo reikalavimai

49. Kalbant iš esmės, politinės partijos ir rinkimų kandidatai neprivalo patys viešai skelbti veiklos ir (arba) kampanijų ataskaitų. Jos yra skelbiamos VRK tinklalapyje, kuriam būtina teikti informaciją, įskaitant per specialią IT priemonę, skirtą duomenims rinkti.
50. Viešinimo reikalavimai yra gana painūs, o atsakymuose į klausimyną yra tam tikrų prieštaravimų. Politinių partijų finansinės veiklos deklaracijos ir rinkimų kampanijų finansavimo ataskaitos VRK tinklalapyje yra paskelbiamos po to, kai jos yra patikrinamos. VRK taip pat viešai skelbia ne savo išvadas dėl kampanijų ataskaitų ir kitų finansinių ataskaitų, o VMI išvadas dėl atliktų kampanijų ataskaitų patikrinimų. Be to, VRK privalo viešai skelbti realiu laiku informaciją apie gautas aukas (kuria kampanijų dalyviai turi pateikti per penkias dienas vykstant kampanijoms ir per 30 ne politinės kampanijos laikotarpiu – PFĮ 20 straipsnio 6 dalies 2 punktą). VRK taip pat viešai skelbia partijų pateiktas ketvirtines finansines ataskaitas. Galutinės rinkimų kampanijų finansavimo ataskaitos taip pat skelbiamos „Valstybės žinių“ priede „Informaciniai pranešimai“.
51. Kalbant apie aukotojų tapatybę, aukotojo vardas, pavardė ir savivaldybė, kurioje jis gyvena (juridinio asmens pavadinimas, savivaldybė, kurioje yra jo buveinė) ir informacija apie politinės kampanijos išdėtinimą turi būti paskelbiami ne vėliau kaip per penkias darbo dienas politinės kampanijos laikotarpiu ir ketvirčio pabaigoje kitu laikotarpiu Vyriausiosios rinkimų komisijos interneto tinklalapyje skelbiamame viešame aukotojų sąrašė. Tai prieštarauja 30 dienų terminui, numatytam PFĮ 20 straipsnio 6 dalies 3 punkte, o Lietuvos valdžios institucijos pasibaigus vizitui nurodė, kad naujojo PFĮ projekte šio prieštaravimo nebeliko, nes jame nustatytas reikalavimas informaciją skelbti kas ketvirtį.
52. Kiekvienas asmuo, kuriam įstatymas leidžia finansuoti politines partijas, arba viešosios informacijos rengėjo ar platintojo atstovas, pateikęs tai patvirtinantį dokumentą, turi teisę Vyriausiojoje rinkimų komisijoje susipažinti su bet kurios politinės partijos metine finansinės veiklos deklaracija ar politinės partijos, kandidato, pretendento ir kandidatų, referendumų iniciatoriaus, referendumo oponento politinės kampanijos finansavimo ataskaita ir skelbti jų duomenis, išskyrus duomenis apie fizinius asmenis, aukojusius mažesnę nei 100 litų (29 EUR) auką ir pageidavusius likti nepaviešintus, per visuomenės informavimo priemones.

ii) Priežiūra (Rekomendacijos Rec(2003)4 14 straipsnis)

Auditas

53. PFĮ 24 straipsnyje numatyta, kad politinės partijos turi atlikti nepriklausomą savo veiklos auditą, jeigu politinė partija per kalendorinius metus gavo didesnę kaip 3 000 minimalių gyvenimo lygių dydžio pajamų sumą (t. y. 390 000 Lt arba maždaug 113 000 EUR). Atitinkamai savarankiškiems politinės kampanijos dalyviams privalomas jų finansinių ataskaitų auditas, jeigu bendra aukų suma (kaip plačiai apibrėžta PFĮ) yra didesnė kaip 1 000 minimalių gyvenimo lygių (t. y. 130 000 Lt arba 38 000 EUR).
54. Politinės partijos audito išvadą turi pateikti VRK ir VMI per tris mėnesius nuo finansinių metų pabaigos. GET atkreipė dėmesį, kad PFĮ nėra aiškiai nurodyta, ar savarankiški kampanijų dalyviai taip pat turi pateikti audito išvadas (kurių gali reikėti atsižvelgiant į nurodytą aukų dydžio ribą). PFĮ 26 straipsnyje tikrai nurodyta, kad jie privalo Audito įstatymo nustatyta tvarka sudaryti audito sutartį ir pateikti šios sutarties originalą ne vėliau kaip per vieną mėnesį nuo rinkimų ar referendumo rezultatų paskelbimo dienos VRK. Vyriausioji rinkimų komisija savo interneto tinklalapyje skelbia politinės kampanijos auditoriaus (audito įmonės) sutikimą atlikti auditą, jo vardą, pavardę (pavadinimą) ir adresą. Pasibaigus vizitui Lietuvos valdžios institucijos nurodė, kad PFĮ įstatymo pataisų projekte numatyta, kad savarankiškų kandidatų politinės kampanijos audito išvados turėtų būti pateikiamos „per pagrįstą laikotarpį“.
55. Politinės partijos ir kiti kampanijų dalyviai auditorius renkasi savo nuožiūra. Kaip jau minėta, PFĮ numatytas reikalavimas atlikti nepriklausomą auditą, tačiau nenurodoma, koks jis turėtų būti. PFĮ tik nustatyta, kad auditoriaus ir kampanijos išdininko funkcijų negali atlikti tas pats fizinis ar juridinis asmuo (20 straipsnio 4 dalis). Auditoriams taikomi reikalavimai (kvalifikacijos, nešališkumo ir pan.) yra nustatyti Audito įstatyme.

Stebėseną

56. PFĮ 22 straipsnio 1 dalyje aiškiai nurodyta, kad politinių partijų finansinę veiklą ir politinių kampanijų finansavimą kontroliuoja Vyriausioji rinkimų komisija ir Valstybinė mokesčių inspekcija. Joje taip pat minimos „kitos institucijos“, tačiau jos nėra įvardytos. Šio straipsnio 4–8 dalyse nurodyta, kad prokuroras gali nurodyti atlikti tyrimą.

Valstybinė mokesčių inspekcija (VMI)

57. Valstybinė mokesčių inspekcija yra pavaldi Finansų ministerijai ir finansuojama iš bendrojo valstybės biudžeto. Jos pagrindinė funkcija yra mokesčių administravimas. VMI sudaro dešimt teritorinių mokesčių administratorių ir centrinis mokesčių administratorius. PFĮ 22 straipsnyje nustatyta konkreti VMI kompetencija, susijusi su PFĮ. VMI:
- tikrina, ar metinių politinių partijų finansinės veiklos deklaracijų, politinių kampanijų finansavimo ataskaitų, politinės partijos ar politinės kampanijos finansavimo apskaitos žiniaraščių duomenys atitinka turimus asmenų deklaruotų pajamų duomenis;

- tikrina, ar politinių partijų finansinė veikla, politinių kampanijų finansavimas tvarkomas Buhalterinės apskaitos įstatymo ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka;
 - tikrinimų išvadas pateikia Vyriausiajai rinkimų komisijai.
58. Jeigu nustatomi Administracinių teisės pažeidimų kodekso (ATPK) normų pažeidimai, VMI suteiktos kompetencijos ribose surašo administracinio teisės pažeidimo protokolą. Kai kuriais atvejais (ypač nustačius pažeidimus, nurodytus ATPK 171(1) ir 173(1) straipsniuose – žr. toliau informaciją apie sankcijas) VMI gali tiesiogiai taikyti sankcijas už mokestinius pažeidimus. Tačiau VMI nesuteikta kompetencija tirti finansinius nusikaltimus. Jeigu nustatoma finansinio nusikaltimo požymių, medžiaga perduodama tolimesniai tyrimui atitinkamoms teisėsaugos institucijoms.

Vyriausioji rinkimų komisija (VRK)

59. VRK yra nuolatinė rinkimų ir referendumų organizavimo ir vykdymo valstybės institucija. Jos veikla, kurią reglamentuoja 2002 m. birželio 20 d. Vyriausiosios rinkimų komisijos įstatymas (aktuali redakcija 2009 m. gegužės 15 d.), grindžiama teisėtumo, nepriklausomumo, kolegialumo, viešumo ir nešališkumo principais (4 straipsnis). Įgyvendindama savo funkcijas, VRK yra nepriklausoma ir negali gauti jokių nurodymų (5 straipsnis). VRK pirmininkas Seimui atsiskaito už metinę institucijos veiklą.
60. VRK sudaroma prieš kiekvienus Seimo rinkimus. VRK pirmininkas skiriamas Seimo Pirmininko teikimu, o VRK nariai – politinių partijų, gavusių Seimo narių mandatų daugiamandateje rinkimų apygardoje, siūlymu. Viena politinė partija gali siūlyti po vieną kandidatą. Be to, tris VRK narius siūlo teisingumo ministras, dar tris – Lietuvos teisininkų draugija. PFĮ 22 straipsnio 2 dalyje numatytos šios VRK pareigos:
- kontroliuoti, kaip politinės partijos, pretendentai, kandidatai, referendumų iniciatoriai ar oponentai bei kiti politinių kampanijų dalyviai laikosi šio įstatymo nustatytų reikalavimų;
 - sudaryti sąlygas ir atsakyti, kad jos interneto tinklalapyje politinių partijų finansinės veiklos, politinių kampanijų finansavimo, viešosios informacijos rengėjo ar platintojo deklaracijos, pradinės ir galutinės politinių kampanijų finansavimo ataskaitos būtų skelbiamos nedelsiant gavus šių ataskaitų duomenis, atnaujinamos ir šie duomenys atitiktų gautą informaciją;
 - kontroliuoti, kaip vykdomas šis įstatymas, ir siūlyti traukti atsakomybėn už šio įstatymo pažeidimus arba kreiptis į kitas institucijas, kurioms įstatymų suteikta kompetencija leidžia patikrinti, kaip laikomasi įstatymų nustatytų reikalavimų;
 - kasmet nustatyti maksimalius politinės kampanijos išlaidų konkrečiose rinkimų apygardose dydžius ir juos paskelbti iki finansinių metų pradžios;
 - registruoti aukų lapus, juos išduoti bei kontroliuoti jų naudojimą;
 - išduoti politinės partijos ar politinės kampanijos finansavimo apskaitos žiniaraščius.
61. VRK padeda sekretoriatas. Trys darbuotojai sprendžia politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo kontrolės klausimus.

62. VRK interneto svetainėje skelbiamos įvairios finansinės ataskaitos, susijusios su politinėmis partijomis ir rinkimų kampanijomis (žr. šios ataskaitos 50 punktą). Duomenims VRK perduoti sukurta speciali IT priemonė.
63. Be to, VRK taip pat turi organizuoti žiniasklaidos stebėseną vykstant rinkimų kampanijoms. Šiuo tikslu VRK bendradarbiauja su įvairiais reklamos užsakovais, kurie privalo teikti ataskaitas VRK. Be to, VRK perka išorės subjektų, veikiančių kaip stebėsenos grupės, paslaugas. Kiekviena apygardos rinkimų komisija atsako už žiniasklaidos stebėseną savo teritorijoje. Visuose rinkimų įstatymuose numatyta, kad apygardų rinkimų komisijos VRK nustatyta tvarka rinkimų kampanijų metu renka, kaupia ir saugo duomenis apie politinę reklamą, kuri viešai skelbiama apygardos teritorijoje, ir šiuos duomenis teikia VRK.

Kitos valdžios institucijos

64. Atsakymuose į klausimą nurodyta, kad VMI, atlikdama patikrinimą ir nustačiusi finansinio nusikaltimo požymius, medžiagą perduoda tirti teisėsaugos institucijoms. Jeigu kyla įtarimų, kad buvo pažeistas PFĮ, arba jeigu tokį skundą gauna VRK, VRK savo kompetencijos ribose gali atlikti tyrimą ir apie pažeidimą pranešti kitoms kompetentingoms valstybės institucijoms, kurios atliks tolimesnę turimą ir vertinimą.
65. Jeigu surašomas administracinio teisės pažeidimo protokolas, pagal PFĮ 22 straipsnį VRK yra įpareigota pareiškimą dėl politinės partijos ar politinės kampanijos dalyvio veiklos tyrimo perduoti apygardos teismui pagal politinės partijos buveinės vietą ar politinės kampanijos dalyvio nuolatinę gyvenamąją vietą.
66. Prokuroras turi teisę prašyti teismo paskirti ekspertus, kad šie ištirtų, ar politinė partija, jos valdymo organai ar jų nariai, politinės kampanijos dalyviai veikė „tinkamai“⁵. PFĮ nenurodyta, ar tokiu atveju prokuroras veikia *ex officio* ar gavęs informacijos iš VRK arba VMI (Lietuvos valdžios institucijos nurodo, kad praktikoje prokuroras veikia remdamasis bet kuria iš šių hipotezių). 22 straipsnio 6 dalyje nurodyta, kad tyrimas atliekamas vadovaujantis Civiliniu kodeksu (jo 2 knygoje yra skyrius „Politinė kampanija“, o PFĮ nurodyta, kad jo nuostatos taikomos tiek, kiek šis įstatymas nereglamentuoja rinkimų kampanijų tyrimo).
67. Tačiau atsakymuose į klausimą taip pat nurodyta, kad nustačius finansinių ir kitų nusikaltimų, už kuriuos atsakomybė yra numatyta Baudžiamajame kodekse, požymių, apie tai turi būti informuojamos teisėsaugos institucijos.
68. PFĮ nurodyta, kad atitinkamos institucijos (VMI, kitos valdžios institucijos, rinkimų kampanijų stebėsenos organizacijos ir pan.) informuoja VRK apie politinių partijų

⁵ 22 straipsnio 5 dalyje nurodyta, kad netinkama veikla laikytini tokie veiksmai, kai: a) politinė partija ar politinės kampanijos dalyviai priima sprendimus naudoti politinei kampanijai aukas, gautas iš asmenų, kurie neturi teisės finansuoti politinių kampanijų, ar iš neleistinų politinės partijos ar politinės kampanijos finansavimo šaltinių; b) politinė partija, jos valdymo organai ar jų nariai, politinės kampanijos dalyviai sudaro politinės kampanijos finansavimo sandorius, pažeisdami šio įstatymo reikalavimus

metinių finansinės veiklos deklaracijų ir politinių kampanijų finansavimo ataskaitų patikrinimo, taip pat PFĮ ir kitų įstatymų pažeidimų tyrimo rezultatus. VRK ir VMI susitinka prieš kiekvienus rinkimus.

Statistiniai duomenys

69. Vizito metu teko dėti daug pastangų norint gauti informacijos apie konkretų kontrolės veiklos mastą ir rezultatus. Galiausiai VRK atstovai pripažino, kad iki šiol jie pagrindinį dėmesį skyrė ne PFĮ, o rinkimų taisyklėms *stricto sensu*. Nepaisant to, VRK 2004 metais (vykstant prezidento, Seimo ir Europos Parlamento rinkimams) surašė dešimt protokolų dėl laiku nepateiktų finansinių ataskaitų. Iš pasibaigus vizitui gautos informacijos matyti, kad apygardos teismai skyrė bausmes septyniems politinių kampanijų dalyviams ir įspėjo dar tris dalyvius. Tai buvo pirmas kartas, kai VRK negavo nė vienos ataskaitos. Teigiama, kad dabar tarpinės ar galutinės ataskaitos nepateikiamos itin retai. Pasibaigus 2008 m. Seimo rinkimams tik vienas kandidatas nepateikė galutinės ataskaitos, todėl buvo surašytas administracinio teisės pažeidimo protokolas (bylą vis dar nagrinėja teismas, laukiama, kol kandidatas grįš iš užsienio). Likę administracinių teisės pažeidimų protokolai buvo surašyti už žiniasklaidai, lauko reklamai taikomų taisyklių pažeidimus ir kitus neesminius pažeidimus. 2007–2008 m. iš viso buvo surašyta apie 20 administracinių teisės pažeidimų protokolų.
70. Teigiama, kad VMI surašo žymiai daugiau protokolų. Pavyzdžiui, 50 protokolų per 2007 m. savivaldos rinkimus ir maždaug tiek pat per 2008 m. Seimo rinkimus. Dažniausia protokolai buvo surašomi dėl netinkamos aukų ir išlaidų apskaitos. Informacija apie pažeidimų tyrimo rezultatus nebuvo pateikta, o GET buvo informuota, kad dar nepriimtas sprendimas (vizito Lietuvoje metu), kiek bylų bus iškelta. Prokuratūros ir policijos atstovai paminėjo keletą bylų, susijusių su sukčiavimu stambiu mastu politinio finansavimo srityje (dviguba apskaita, rinkėjų papirkimas, manipuliavimas aukomis, naudojimas įmonėmis ir jų darbuotojais siekiant nuslėpti aukas ir pan.), kuriose įtariamai buvę vyriausybės nariai ir buvęs Vilniaus meras. GET suprato, kad dauguma šių bylų nebuvo pradėtos vykdant PFĮ numatytą kontrolę.

iii) Sankcijos

71. PFĮ VI skirsnyje „Atsakomybė“ yra tik du straipsniai (30 ir 31), kuriuose numatyta viena sankcija, kurią gali taikyti VRK. Taip pat nurodyta, kad už įstatymo pažeidimus teismai gali skirti sankcijas, numatytas Administracinių teisės pažeidimų kodekse ir Baudžiamajame kodekse. Be šių sankcijų, kitas priemones partijai ir (arba) jos valdymo organams ir nariams gali taikyti administraciniai teismai, remdamiesi 22 straipsnio nuostatomis.

VRK taikomos sankcijos ir priemonės

72. VRK gali taikyti sankcijas, susijusias su parama iš valstybės biudžeto. PFĮ 30 straipsnyje numatyta, kad už „šiuurkštų šio įstatymo pažeidimą“ VRK sprendimu politinei partijai gali būti neskiriamas valstybės biudžeto dotacijos pusmetinis dydis. Jo

dalį paskirstoma kitoms politinėms partijoms. Politinė partija turi teisę pradėti gauti biudžeto asignavimų pusmetinį dydį tik kitą pusmetį nuo pažeidimo pašalinimo. PFĮ 15 straipsnio 3 dalyje pateikiamas toks „šurkštaus pažeidimo“ sąvokos apibrėžimas:

a) „netinkama veikla“, nurodyta šio įstatymo 22 straipsnio 5 dalyje (žr. 5 išnašą), b) kita veikla, dėl kurios negalima nustatyti, ar politinės partijos finansinės veiklos deklaracija atitinka tikrovę, c) privalomų pateikti dokumentų nepateikimas, d) saugotinių dokumentų praradimas, e) kita veikla, kurią VRK pripažįsta šurkščiai pažeidžiančia šio įstatymo reikalavimus. Remdamasi tais pačiais motyvais VRK taip pat gali priimti sprendimą nekompensuoti dalies rinkimų kampanijos išlaidų.

73. Minėti sprendimai gali būti apskūsti teisme.

Teismų ir mokesčių administratoriaus taikomos sankcijos

74. PFĮ 22 straipsnio 8 dalyje nurodyta, kad, jeigu nustatoma, kad politinės partijos, jos valdymo organų ar jų narių, politinės kampanijos dalyvių veikla yra „netinkama“ (kaip nustatyta 22 straipsnio 5 dalyje – žr. 5 išnašą), teismas gali taikyti vieną iš šių priemonių: 1) laikinai sustabdyti politinės partijos valdymo organų narių įgaliojimus ar pašalinti asmenį iš partijos valdymo organų narių; 2) įpareigoti politinę partiją, jos valdymo organus ar jų narius atlikti tam tikrus veiksmus ar jų neatlikti; 3) panaikinti politinės partijos registraciją.

75. Įvairios sankcijos numatytos Administracinių teisės pažeidimų kodekse. Viena jų taikoma būtent už rinkimų kampanijų finansavimo pažeidimus: 207(10) straipsnyje „Politinių kampanijų finansavimo tvarkos pažeidimai“ numatytos baudos nuo 100 Lt (29 EUR) iki 20 000 Lt (5 792 EUR):

207(10) straipsnis. Politinių kampanijų finansavimo tvarkos pažeidimas

Aukų politinei kampanijai apskaitos tvarkos pažeidimas – užtraukia baudą politinės kampanijos išdininkui, politinės partijos pirmininkui ar politinės kampanijos dalyviui nuo 100 Lt (29 EUR) iki 3 000 Lt (869 EUR).

Išlaidų politinei kampanijai apskaitos tvarkos pažeidimas – užtraukia baudą politinės kampanijos išdininkui ar politinės kampanijos dalyviui nuo 2 000 Lt (579 EUR) iki 10 000 Lt (2 896 EUR).

Tokia pat veika, padaryta asmens, bausto administracine nuobauda už šio straipsnio pirmojoje ar antrojoje dalyje numatytus pažeidimus, užtraukia baudą nuo 3 000 Lt (869 EUR) iki 15 000 Lt (4 344 EUR).

Aukų politinei kampanijai gavimas, turtinių prievolių dėl išlaidų politinei kampanijai prisiėmimas neužsiregistravus savarankiškuoju politinės kampanijos dalyviu – užtraukia baudą privalančios registruotis politinės partijos pirmininkui ar privalančiam registruotis asmeniui nuo 2 000 Lt (579 EUR) iki 20 000 Lt (5 792 EUR)

Kitoks politinių kampanijų finansavimo tvarkos pažeidimas – užtraukia baudą politinės kampanijos išdininkui, politinės partijos pirmininkui ar politinės kampanijos dalyviui nuo 100 Lt (29 EUR) iki 5 000 Lt (5 792 EUR)

76. Kitos atitinkamos sankcijos, numatytos ATPK, yra bendresnio pobūdžio: 173(1) straipsnis „Apskaitos taisyklių pažeidimas“ – baudos nuo 100 Lt iki 40 000 Lt; 172(1) straipsnis „Ataskaitų ir dokumentų (...) apie organizacijos pajamas, turtą, pelną bei

mokesčius pateikimo tvarkos pažeidimas ir mokesčių vengimas“ – įspėjimas arba bauda nuo 200 Lt (58 EUR) iki 4 000 Lt (1 158 EUR); 172(3) straipsnis „Valstybinės mokesčių inspekcijos vadovų ir kitų pareigūnų nurodymų nevykdymas“ – bauda nuo 50 Lt (14 EUR) iki 2 000 Lt (579 EUR).

77. Sankcijas, numatytas minėtuose ATPK 172(1) ir 173(1) straipsniuose, taiko pati VMI. Kitas sankcijas taiko teismai.
78. Baudžiamojo kodekso (BK) straipsniai ir sankcijos, susijusios su politinio finansavimo tvarkos pažeidimais: 1) 205 straipsnis „Apgaulingas pareiškimas apie juridinio asmens veiklą“ – teisės dirbti tam tikrą darbą arba užsiimti tam tikra veikla atėmimas arba bauda, arba laisvės apribojimas, arba areštas, arba laisvės atėmimas iki dviejų metų; b) 220 straipsnis „Neteisingų duomenų apie pajamas, pelną ar turtą pateikimas“ – teisės dirbti tam tikrą darbą arba užsiimti tam tikra veikla atėmimas arba bauda, arba laisvės apribojimas, arba laisvės atėmimas iki trejų metų.
 - 222 straipsnis „Apgaulingas apskaitos tvarkymas“ – bauda arba areštas, arba laisvės atėmimas iki ketverių metų.
 - 223 straipsnis „Aplaidus apskaitos tvarkymas“ – teisės dirbti tam tikrą darbą arba užsiimti tam tikra veikla atėmimas arba bauda, arba laisvės apribojimas, arba areštas, arba laisvės atėmimas iki dvejų metų.
79. Subjektai, tiesiogiai ar netiesiogiai susiję su politinėmis partijomis ar kitaip politinių partijų kontroliuojami (įskaitant organizacijas ir grupes, dalyvaujančias rinkimų kampanijose, t. y. konkrečiam klausimui organizuojamoje kampanijoje), nėra atsakomybės pagal ATPK 207(10) straipsnį subjektai.
80. Juridiniai asmenys (įskaitant politines partijas) gali būti patraukti atsakomybėn pagal LR baudžiamosios teisės ir mokesčių teisės nuostatas, bet ne pagal administracinės teisės nuostatas (baudos būtų skiriamos partijos vardu veikiantiems fiziniams asmenims).

Statistiniai duomenys

81. Vienai politinei partijai už antrąjį 2006 m. pusmetį nebuvo skirta valstybės dotacija (1 114 558 Lt arba 323 060 EUR) už suklastotos metinės finansinės veiklos deklaracijos pateikimą VRK ir VMI. Bylą taip pat nagrinėjo teismas, kuris keliems partijos nariams skyrė bausmes už melagingus parodymus (Seimas panaikino dviejų parlamentarų neliečiamybę), o prokuratūra keletą vėliau skirtų aukų (sudarančių maždaug 5 milijonus litų arba 1,45 milijonus EUR) įšaldė kaip užstatą siekdama užtikrinti žalos atlyginimą. Kaltinamieji Konstituciniam Teismui apskundė VRK sprendimą neskirti valstybės dotacijos, o teismas nusprendė, kad politinės partijos taip pat gali būti patrauktos atsakomybėn, nors jos ir yra viešieji juridiniai asmenys. Atsakymuose į klausimą taip pat nurodyta, nepateikiant išsamaus paaiškinimo ar papildomos informacijos, kad VMI savo kompetencijos ribose taikė administracinę atsakomybę – baudas, o teismai dažnai savo iniciatyva pasinaudodavo išimtinė savo teise skirti dar švelnesnę nuobaudą nei numatyta ATPK 30(1) straipsnio sankcijoje (ji buvo skirta 21 iš 64 pažeidėjų).

Remiantis informacija, suteikta pasibaigus vizitui, lentelėje pateikiami duomenys apie teismų skirtas baudas pagal ATPK 207(10) straipsnį „Politinių kampanijų finansavimo tvarkos pažeidimas“ VMI surašius pažeidimų protokolus:

Rinkimai	VMI surašytų pažeidimų protokolų skaičius	Skirtos sankcijos
2008 m. Seimo rinkimai	34	- 22 asmenims skirtos baudos 7 050 Lt sumai; - 7 asmenys buvo įspėti; - 3 asmenų bylos vis dar nagrinėjamos; - 2 bylos buvo nutrauktos.
2007 m. savivaldybių rinkimai	40	- 23 asmenims skirtos baudos 12 350 Lt sumai; - 12 asmenų buvo įspėti; - 5 asmenims iškeltos bylos buvo nutrauktos.

Imunitetas

82. Atvejai, kada asmenys negali būti traukiami baudžiamojon atsakomybėn, buvo nagrinėjami pirmojo vertinimo etapo ataskaitoje ([http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1\(2002\)1_Lithuania_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1(2002)1_Lithuania_EN.pdf)). Be teisėjų, baudžiamojon atsakomybėn negalima traukti šių išrinktų pareigūnų: a) Seimo nariai negali būti traukiami baudžiamojon atsakomybėn, suimami, negali būti kitaip suvaržoma jų laisvė, išskyrus *flagrante delicto* atvejį. Jų imunitetą gali panaikinti Seimas (Konstitucijos 62 straipsnis ir Seimo statuto 22 straipsnis); b) Respublikos Prezidentas negali būti suimtas arba patrauktas baudžiamojon ar administracinėn atsakomybėn, kol jis eina Prezidento pareigas (neliečiamybė). Šio imuniteto panaikinti neįmanoma. Tačiau Prezidentas gali būti anksčiau laiko pašalintas iš pareigų už šiurkščius Konstitucijos pažeidimus ir atleistas po apkaltos proceso (Konstitucijos 86 straipsnis); c) Ministras Pirmininkas ir ministrai negali būti patraukti baudžiamojon atsakomybėn, suimti, negali būti kitaip suvaržyta jų laisvė (neliečiamybė). Šį imunitetą gali panaikinti Seimas, o tarp Seimo sesijų – Respublikos Prezidentas (Konstitucijos 100 straipsnis).
83. Be šių bendrųjų taisyklių, rinkimų įstatymuose numatyta rinkimų kandidatų neliečiamybė, kurią panaikinti gali VPK: a) rinkimų agitacijos metu, taip pat iki pirmojo naujai išrinkto Seimo posėdžio (po pakartotinių arba naujų rinkimų – iki galutinių rinkimų rezultatų paskelbimo), kandidatas į Seimo narius negali būti traukiamas baudžiamojon atsakomybėn, suimamas, negali būti kitaip varžoma jo laisvė agitacijos metu (Seimo rinkimų įstatymas); b) kandidatas į Respublikos Prezidentus rinkimų kampanijos metu, taip pat po rinkimų negali būti patrauktas baudžiamojon atsakomybėn, suimtas, jam negali būti taikomos administracinės nuobaudos teismine tvarka už veiksmus, padarytus rinkimų kampanijos metu (Respublikos Prezidento rinkimų įstatymas); c) kandidatas į Europos Parlamento narius rinkimų agitacijos kampanijos metu, taip pat iki naujai išrinkto Europos Parlamento pirmojo posėdžio negali būti patrauktas baudžiamojon atsakomybėn, suimtas, jam negali būti teismo skiriamos administracinės nuobaudos už veiksmus, padarytus rinkimų agitacijos kampanijos metu (Rinkimų į Europos Parlamentą įstatymas); d) kandidatas į savivaldybės tarybos narius rinkimų agitacijos kampanijos metu, taip pat iki naujai

išrinktos savivaldybės tarybos pirmojo posėdžio be VRK sutikimo negali būti traukiamas baudžiamojon atsakomybėn, suimtas, jam negali būti teismo skiriamos administracinės nuobaudos už veiksmus, padarytus rinkimų agitacijos kampanijos metu (Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymas). Visais nurodytais atvejais būtinas VRK sutikimas.

Senaties terminai

84. 2004 m. priimtame įstatyme senaties terminas nenustatytas. 30 straipsnio 2 dalyje nurodyta, kad už įstatymo pažeidimus asmenys atsako ATPK ir BK nustatyta tvarka, todėl galioja juose nurodyti senaties terminai.
85. ATPK numatyta ir baudžiamoji, ir administracinė atsakomybė. Už nusikaltimus, kuriems bauda skiriama pagal ATPK, baudžiamojon atsakomybėn patraukti galima per vienerius metus nuo nusikaltimo padarymo (terminas pradedamas skaičiuoti nuo sprendimo pradėti ikiteisminį tyrimą priėmimo). Sankcijos gali būti skiriamos ne vėliau kaip per šešis mėnesius nuo pažeidimo paaiškėjimo dienos. Jeigu neteisėta veika prilyginama administraciniam pažeidimui (pvz., jeigu nuspręsta nutraukti ikiteisminį tyrimą arba jo nepradėti), administracinė nuobauda gali būti skiriama ne vėliau kaip per du mėnesius nuo sprendimo priėmimo. Tam tikrais atvejais (pvz., esant trunkamam teisės pažeidimui, jeigu asmuo neturi nuolatinės gyvenamosios vietos ar ilgai gyvena užsienyje) nurodyti terminai gali būti pratęsimi, bet ne ilgiau kaip vieneriems metams, šį terminą skaičiuojant nuo teisės pažeidimo padarymo ar paaiškėjimo dienos arba nuo sprendimo atsisakyti pradėti ikiteisminį tyrimą priėmimo dienos.
86. Pagal Baudžiamąjį kodeksą asmeniui, padariusiam nusikalstamą veiką, negali būti priimtas apkaltinamasis nuosprendis, jeigu praėję a) dveji metai, kai padarytas baudžiamasis nusižengimas; b) penkeri metai, kai padarytas neatsargus arba nesunkus tyčinis nusikaltimas; c) aštuoneri metai, kai padarytas apysunkis tyčinis nusikaltimas; d) dešimt metų, kai buvo padarytas sunkus nusikaltimas; e) penkiolika metų, kai buvo padarytas labai sunkus nusikaltimas; f) dvidešimt metų, kai buvo padarytas nusikaltimas, susijęs su kito žmogaus gyvybės atėmimu. Senaties terminas skaičiuojamas nuo nusikalstamos veikos padarymo iki nuosprendžio priėmimo dienos (senaties eiga sustoja, jeigu nusikalstamą veiką padaręs asmuo pasislėpė nuo ikiteisminio tyrimo ar teismo; ji atsinaujina, jeigu įtariamasis padaro naują nusikalstamą veiką). Daugiau informacijos šiuo klausimu pateikta ataskaitoje dėl inkriminavimo.

IV. ANALIZĖ

87. Šalies politinio gyvenimo stebėtojų teigimu, Lietuvos politinė arena yra gana dinamiška, jai itin būdingas naujų partijų ir politinių veikėjų atsiradimas reguliariais intervalais, taip pat įvairios ir kartais „netikėtos“ politinės sąjungos. Yra buvę atvejų, kai viena ar kita partija iširo dėl sąžiningumo problemų ir poreikio kovoti su korupcija politinio finansavimo srityje lyderiams nesutarus dėl būtinybės atsisakyti tam tikros praktikos, pavyzdžiui, kai mainais už finansinę paramą verslo subjektams sudaromos galimybės laimėti viešuosius konkursus. Be to, kaip ir kitose šalyse, Lietuvoje yra buvę

politinio finansavimo skandalų⁶. Todėl GET teigiamai vertina 2004 m. rugpjūčio mėn. priimtą Politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo bei finansavimo kontrolės įstatymą (toliau – PFI).

88. Apskritai PFI sukurtoje teisinėje bazėje numatytos išsamios taisyklės ir sąvokų apibrėžtys, pateikiamas išsamus politinių kampanijų subjektų ir jų atsakomybės sąrašas, nuostatos, kuriomis siekiama užtikrinti itin skaidrų politinių partijų ir rinkimų kampanijų finansavimą, kontrolės mechanizmas, taip pat sankcijos ir pan. Be to, Lietuvoje buvo sukurta valstybės paramos sistema ir nustatytos politinių kampanijų išlaidų viršutinės ribos.
89. GET pripažįsta, kad PFI visų pirma siekiama užtikrinti skaidrumą ir kontrolę, tačiau mano, kad didžiausias dabartinės sistemos trūkumas – nepakankamas įstatymo įgyvendinimas. Pavyzdžiui, nors PFI 11 straipsnio 2 punkte numatytas griežtas draudimas politinėms partijoms bei politinių kampanijų dalyviams aukoti per trečiuosius asmenis, GET teko ne kartą išgirsti, kad tarpininkai dažnai pasitelkiami tikriesiems aukotojams (pavyzdžiui, juridiniams asmenims) nuslėpti, apeiti taisyklėms, ribojančioms pavienių aukų ir kampanijos išlaidų dydį (įskaitant struktūrinius persikirstymus, t. y. sumų išskaidymą), o pastarųjų metų atvejai parodė, kad kontrolės institucijos neatliko tyrimo dėl politinės arba atskirų pareigūnų valios stokos.
90. Be to, panašu, kad tarp pajamų ir išlaidų ribojimo praktikos ir teorijos yra didelė spraga, toleruojamas tam tikro lygio šešėlinis finansavimas. Pavyzdžiui, kai kurie duomenys rodo, kad 15–20 proc. išlaidų politinei reklamai nėra deklaruojama, o patys auditoriai klaida nelaiko 30 proc. skirtumo tarp sumų, deklaruotų jų audituojamų partijų politinio finansavimo ataskaitose, ir pastarųjų labiau tikėtinos finansinės padėties. Kai kurių Lietuvos politinio gyvenimo stebėtojų teigimu, taip pat akivaizdu, kad partijos ir kandidatai kampanijoms realiai išleidžia daugiau lėšų nei gauna oficialiai⁷, o tokia padėtis kartais vertinama kaip nenormali. Partijos turi skolų, nors teoriškai tai neįmanoma (kadangi neįmanoma išleisti daugiau lėšų nei yra kampanijos sąskaitoje, o ši sąskaita turėtų paprastai būti naudojama visoms gaunamoms ir išleidžiamoms sumoms)⁸. Panašu, kad skolos apmokamos iš paskolų, kurios gaunamos pasibaigus kampanijai, todėl finansinėse ataskaitose jos gali būti atskleidžiamos vėliau. GET buvo informuota, kad politinės reklamos draudimas nuo 2008 metų tikriausiai turėjo sumažinti partijų ir kandidatų išlaidas, tačiau taip pat atsirado kitokių įtartinų išlaidų rūšių (pvz., partijos pradėjo „pirkti“ rašytinės žiniasklaidos palaikymą sumokėdamos už pranešimus žiniasklaidai, kurie paprastai skelbiami nemokamai).
91. Be to, metiniai aukotojų sąrašai turėtų būti siunčiami Vyriausiajai rinkimų komisijai (VRK), o tarpiniai sąrašai skelbiami reguliariai (kampanijų atveju – per penkias dienas

⁶ 2004 m. balandžio mėn. prieš Lietuvos Prezidentą buvo pradėta apkalta ir jis buvo pašalintas iš pareigų pareiškus kaltinimus, tarp jų ir jo rinkimų kampaniją parėmusių asmenų protegavimu. Buvęs Vilniaus meras buvo kaltinamas balsų pirkimu, ir toje byloje buvo atskleistos slaptos politinio finansavimo schemas. Byla yra užbaigta.

⁷ Žr. 29 punkte pateiktą lentelę.

⁸ GET pastebėjo, kad, panašu, tai patvirtina ir 9 straipsnio 2 punktas, kuriame teigiama, kad „visos išlaidos, skirtos atstovaujamosioms politinių kampanijų dalyvių politinei kampanijai finansuoti, gali būti apmokamos tik iš politinės partijos, kurios vardu ir interesais jie veikia, specialioje banko sąskaitoje esančių lėšų.“

nuo aukos gavimo, kiekvieną ketvirtį visais kitais atvejais). Panašu, kad politikai tam tikra apimtimi paiso šio įpareigojimo praktikoje⁹.

92. GET taip pat pastebėjo, kad PFĮ nuostatos kartais aiškinamos gana siaurai. Pavyzdžiui, politinės partijos neretai supranta, kad metinės viršutinės aukų ribos taikomos tik vienkartinėms aukoms (todėl konkretus aukotojas gali aukoti partijai kelis kartus, nors bendra aukų suma viršytų nustatytas viršutines ribas). Tačiau yra ir tam tikrų neatitikimų teisės aktuose. Pavyzdžiui, PFĮ numatyta, kad apie visas aukas, kurios sudaro daugiau kaip 10 proc. aukotojo per praėjusius metus gautų pajamų, turi būti paskelbiama specialioje Valstybinės mokesčių inspekcijos (VMI) išvadoje, nes šią instituciją būtina informuoti apie tokius atvejus. Tačiau ši pareiga taikoma tik aukoms, gautoms iš fizinių asmenų. Be to, būtina atidaryti specialias kampanijos banko sąskaitas, kuriose turi būti tvarkomos visos kampanijai paaukotos lėšos ir išlaidos, susijusios tik su kampanija. Tačiau partijos gali naudoti ir savo paprastą sąskaitą (kuri tokiu atveju tampa specialiaja). Ši partijoms taikoma išimtis verčia abejoti, ar šios nuostatos duoda realios naudos, nors, Lietuvos valdžios institucijų teigimu, partijos paprastai naudoja specialiąją banko sąskaitą.
93. Taip pat susidaro įspūdis, kad, nepaisant ligšiolinių VRK ir VMI informacinių iniciatyvų, rekomendacijų ir aiškinamųjų raštų nepakanka. Tokia informacija yra svarbi priemonė siekiant užtikrinti geresnį taisyklių laikymąsi ir suvokimą. Kai kurios partijos, su kuriomis susitikome Lietuvoje, skundėsi, kad per 2008 metų rinkimus rekomendacijos buvo pateiktos jau prasidėjus rinkimų kampanijai. Jos taip pat apgailestavo, kad kai kurių PFĮ reikalavimų aiškinimas nėra nuoseklus ir vykstant rinkimams gali skirtis nuo ankstesnio išaiškinimo.
94. Galiausiai kai kurios politinės partijos, su kuriomis susitiko GET, buvo nepatenkintos PFĮ aptakumu ir griežtumu bei paaiškino, kad dėl to politinis finansavimas pasitraukė į „šešėlį“. Kita vertus, kitos politinės partijos pareiškė, kad joms taisyklių laikytis visiškai nesudėtinga.
95. Vizito metu GET buvo informuota, kad šiuo metu yra rengiamos PFĮ pataisos, tačiau buvo nelengva išsiaiškinti, kokie tikslai keliami reformai ir kokios vyksta diskusijos. GET mano, kad pakeitimai inicijuojami laiku. Idealiu atveju turėtų vykti bendro pobūdžio diskusijos ir išsamios konsultacijos (į jas įtraukiant valstybės institucijas, politines partijas, mokslo bendruomenę, pilietinę visuomenę ir, ypač, žiniasklaidą), kaip pagerinti PFĮ įgyvendinimą atsižvelgiant į šias tobulintinas sritis – politinių partijų ir rinkimų kampanijų finansavimo skaidrumą, priežiūros priemones ir sankcijų sistemą. Tai leistų atsižvelgti ir į kitus principus, įtvirtintus Ministrų komiteto Rec(2003)4 Rekomendacijoje dėl bendrų taisyklių prieš korupciją politinių partijų ir rinkimų

⁹ Pavyzdžiui, GET buvo informuota, kad per paskutiniuosius rinkimus tik viena partija laikėsi tarpinės atskaitomybės reikalavimo; po vizito GET pastebėjo, kad tik 17 iš 38 partijų buvo pateikusios 2009 m. pirmojo ketvirčio aukotojų sąrašą; Lietuvos valdžios institucijų teigimu, tokia padėtis susidarė dėl realiai neveikiančių partijų, kurios nedalyvauja rinkimuose (2008 metų Seimo rinkimuose dalyvavo tik 19 partijų, o Europos Parlamento rinkimuose – tik 15); jos taip pat pabrėžia, kad šios partijos finansinių ataskaitų nepateikia todėl, kad negauna jokių aukų.

kampanijų finansavimo srityje – būtinybę numatyti specialias kontrolės priemones, taikomas visoms aukoms iš užsienio. Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, teikiama rekomendacija **kuo greičiau pradėti plačias konsultacijas dėl poreikio stiprinti 2004 m. Politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo bei finansavimo kontrolės įstatymo įgyvendinimą, taip pat šio teisės akto įgyvendinimą gerinti politinėms partijoms teikiant rekomendacijas, skleidžiant informaciją ir rengiant mokymus.**

Skaidrumas

96. PFĮ siekiama užtikrinti didelį politinio finansavimo skaidrumą Lietuvoje. Įstatymas vienodai taikomas politinėms partijoms ir rinkimų kampanijoms, organizuojamoms tiek partijų (ir jų kandidatų), tiek ir savarankiškų kandidatų. Buvo numatyta keletas priemonių, kurios turėtų užtikrinti skaidrumą ir lėšų bei išlaidų atsekamumą, visų pirma reikalavimas atidaryti specialią kampanijos banko sąskaitą, kuri būtų skirta tik aukų rinkimui ir išlaidų padengimui. Tačiau yra keletas tobulintinų aspektų, kuriuos išsamiau aptarsime toliau.
97. PFĮ numatyta, kad politinių partijų buhalterinė apskaita tvarkoma 2002 m. Buhalterinės apskaitos įstatymo nustatyta tvarka. Be to, VRK parengė specialią standartinę politinių partijų ir kitų kampanijų dalyvių, įskaitant savarankiškus kandidatus, finansinių ataskaitų teikimo formą. Ji leidžia pakankamai išsamiai nurodyti įvairius politinių partijų ir kitų kampanijų dalyvių pajamų šaltinius bei išlaidas. Taip pat buvo parengta informacija apie formos pildymą¹⁰. Tuo tikslu politinės partijos yra sukūrusios įvairių vidinių ir išorinių struktūrų. Tačiau, atsižvelgiant į Rekomendacijos 11 straipsnio reikalavimus¹¹, GET nepavyko nustatyti, ar politinėms partijoms taikomas reikalavimas tvarkyti ir kontrolei pateikti konsoliduotą atskaitomybę, kurioje būtų atsižvelgta į šias įvairias struktūras (ypač turint omenyje, kad joms tikriausiai taip pat skiriama valstybės parama). Politinių partijų įstatyme (PPI) apibrėžta tik tai, kad politinė partija yra atskiras juridinis asmuo, o Lietuvos valdžios institucijos laikosi pozicijos, kad ši nuostata reiškia, jog politinių partijų metinėse finansinėse ataskaitose turėtų atsispindėti įvairių partijos skyrių veikla. GET manymu, įstatyme turėtų būti pateiktas išsamesnis paaiškinimas, ypač atsižvelgiant į tai, kad diskusijos Lietuvoje parodė, kad partijoms yra palikta didelė laisvė priimant sprendimą, kuria apimtimi jų teritoriniai ar vietos filialai, taip pat tokios asocijuotos struktūros kaip jų įsteigti klubai, fondai, tyrimų ir labdaros organizacijos, priklausys partijų struktūroms arba bent jau bus jų kontroliuojamos. Pavyzdžiui, vienos partijos atstovai pareiškė, kad jų partija buvo vienintelė iš dalyvavusiųjų 2008 m. spalio mėn. Seimo rinkimuose, kurios finansinės ataskaitos buvo konsoliduotos į jas įtraukiant įvairius vietos filialus ir su partija susijusius subjektus, nesvarbu, ar jie buvo atskiri juridiniai asmenys. Lietuvos valdžios

¹⁰ Po GET vizito Lietuvos valdžios institucijos nurodė, kad VMI paskyrė atsakingus asmenis, į kuriuos partijų išdininkai gali kreiptis konsultacijų žodžiu arba raštu. Be to, VMI kartu su VRK rengia mokymus partijų išdininkams.

¹¹ 11 straipsnis „Finansinė atskaitomybė“. Valstybės turėtų reikalauti, kad politinės partijos ir su politinėmis partijomis susiję subjektai, minimi 6 straipsnyje, tinkamai tvarkytų apskaitą. Politinių partijų finansinė atskaitomybė turėtų būti konsoliduojama, į ją atitinkamai įtraukiant 6 straipsnyje minėtų subjektų [„visi subjektai, kurie yra tiesiogiai ar netiesiogiai susiję su politine partija arba kitaip kontroliuojami politinės partijos“] finansines ataskaitas.

institucijų vertinimu, šis teiginys sutirština spalvas ir neatspindi realios padėties Lietuvoje. Galiausiai, GET pastebėjo, kad PFĮ taip pat nėra nuostatų dėl lėšų judėjimo tarp atskirų partijų komponentų.

98. Be to, PFĮ nereglamentuojamas vadinamųjų „trečiųjų asmenų“, kurie faktiškai dalyvauja politinėse kampanijose formaliai nebūdami „politinių kampanijų dalyviais“, kaip apibrėžta PFĮ 3 straipsnyje¹², klausimas. Kitų šalių patirtis parodė, kad „tretieji asmenys“ gali vaidinti svarbų vaidmenį politinėse kampanijose ir turėti įtakos jų rezultatams. Į vis daugiau nacionalinės teisės aktų įtraukiamos nuostatos, reguliuojančios šią sritį ir nustatančios, pavyzdžiui, kokiomis aplinkybėmis trečiųjų asmenų parama turi būti įtraukiama į partijų arba kandidatų, pasinaudojusių tokia parama, konsoliduotas finansines ataskaitas. Kai nėra sukurtos tinkamos teisinės bazės, kyla grėsmė, kad trečiųjų asmenų veikla gali būti piktnaudžiaujama pasitelkiant ją kaip papildomą neteisėtą politinės kampanijos priemonę ir kad bus apeitos net ir labai išsamios bei griežtos galiojančios taisyklės. Vizito metu gavome labai mažai informacijos apie trečiųjų asmenų vaidmenį ir dalyvavimo mastą Lietuvoje. Tačiau šio klausimo negalima ignoruoti, kadangi panašu, kad Lietuvoje, kaip ir kitose šalyse, kai kurios partijos yra linkusios rinkimams mobilizuoti tam tikras lėšų pritraukimo įstaigas, pavyzdžiui, pilietinės visuomenės organizacijas, profesines sąjungas ar labdaros organizacijas.
99. GET tvirtai įsitikinusi, kad galiojančios taisyklės turi užtikrinti vienodas sąlygas visoms partijoms išvardytais klausimais, jeigu norima užtikrinti tinkamą partijų veiklos skaidrumą ir, tuo pačiu, skatinti sąžiningą partijų demokratinę konkurenciją sudarant galimybes piliečiams žinoti, už ką jie balsuoja. Todėl GET rekomenduoja **i) numatyti kriterijus, apibrėžiančius politinių partijų metinių konsoliduotų finansinių ataskaitų (įskaitant ir rinkimų ataskaitas) apimtį, kuri aiškiai atspindėtų tiesiogiai ar netiesiogiai su politinėmis partijomis susijusias ar jų kitaip kontroliuojamas struktūras ir veiklą, įskaitant lėšų judėjimą tarp įvairių komponentų ir subjektų, bei ii) nustatyti taisykles, reglamentuojančias trečiųjų asmenų veiklą.**
100. Kaip nurodyta aprašomojoje dalyje (žr. 27 punktą), PFĮ 11 straipsnio 1 dalyje ir 19 straipsnio 9 dalyje numatytas reikalavimas „nepriimtinas“ aukas (pvz., anonimines aukas, viršutines ribas viršijančias aukas ir pan.) bei nepanaudotas kampanijos lėšas perduoti labdaros organizacijai arba juridiniam asmeniui, kuris šias lėšas turi panaudoti labdarai. Kadangi daugiau kriterijų ar apribojimų nėra, panašu, kad partijai arba kandidatui nėra jokių kliūčių lėšas perduoti labdaros organizacijai, susijusiai su partija

¹² PFĮ 3 straipsnyje politinės kampanijos dalyviai suskirstyti į savarankiškus dalyvius ir atstovaujamuosius dalyvius (pirma straipsnio dalis). Savarankišku dalyviu turi teisę būti registruojama: 1) politinė partija, 2) pretendentas, 3) save iškėlęs kandidatas, 4) referendumo iniciatoriai, 5) referendumo oponentai (antra straipsnio dalis). Atstovaujamoju dalyviu turi teisę būti registruojamas: 1) politinės partijos iškeltas kandidatas, įrašytas į kandidatų sąrašą, 2) kandidatas ar kandidatų sąrašas, kai nėra juos iškėlusios partijos teikimo (prašymo) registruoti savarankišku politinės kampanijos dalyviu (ketvirta straipsnio dalis). Be to, yra sąlyga, susiejanti savarankiško dalyvio statusą ir teisę dalyvauti politinėje kampanijoje – tik politinės partijos, pretendentai, kandidatas ar kandidatų sąrašas bei save iškėlę kandidatai, referendumo iniciatoriai ar oponentai (jų grupės), savarankiškais politinės kampanijos dalyviais registruoti ir Vyriausiosios rinkimų komisijos interneto tinklalapyje paskelbti kaip savarankiški politinės kampanijos dalyviai.

arba specialiai sukurtai šioms lėšoms „gražinti į apyvartą“. GET vertinimu, šią problemą būtina kuo greičiau spręsti, nes palikta galimybė piktnaudžiauti sistema – PFĮ nuostatos didele dalimi grindžiamos aukotojų ir aukas gaunančiųjų savikontrolė „nepriimtinių“ aukų atvejais. Be to, nepakankamai reglamentuojama partijų apskaitos apimtis ir trečiųjų asmenų klausimas, o kontrolės priemonės nepakankamai veiksmingos. GET negavo informacijos, kad būtų atliekami papildomi labdaros organizacijų patikrinimai, kurie leistų nustatyti tikrąją joms perduodamų lėšų paskirtį arba galimas sąsajas su lėšas perdavusia partija ar kampanijos kandidatu. Tačiau, kaip buvo užsiminta vizito metu, partijas supa keletas labdaros organizacijų ir kitokių pelno nesiekiančių įstaigų. Kita galimybė – numatyti reikalavimą lėšas perduoti valstybės biudžetui, jas nukreipiant socialinės gerovės projektų vykdymui. Atsižvelgdama į tokią padėtį, GET rekomenduoja **imtis atitinkamų priemonių siekiant užtikrinti nepiktnaudžiavimą reikalavimu „nepriimtinas“ aukas ir nepanaudotas kampanijos lėšas perduoti labdaros organizacijoms, taip jas gražinant į apyvartą per labdaros organizacijas, susijusias su atitinkama partija arba kandidatais.**

101. PFĮ 2 straipsnio 2 dalyje pateiktas aukų apibrėžimas yra labai platus. Iš pokalbių su valstybės institucijų ir politinių partijų atstovais išplaukia, kad įstatymo nuostatos dėl nematerialių vertybių, pavyzdžiui, veiklos ir savanoriško darbo, atliekamo be atlygio, deklaravimo nėra aiškios. Visų pirma, neaišku, kaip įvertinti nematerialią naudą ar paslaugas. PFĮ (10 straipsnio 8 dalyje) numatyta, kad nepiniginių aukų įvertinimo ir apskaičiavimo tvarką nustato Vyriausybė ar jos įgaliota institucija, tačiau tokia tvarka nebuvo parengta. Pokalbiai su politinėmis partijomis parodė, kad kai kurios partijos kartais gauna didelę paramą natūra (pavyzdžiui, savanoriško darbo), tačiau ji nėra deklaruojama, kad nebūtų viršytos nustatytos ribos. Tyrėjai, įpratę dirbti su politinių partijų finansiniais dokumentais, taip pat patvirtino, kad kol kas jiems neteko matyti finansinių deklaracijų, kuriose būtų nurodytos aukos natūra (bet kokių pavidalu). Nors savų žmogiškųjų išteklių įtraukimas, įskaitant savanorišką darbą remiant partijas (ir kandidatus), yra esminis demokratijos ir politinio gyvenimo elementas, įstatymo nuostatos turėtų bent jau aiškiai nurodyti, kokia parama yra leistina arba skatinama, ką reikia deklaruoti ir, jeigu taikytina, kaip turi būti tvarkoma atitinkamos paramos apskaita. Tai itin svarbu, nes įvairios verslo subjektų paramos formos, įskaitant paslaugas ir kitą naudą, teikiamą už mažesnę nei rinkos vertę, iš esmės turėtų būti vertinamos kaip aukos natūra. Akivaizdu, kad šioje srityje trūksta aiškumo. GET rekomenduoja **parengti gaires (apskaitos taisykles arba atitinkamos institucijos patvirtintus nurodymus) dėl aukų natūra vertinimo ir deklaravimo.**
102. GET taip pat atkreipė dėmesį, kad, nors PFĮ reikalavimai atrodo griežti ir draudžia visus politinių partijų bei rinkimų kampanijų finansavimo šaltinius, kurie jie nėra nurodyti įstatymo 7 straipsnyje, 14 straipsnio nuostatos, pagal kurias partijoms leidžiama verstis „kita veikla“, be papildomo patikslinimo gali mažinti 7 straipsnyje numatyto draudimo veiksmingumą. Rengiant PFĮ pataisas galima būtų rekomenduoti numatyti išsamesnį politinių partijų veiklos, kuria jos gali verstis ar gauti naudos, reglamentavimą.
103. Kampanijų išdininkų vaidmuo – dar viena sritis, kuriai trūksta aiškumo, nes iš esmės

iždininkas privalo apskaityti visas su kampanija susijusias aukas ir užpildyti aukos lapą. Kaip nurodyta aprašomojoje dalyje (34 punkte), PFĮ 20 straipsnio 7 dalyje kampanijos dalyviams palikta galimybė tiesiogiai naudoti neregistruotas aukas, kurioms nebuvo užpildytas aukos lapas. GET mano, kad iš tiesų reikalingas tam tikras lankstumas naudojant nedideles pinigines aukas (pavyzdžiui, surinktas spontaniškai per renginius), tačiau šios nuostatos formuluotė sudaro galimybes piktnaudžiauti, ypač atsižvelgiant į tai, kad 20 straipsnio 7 dalyje numatyta išimtis taikoma ne tik piniginiams aukoms. Vizito metu GET buvo informuota, kad Lietuvos ekonomikai būdingos nemenkos nedeklaruojamos lėšos, kurios yra panaudojamos dalinėms išmokoms, įskaitant darbo užmokestį privačiame sektoriuje. GET mano, kad politinio finansavimo srityje (kuri neatsiejama susijusi su valstybės institucijų funkcionavimu) tokia praktika turėtų būti draudžiama. Be to, nors teisės aktuose kampanijos išdininkui suteikta pagrindinė atsakomybė už bendrą kampanijos finansinių ataskaitų tvarkymą, jis neatsako už mokėjimų, susijusių su kampanijos išlaidomis, centralizavimą arba atlikimą. Kitose šalyse, kuriose taip pat yra sukurtas kampanijos išdininko institutas (pavyzdžiui, „finansavimo asociacija“ arba „finansinis atstovas“ ir pan.), paprastai išdininkui numatytas pagrindinis vaidmuo ir jis taip pat tvarko išlaidas. Be to, kadangi PFĮ kampanijos išdininkams suteikiama tam tikra kontrolės funkcija, nuoseklumą ir lėšų atsekamumą būtų galima pagerinti, jeigu išdininkams būtų suteikta daugiau galių tvarkant išlaidas ir jie kaip įmanoma daugiau naudotų specialią kampanijos banko sąskaitą. Tam reikėtų, kad ir politinės partijos (ne vien savarankiški kandidatai) privalėtų atidaryti tam skirtą specialią kampanijos banko sąskaitą, o ne naudotųsi įprasta banko sąskaita. Galiausiai, šis specialusis išdininkas atsako tik už kampanijų finansavimą, nors praktikoje gali būti sudėtinga aiškiai atskirti įprastos partijos veiklos ir kampanijų finansavimą. Todėl būtų tikslinga išplėsti kampanijos išdininkų funkcijas. GET rekomenduoja **stiprinti kampanijos išdininkų vaidmenį ir kontrolės funkciją i) kaip įmanoma labiau ribojant neregistruotas aukas (ir jų naudojimą) ir nustatant reikalavimą kampanijos išlaidas apmokėti centralizuotai, atsakomybę už tai numatant kampanijos išdininkui; ii) įvertinant galimybę suteikti išdininkui išskirtinę atsakomybę už įprastų aukų bei valstybės dotacijų politinėms partijoms surinkimą ir registravimą; iii) numatant privalomą reikalavimą politinėms partijoms atidaryti specialias kampanijos banko sąskaitas.**

104. Politinės kampanijos laikotarpių trukmė yra svarbus bet kurios sistemos, kuria siekiama užtikrinti politinio finansavimo skaidrumą, elementas, nes ji gali turėti keletą svarbių pasekmių. Lietuvoje jų trukmė lemia tam tikrus sąvokų apibrėžimus, įtrauktus į PFĮ, kampanijos finansinės atskaitomybės ir ataskaitų apimtį, finansavimo kontrolę, kampanijos reklamą ir pan. Atsakymuose į klausimą nebuvo pateikta įvairių rinkimų kampanijų laikotarpių, numatytų atitinkamuose įstatymuose, apžvalga. GET atkreipė dėmesį, kad, pavyzdžiui, Seimo rinkimų įstatyme (45 straipsnyje) numatyta, kad parlamento rinkimų kampanijos paprastai prasideda paskelbus kandidatų sąrašus, t. y. likus ne mažiau kaip 30 dienų iki rinkimų dienos. Taip pat nustatytas panašus terminas, iki kurio kandidatai ir partijos turi pateikti pareiškinius dokumentus Vyriausiajai rinkimų komisijai (VRK), t. y. likus ne mažiau kaip 34 dienoms iki rinkimų, kaip numatyta 38 straipsnyje. Tai reiškia, kad oficialus rinkimų kampanijos laikotarpis realybėje sudaro apie 30 dienų. Tačiau PFĮ (5 straipsnyje) numatytas kitas registracijos

terminas (12 dienų iki rinkimų) visiems rinkimams ir referendumams, o Lietuvos valdžios institucijos mano, kad praktikoje partijos ir kandidatai į ataskaitas įtraukia pajamas ir išlaidas, patirtas iki oficialaus įregistravimo kampanijos dalyviais. Diskusijose vizito metu 30 dienų kampanijos trukmė kelis kartus susilaukė kritikos ir buvo nurodyta, kad vieno mėnesio laikotarpio nepakanka tam, kad finansinėse ataskaitose atsispindėtų ir galima finansinė veikla iki kampanijos pradžios. GET atkreipė dėmesį, kad PFĮ (2 straipsnio 15 dalyje) pateiktas toks rinkimų laikotarpio apibrėžimas, pagal kurį tam tikrais atvejais šis laikotarpis gali būti pratęstas iki maždaug šešerių mėnesių¹³ (pavyzdžiui, vykstant eiliniams parlamento rinkimams). Galiausiai PFĮ „paskirtiems“ kampanijos dalyviams (paskelbusiems savo kandidatūrą, bet dar neįsiregistravusiems) taikomas tik tada, jeigu jie yra savarankiški kandidatai. GET pritaria nuomonei, kad esamomis aplinkybėmis oficialūs rinkimų kampanijų laikotarpiai yra per trumpi, kad kampanijos finansinėse ataskaitose pakankamai atsispindėtų kampanijos veiklos finansiniai rezultatai. Be to, PFĮ ir rinkimų įstatymų nuostatos, reglamentuojančios registracijos terminus, yra nesuderintos. Todėl GET rekomenduoja **i) prailginti rinkimų kampanijoms taikomą finansinės atskaitomybės laikotarpį, kad būtų geriau atspindima finansinė veikla rinkimų kampanijų metu atsižvelgiant į 2004 m. Politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo bei finansavimo kontrolės įstatymą (PFĮ); ii) pašalinti galimus PFĮ ir kitų įstatymų nuostatų dėl registracijos terminų neatitikimus.**

105. Politinės partijos neprivalo pačios reguliariai skelbti finansinės atskaitomybės ar atskleisti pagrindinių aukotojų tapatybę. Tačiau jos privalo šią informaciją pateikti VRK, kuri išsamius duomenis skelbia savo tinklalapyje, įskaitant ketvirtines aukų ataskaitas, kurias pateikia partijos, taip pat informaciją apie kampanijų aukotojus ir galutines finansines ataskaitas, susijusias su rinkimų kampanijomis. Kaip jau buvo minėta, informacija VRK pateikiama ne visada arba pavėluotai, tačiau su partijų 2006–2008 m. ir ankstesnių laikotarpių¹⁴ metinėmis finansinėmis ataskaitomis iš esmės galima susipažinti internete ir jos yra laisvai prieinamos (tas pats pasakytina ir apie įvairias kitas ataskaitas – tarpines ir galutines finansines ataskaitas, susijusias su politinėmis kampanijomis, ketvirtines aukotojų ataskaitas, aukotojų sąrašus, kurie turi būti pateikiami per penkias dienas, žiniasklaidos ir stebėsenos grupės ataskaitas). Galiojanti informacijos skelbimo tvarka atitinka Rekomendacijos Rec(2003)4 13 straipsnyje įtvirtintus principus.

106. GET turi nuogąstavimų dėl PFĮ 12 straipsnio 4 dalies, kurioje numatyta galimybė sudaryti kampanijos finansavimo sutartis, patvirtinančias aukotojų ir aukų gavėjų turtinius ar neturtinius (politinius) išsipareigojimus, taikymo. Šios sutartys turi būti sudaromos raštu ir jas turi pasirašyti politinės kampanijos dalyvis, politinės kampanijos išdininkas ir aukotojas. Viena vertus, šias teisės nuostatas galima vertinti palankiai

¹³ PFĮ (2 straipsnio 15 dalyje) numatyta, kad „rinkimų laikotarpis“ – „terminas, kuris prasideda (...) paskelbus rinkimų datą (...)“. Be to, Seimo rinkimų įstatymo 6 straipsnio (Seimo rinkimų datos paskelbimas) 2 dalyje numatyta, kad eilinius Seimo rinkimus skelbia Respublikos Prezidentas ne vėliau kaip likus šešiesiems mėnesiams iki Seimo narių įgaliojimų pabaigos.

¹⁴ VRK tinklalapyje skelbiamos deklaracijos nuo 2006 metų, o tinklalapio ankstesnėje versijoje, kurią taip pat galima pasiekti iš dabartinio tinklalapio, paskelbtos 2003–2005 m. laikotarpio deklaracijos.

atvirumo ir skaidrumo, neteisėto lobizmo ir būsimų verslo subjektų sprendimų pirkimo prevencijos požiūriu. Kita vertus, dabartinę 12 straipsnio 3 dalies formuluotę galima aiškinti ir klaidingai, nors yra numatyti tam tikri saugikliai¹⁵, o praktikoje gali būti sunku nubrėžti aiškią liniją tarp teisėtų ir neteisėtų įsipareigojimų, kuriuos prisiima politinės kampanijos dalyviai ir aukotojai. Šiose sutartyse taip pat gali būti numatytos netiesioginės nuostatos, suteikiančios asmeninės naudos arba naudos mažai grupei (o ne bendriems Lietuvos visuomenės interesams), taip pat gali būti sudėtinga slaptus įsipareigojimus atskleisti praktikoje. Diskusijų su valstybės institucijų ir politinių partijų atstovais vizito metu buvo gauta mažai informacijos apie šių teisės nuostatų svarbą ir galimą susijusią riziką. Kartais jos buvo painiojamos su kitomis nuostatomis (kampanijos dalyvio ir politinės kampanijos išdininko susitarimais). Atsižvelgiant į tai, kad kyšininkavimas ir prekyba poveikiu politinio finansavimo srityje gali būti pati įvairiausia, Lietuvos valdžios institucijoms gali būti naudinga peržiūrėti PFĮ įstatymo 12 straipsnio 3 dalies formuluotę ir tiksliau nustatyti ribas tarp teisėtų ir neteisėtų susitarimų.

Priežiūra

107. PFĮ numatytas kontrolės mechanizmas, užtikrinantis politinės veiklos Lietuvoje finansavimo priežiūrą, kaip rekomenduojama Rekomendacijos Rec(2003)4 14 straipsnyje. Tačiau priežiūros priemonės yra bene silpniausia PFĮ praktinio įgyvendinimo vieta. Lietuvos politinio gyvenimo stebėtojai ir įvairūs politinių partijų bei valstybės institucijų atstovai įvardijo ne vieną atvejį per pastaruosius metus, kai atsakingos kontrolės institucijos nesugebėjo imtis priemonių net ir tada, kai taisyklių pažeidimai buvo akivaizdūs arba žiniasklaidoje pasirodė rimtų kaltinimų. Taip susiformavo nuomonė, kad kontrolės institucijoms trūksta aktyvumo. Diskusijos Lietuvoje parodė, kad šalis turi realių gebėjimų atskleisti ir iškelti bylas tais atvejais, kai partijos ir išrinkti pareigūnai užsiima finansinėmis manipuliacijomis (ne viena tokia byla vis dar nagrinėjama teisme). Tačiau šias bylas, išskyrus vienintelį atvejį (žr. 81 punktą), pradėjo kriminalinė policija vykdydama savo tyrimus. Jos nebuvo iškeltos taikant PFĮ stebėsenos sistemą. VRK, kurios trys nariai atsakingi už politinio finansavimo kontrolę (iš bendro 12 sekretoriato darbuotojų skaičiaus), iš esmės priklauso nuo VMI vykdomos finansinės kontrolės, o pati apsiriboja tik šia veikla: tikrina, ar politinės partijos ir rinkimų kandidatai pateikia finansines ataskaitas, tikrina, ar aukų ir išlaidų dydis neviršija nustatytų ribų, taip pat kaupia informaciją, kurią galima panaudoti palyginimams arba kuria ateityje galėtų apsinaudoti kitos institucijos, kurioms tokios informacijos gali prisireikti. Savo ruožtu VMI tikrina, ar pajamos ir išlaidos yra teisingai apskaitomos atitinkamuose straipsniuose, taip pat kartais atlieka nuoseklumo patikrinimus palygindama partijų deklaruotas pajamas su informacija, kurią aukotojai pateikė savo mokesčių deklaracijose (šie reikalavimai numatyti PFĮ 22

¹⁵ Šios sutartys turi būti skelbiamos viešai ir negali prieštarauti viešajai tvarkai ar gerai moralei. Sutarties nuorašas kartu su rinkimų kampanijos finansine ataskaita turi būti perduotas VRK, o ši privalo skelbti sutarties tekstą VRK tinklalapyje. Draudžiama sudaryti slaptus įsipareigojimus, taip pat draudžiama sudaryti susitarimus, susijusius su įsipareigojimais asmeniniams, privatiems ar grupiniams interesams, o į valstybės ar savivaldybių institucijas išrinktiems asmenims draudžiama atstovauti aukotojų asmeniniams ar grupiniams interesams ir priimti išskirtinai jiems palankius sprendimus.

straipsnio 3 dalyje). Ištekliai, skirti šiai sričiai, leidžia VMI kasmet atsitiktine tvarka patikrinti tam tikrą dalį visų politinių partijų. Galutinis rezultatas rodo, kad duomenys apie bylą, iškeltą pagal PFĮ, skaičių neatspindi realios kontrolės veiklos, susijusios su rimtais ir labiau paslėptais PFĮ pažeidimais. GET aptarė susidariusios padėties priežastis ir jai buvo pateikti įvairūs paaiškinimai. Buvo teigiama, kad išsami kontrolė nevykdoma todėl, kad ji nėra aiškiai numatyta pačiame įstatyme, kad trūksta ryžto itin jautriame sektoriuje, kad kontrolės funkcija suvokiama kaip papildoma našta siekiant pagrindinio uždavinio (organizuoti rinkimų kampanijas VRK atveju ir rinkti mokesčius VMI atveju). Taip pat buvo pabrėžta, kad, nors VRK ir VMI iš esmės turi pakankamai galių gauti informaciją iš partijų ir kandidatų, VRK neturi teisės atlikti tyrimus ar rinkti operatyvinę informaciją. Be to, realios kontrolės vykdymas būtų brangus, nes tam reikėtų papildomų priemonių.

108. Lietuvos pasirinktas sprendimas kontrolės funkciją paskirstyti dviem jau egzistuojančioms valstybės institucijoms – VRK ir VMI – nekuriant naujos specializuotos įstaigos yra protingas atsižvelgiant į valstybės dydį. Tačiau toks sprendimas sumažino atsakomybę ir nėra viena iš minėtųjų institucijų nesiėmė lyderės vaidmens vykdant politinio finansavimo kontrolę. Be šių dviejų institucijų, kontrolę vykdo ir baudžiamojo teisingumo bei teisėsaugos institucijos (Specialiųjų tyrimų tarnyba ir Valstybės saugumo departamentas), nors jų vaidmuo ne visuomet yra aiškus. Diskusijose išgirdome skirtingų nuomonių apie įvairių kontrolės institucijų bendradarbiavimo lygį. Buvo teigiančių, kad pagrindinės atsakomybės suteikimas vienintelei institucijai – VRK, VMI ar bet kuriai kitai (pavyzdžiui, Specialiųjų tyrimų tarnybai) – būtų geresnė dabartinės sistemos alternatyva. Taip pat galėtų būti naudinga įkurti specializuotą instituciją, kuri vykdytų tik politinės veiklos finansinę kontrolę.
109. Rekomendacijos Rec(2003)4 14 straipsnyje taip pat akcentuojamas priežiūros nepriklausomumas. Kaip jau buvo minėta, VRK ir VMI yra pagrindinės institucijos, vykdančios politinio finansavimo kontrolę. Vyriausiosios rinkimų komisijos įstatyme numatyta, kad komisijos nariais gali būti ne tik politinių partijų atstovai. Įstatyme taip pat numatyta, kad VRK pirmininkas ir nariai yra nepriklausomi, kai vykdo savo pareigas, ir turi sustabdyti narystę partijose, kurioms jie priklauso. Tačiau patys VRK nariai apgailestavo, kad kai kurie VRK nariai realybėje palaiko per daug glaudžius ryšius su savo politinėmis partijomis. Be to, VRK pirmininkas, jo pavaduotojas ir kiti nariai yra pavaldūs Seimui ir kiekvienas iš jų gali būti individualiai atstatydas, jeigu priimamas atitinkamas sprendimas nario politinės partijos ar koalicijos inicijuotame balsavime dėl nepasitikėjimo (VRK sudėtis atnaujinama kas ketverius metus kai perrenkamas parlamentas). GET manymu, reikėtų papildomų nepriklausomumo garantijų, nes jos taip pat prisidėtų prie (numanomai) objektyvaus nešališkumo. Kalbant apie VMI, ši institucija – tai klasikinė administravimo įstaiga, pavaldi Finansų ministerijai, kuriai vadovauja politikas. Teoriškai, VMI turi mažiau įstatymuose numatyto nepriklausomumo lyginant su VRK, nors pastaroji priklauso nuo VMI vykdomos finansinės kontrolės.
110. GET pripažįsta, kad VRK atžvilgiu numatyti kai kurie saugikliai, kurie mažina šios institucijos priklausomybę nuo politinių partijų. Tačiau, atsižvelgiant į susidariusias

aplinkybes, jų kol kas nepakanka. Be to, daugelis aiškiai pripažįsta esant poreikį Lietuvoje keisti politinių partijų ir rinkimų kampanijų finansavimo priežiūros priemones. Todėl GET rekomenduoja **i) pavesiti pagrindinei institucijai, kuriai galbūt galėtų padėti kitos atitinkamos tarnybos, ir suteikti tinkamus įgaliojimus bei išteklius veiksmingai stebėti 2004 m. Politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo bei finansavimo kontrolės įstatymo įgyvendinimą, įskaitant gebėjimus tirti galimus pažeidimus, ir ii) užtikrinti, kad šiai institucijai yra sudarytos galimybės savo funkcijas vykdyti savarankiškai ir nešališkai.**

111. Kaip nurodyta aprašomojoje dalyje (žr. 53 punktą), reikalaujama, kad partijų ir kandidatų „veiklą“ patvirtintų nepriklausomas auditorius, jeigu jų pajamos arba gaunamos aukos per metus viršija tam tikrą nustatytą ribą (maždaug 113 000 EUR politinėms partijoms ir 38 000 EUR savarankiškiems kampanijos dalyviams). Politinės partijos audito ataskaitą turi pateikti VRK ir VMI per tris mėnesius nuo finansinių metų pabaigos, tačiau PFĮ nenurodyta, ar šis reikalavimas taikomas ir savarankiškiems kampanijos dalyviams. PFĮ pataisų projektas iš dalies užpildytų šią spragą, jeigu būtų numatyta, kad savarankiški kandidatai kontrolės institucijoms per pagrįstą laikotarpį taip pat turi pateikti audito ataskaitą (žr. 54 punktą). Tačiau, GET manymu, geriau būtų numatyti konkretų terminą. Be to, GET sužinojo, kad praktikoje VRK ir VMI gauna tik labai glaustas audito ataskaitos išvadas. Tikimasi, kad pakeistame PFĮ bus numatytas reikalavimas pateikti visą audito išvadą, nors panašu, kad iki šiol nei VRK, nei VMI nėra kilę sunkumų gauti išsamią audito ataskaitą pareikalavus. GET neturėjo galimybės susidaryti išsamos nuomonės apie Lietuvoje galiojančius reguliavimo ir kitus reikalavimus, kurie taikomi auditoriams dėl jų nepriklausomumo ir atliekamo audito apimties. GET buvo informuota, kad praktikoje partija dažnai naudojami to paties auditoriaus, kuris atlieka pagrindinių jai aukojančių įmonių auditą, paslaugomis, ir kad reikėtų numatyti konkrečius ir aiškius audito standartus, kurie būtų taikomi partijų ir kampanijų finansavimo srityje. Panašu, kad šiuo metu auditoriai gana atlaidžiai žiūri į partijų ir kampanijų finansinių ataskaitų teisingumą. Auditoriai leidžia 30 proc. paklaidą, kuri yra nemenka ir vargu ar prisidės prie padėties gerinimo šioje srityje, kurioje, kaip teigiama, finansinės ataskaitos neatspindi realios padėties. Atsižvelgdama į tai, GET rekomenduoja **i) užtikrinti, kad auditoriams, kuriems patikima tvirtinti partijų ir kampanijų finansines ataskaitas, būtų taikomi tinkami standartai ir sugriežtinti reikalavimus, taikomus audituojamam subjektui ar kandidatui; ii) konsultuojantis su kompetentinga institucija ar institucijomis, parengti audito standartus, taikomus partijų ir rinkimų kampanijų finansavimui.**
112. GET taip pat išreiškia apgailestavimą, kad Valstybės kontrolė visiškai (net ir netiesiogiai) nedalyvauja valstybės išteklių, kuriais remiama politinė veikla, kontrolėje ir kad šis klausimas niekada nebuvo įtrauktas į šios institucijos audito planus. Valstybės kontrolės atstovai negalėjo GET pateikti jokios informacijos apie galimas valstybės administravimo institucijų, parlamentinių institucijų, vietos valdžios institucijų ir kitų viešųjų juridinių asmenų sąsajas politinio finansavimo srityje arba jų sąsajas su politinėmis partijomis ar kandidatais (įskaitant išrinktus pareigūnus, dalyvaujančius rinkimuose).

Sankcijos

113. Už pažeidimus, padarytus politinio finansavimo srityje, numatytų sankcijų sistema yra gana išsami ir iš esmės apima įvairius galimus pažeidimus, kuriuos padaro partija, jos lyderiai, kampanijos dalyviai ir pan. (tačiau nebuvo aišku, kaip baudžiama už pažeidimus, padarytus su partija susijusio komponento arba subjekto). Administracinių teisės pažeidimų kodekse (ATPK) ir Baudžiamajame kodekse (BK) numatytas ne tik teisės gauti valstybės finansavimą (ir kitų priemonių, kurias galima taikyti pagal PFĮ) atėmimas, bet ir įvairios sankcijos už konkrečius arba nekonkrečius pažeidimus. Susidaro įspūdis, kad kai kurios sankcijos už apskaitos pažeidimus dubliuojasi, nors administracinės arba baudžiamosios teisės nuostatų taikymas turi skirtingų pasekmių atsižvelgiant į taikomų sankcijų pobūdį, įrodymo kriterijus, senaties terminą, atsakomybės pobūdį (administracinė teisė nenumato juridinių asmenų atsakomybės). Tačiau Lietuvos valdžios institucijos teigia, kad praktikoje nėra sudėtinga atskirti administracinę atsakomybę nuo baudžiamosios atsakomybės. Be to, ATPK sankcijos nenumato profesinių ar kitokių teisių atėmimo, nors šias priemones teismai gali taikyti pagal baudžiamosios teisės nuostatas ir PFĮ nuostatas (už bendrųjų PFĮ reikalavimų pažeidimus). GET neturėjo galimybės nustatyti, pagal kokius kriterijus kontrolės institucijos nusprendžia, kokią bylą – administracinę ar baudžiamąją¹⁶ – iškelti ir kaip praktikoje nustatoma pirmenybė, kai bylą turėtų nagrinėti administraciniai teismai arba baudžiamųjų bylų teismai. Be to, GET atkreipė dėmesį, kad PFĮ 22 straipsnio 6 dalyje¹⁷ numatytas reikalavimas visus tyrimus atlikti vadovaujantis civiline teise (todėl taikomos civilinės teisės įrodymo ir kaltės kriterijai, o ne baudžiamosios teisės kriterijai), todėl gali atsirasti dar daugiau painiavos. Prokurorų darbą dirbantys asmenys neišreiškė jokių nusiskundimų dėl dabartinės padėties. Priešingai, jie pabrėžė, kad visuomet galima rasti tinkamą teisinį pagrindą, kuriuo remiantis galima pradėti bet kurios nusikalstamos veikos tyrimą. Tačiau GET mano, kad susidariusią padėtį reikėtų tobulinti, nes kai kurios nusikalstamos veikos yra apibrėžtos labai plačiai siekiant apimti įvairias galimas veikas. Pavyzdžiui, ATPK 207⁽¹⁰⁾ straipsnio 5 dalyje numatyta administracinė atsakomybė ir už „kitokį politinių kampanijų finansavimo tvarkos pažeidimą“. Panašiai ir PFĮ 15 straipsnio 3 dalyje numatyta, kad „šiukšties įstatymo pažeidimams“ be kita ko priskiriama ir „kita veikla, kurią VRK pripažįsta šiurkščiai pažeidžiančia šio įstatymo reikalavimus“. GET buvo informuota, kad šiuo klausimu VRK yra tekę kreiptis į Vyriausiąją administracinę teismą išaiškinimo. GET nori akcentuoti, kad, remiantis pagrindiniais principais ir įstatymo viršenybės principu, valstybės institucijų ir fizinių asmenų santykiai (administracinių teisių, pareigų ir, visų pirma, atsakomybės atžvilgiu) turi būti visiems aiškūs ir pakankamai nuspėjami. Be to, tokios nuostatos gali neskatinti paskirtų kontrolės institucijų pradėti tyrimus, todėl praktikoje teisės normos nėra taikomos nuosekliai. Galiausiai, neaiškūs sankcijų mechanizmai ir nusikalstamos veikos neskatina pasitikėjimo valstybės institucijomis. GET rekomenduoja **peržiūrėti sankcijų, taikomų už 2004 m. Politinių partijų ir**

¹⁶ Vienas iš pašnekovų užsiminė, kad ATPK gali būti numatytas bendrasis principas, jog administracinė teisė taikoma tada, kai netaikoma baudžiamoji teisė.

¹⁷ „*Politinės partijos ar politinės kampanijos dalyvio veiklos tyrimas atliekamas vadovaujantis Civilinio kodekso „Politinių kampanijų“ skyriaus nuostatomis, kurios taikomos tiek, kiek politinės partijos ar politinės kampanijos dalyvio veiklos tyrimo šis įstatymas nereglamentuoja kitaip*“.

politinių kampanijų finansavimo bei finansavimo kontrolės įstatymo pažeidimus, sistemą tiksliai apibrėžiant, koks tyrimas pradedamas ir kokios sankcijos taikomos už konkretų pažeidimą, ir užtikrinant, kad už įvairius galimus pažeidimus yra numatytos sankcijos.

114. Baudžiamajame kodekse (BK) numatyta baudžiamoji atsakomybė už apgaulingą apskaitos tvarkymą (222 straipsnis), aplaidų apskaitos tvarkymą (223 straipsnis), neteisingų duomenų apie pajamas, pelną ar turtą pateikimą (220 straipsnis) ir apgaulingą pareiškimą apie įmonės veiklą (205 straipsnis), kuri gali būti taikoma už pažeidimus, susijusius su politinio finansavimo taisyklių pažeidimais (tačiau nėra konkrečios ir atskiros baudžiamosios teisės nuostatos dėl neteisėto politinių partijų ir rinkimų kampanijų finansavimo). Svarbu užtikrinti, kad nagrinėjant šias nusikalstamas veikas dalyvautų ir baudžiamosios teisės institucijos. Panašu, kad dabar VRK turi galimybę apie pažeidimą pranešti prokuratūrai vadovaudamasi bendraisiais administravimo institucijų bendradarbiavimo principais, tačiau tokia prievolė PFĮ nėra numatyta. Todėl GET rekomenduoja **numatyti aiškią nuostatą, kad už 2004 m. Politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo bei finansavimo kontrolės įstatymo įgyvendinimo priežiūrą atsakinga institucija ar institucijos apie įtariamus pažeidimus privalo informuoti prokuratūrą.**
115. Diskusijose vizito metu keletas pašnekovų išreiškė nuomonę, kad sankcijos neturi realaus poveikio politinių partijų ir kandidatų elgesiui, kadangi jos nėra pakankamai griežtos. ATPK numatytos sankcijos svyruoja nuo 100 Lt (29 EUR) už aukų politinei kampanijai apskaitos tvarkos pažeidimus (207⁽¹⁰⁾ straipsnio 1 dalis) iki 40 000 Lt (11 585 EUR) už apgaulingą buhalterinės apskaitos tvarkymą siekiant nuslėpti mokesčius (173⁽¹⁾ straipsnio 5 dalis). Didžiausia 207⁽¹⁰⁾ straipsnyje, kuris numato atsakomybę už rinkimų kampanijų finansavimo pažeidimus, numatyta bauda yra lygi 20 000 Lt (5 800 EUR). Tačiau GET pritaria Lietuvos valdžios institucijoms, kad baudžiamoji byla ir sankcijos tikriausiai būtų labai nemaloni patirtis atskiriems partijos išdininkams, o numatytų baudų dydis vargu ar atgrasintų nuo manipuliavimo sąskaitomis arba neteisėtų aukų, kurios būtų žymiai didesnės, slėpimo. Šiuo atžvilgiu reikia paminėti, kad nėra numatytų sankcijų aukotojams, nors jie gali būti bendrai atsakingi už tam tikrus pažeidimus (pvz., aukų slėpimą ar išskaidymą dalimis). Be to, panašu, kad nei ATPK, nei PFĮ nenumatyta profesinės diskvalifikacijos galimybė, kuri leistų, nors ir tam tikram laikotarpiui, išrinktam pareigūnui arba partijos lyderiui atimti teisę eiti pareigas, į kurias jis buvo išrinktas. Kalbant apie numatytą baudžiamąją atsakomybę, daugybė alternatyvų laisvės atėmimui (pavyzdžiui, profesinė diskvalifikacija, laisvės apribojimas ir sulaikymas¹⁸) bei BK 205, 220, 222 ir 223 straipsniuose numatytų baudų dydžiai¹⁹ verčia abejoti šių sankcijų efektyvumu, proporcingumu ir gebėjimu atgrasyti, visų pirma fizinius asmenis (tai pasakytina ne tik apie nusikalstamas veikas, susijusias su politiniu finansavimu). Be to, kaip nurodyta aprašomojoje dalyje, teismai yra

¹⁸ Sulaikymas – tai trumpalaikis įkalinimas (iki trijų mėnesių) ne kalėjime, o kitoje įstaigoje – žr. ataskaitą apie inkriminavimą.

¹⁹ Juridiniams asmenims gali būti skirta iki 10 000 MGL (1 MGL sudaro apie 29 EUR) dydžio bauda. Fiziniams asmenims: a) iki 100 MGL pagal BK 205 straipsnį; b) iki 100 MGL pagal BK 220 straipsnį; iki 200 MGL pagal BK 222 straipsnį ir iki 100 MGL pagal BK 223 straipsnį.

pasinaudoję jiems suteikta teise taikyti švelnesnes nuobaudas nei numatytos už atitinkamus administracinius pažeidimus ar baudžiamąsias veikas. Kalbant apie politinių partijų finansavimą, valstybės parama gali būti laikinai nutraukta šešerių mėnesių laikotarpiui, o ši bauda negali būti nei sumažinta, nei padidinta. Platesnė formuluotė (pavyzdžiui, valstybės paramos nutraukimas iki vienerių metų) leistų VRK taikyti šią priemonę įvairesnėmis aplinkybėmis ir atsižvelgiant į skirtingas partijų finansines galimybes. Vertinant tai, kad sankcijų už politinių partijų ir rinkimų kampanijų finansavimą dydis yra tobulintinas, GET rekomenduoja **i) padidinti administracines baudas už pažeidimus partijų ir kampanijų finansavimo skaidrumo srityje bei numatyti galimybę iš tokius pažeidimus padariusiais pripažintų asmenų atimti teisę eiti renkamas pareigas; ii) numatyti daugiau galimybių laikinai nutraukti valstybės dotacijos skyrimą politinėms partijoms.**

Kiti klausimai

116. Kaip nurodyta aprašomojoje dalyje (žr. 83 punktą), be bendrosios imuniteto, suteikiamo išrinktiems pareigūnams, sistemos, rinkimus reglamentuojančiuose įstatymuose numatytas kandidatų į prezidento, nacionalinio parlamento arba Europos Parlamento ar savivaldybės rinkimus, imunitetas, kurį kontroliuoja VRK. Ši apsaugos forma suteikiama ir nuo administracinio, ir nuo baudžiamojo persekiojimo (kandidatams į nacionalinio parlamento rinkimus – tik nuo baudžiamojo persekiojimo). Tik VRK gali leisti pradėti tyrimą. GET suvokia istorines priežastis, kodėl tokia jauna demokratija kaip Lietuva nori apsaugoti opozicijos kandidatus nuo nepagrįstų priemonių, kurių prieš juos gali imtis valdančioji partija arba partijos, grėsmės. Tačiau dabartinėmis aplinkybėmis tokia imuniteto tvarka neleidžia pradėti tyrimo dėl kandidatų, kurie bus išrinkti ir kuriems bus suteiktas bendrasis imunitetas, taikomas išrinktiems pareigūnams (pasibaigus rinkimams galima pradėti tyrimą dėl neišrinktų kandidatų). Baudžiamojo teisingumo sistemos darbuotojai nevienareikšmiškai vertina susidariusią padėtį ir, nors ir pripažindami, kad jiems neteko susidurti su dideliais sunkumais norint panaikinti neliečiamybę, kai kurių manymu kandidatų imunitetas yra bereikalingas apribojimas atsižvelgiant į susiklosčiusias aplinkybes. Neliečiamybės klausimas nėra šio vertinimo objektas, kadangi ši tema buvo nagrinėjama per pirmąjį vertinimo turą, kurio metu kandidatų neliečiamybė nebuvo įvardyta kaip problema. Lietuvos valdžios institucijoms vertėtų išnagrinėti, ar parlamento (nacionalinio ir Europos), prezidento ar vietos valdžios rinkimų kandidatų neliečiamybė yra vis dar pagrįsta.
117. Baudžiamojoje teisėje numatytas senaties terminas buvo aptartas ataskaitoje apie inkriminavimą (GRECO vertinimo III ataskaita (2008 m.), 10E, I tema). Taikant bendrąsias administracinės teisės nuostatas, ATPK numatytas senaties terminas yra vieneri metai nuo pažeidimo padarymo (pačias sankcijas galima taikyti praėjus ne daugiau kaip šešiams mėnesiams nuo pažeidimo nustatymo). Šie laikotarpiai yra gana trumpi atsižvelgiant į politinio finansavimo kontrolės aplinkybes, partijų metinės finansinės atskaitomybės pateikimo terminus ir nustatytus vėlavimus pateikti tam tikras tarpines ataskaitas. Be to, GET nepavyko išsiaiškinti, ar pagal PFĮ VRK vykdomai kontrolei taikomas senaties terminas (visų pirma dėl šiurkščių PFĮ pažeidimų ir galimo valstybės dotacijos laikino nutraukimo) ir ar taikomos ATPK ir kitų teisės aktų

(civilinės teisės) nuostatos. Norėdamos vykdyti veiksmingą politinės veiklos finansavimo kontrolę, už tai atsakingos institucijos turi turėti pakankamai laiko tyrimams atlikti tokioje sudėtingoje ir jautrioje srityje kaip politinio finansavimo kontrolė. Be to, priežiūros institucijos gali veikti efektyviai tik turėdamos galimybę pradėti arba atnaujinti bylą praėjus keleriems metams nuo tada, kai buvo gauta reikiamos informacijos ir duomenų, įskaitant atlikus skirtingų metų palyginamąją analizę (kaip jau buvo nurodyta, pati VRK kaip savo pagrindinę funkciją įvardijo duomenų rinkimą palyginamajai analizei ir jų galimą panaudojimą kitose institucijose). Todėl GET rekomenduoja **pratęsti 2004 m. Politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo bei finansavimo kontrolės įstatymo pažeidimų, įskaitant susijusių pažeidimų pagal kitus atitinkamus įstatymus, senaties terminą.**

V. IŠVADOS

118. 2004 m. priėmus Politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo bei finansavimo kontrolės įstatymą, Lietuva konsolidavo ankstesnes šioje srityje galiojusias nuostatas. Šiuo metu taikomos priemonės, skirtos politinio finansavimo skaidrumui ir jo priežiūrai užtikrinti, taip pat sankcijos už atitinkamų taisyklių pažeidimus iš esmės atitinka Ministrų komiteto Rec(2003)4 Rekomendacijoje dėl bendrų taisyklių prieš korupciją politinių partijų ir rinkimų kampanijų finansavimo srityje įtvirtintus atitinkamus principus. 2004 m. priimtas įstatymas yra ambicingas, tačiau jis yra tobulintinas. Pavyzdžiui, partijų konsoliduotoje finansinėje atskaitomybėje reikėtų sistemingai atsižvelgti į įvairius jų komponentus ir struktūras, peržiūrėti arba patikslinti tam tikras sąsajas su labdaros organizacijomis ir trečiaisiais asmenimis. Būtina tiksliau reglamentuoti aukų natūra vertinimą, taip pat sustiprinti kampanijų išdininukų vaidmenį. Akivaizdu, kad priežiūros priemonės šiuo metu yra silpniausia kontrolės sistemos grandis. Atsakomybę šioje srityje dalijasi Vyriausioji rinkimų komisija ir Valstybinė mokesčių inspekcija. Abiejų šių institucijų kontrolės veikla yra gana formali. Abejotina, ar jos gali svariai prisidėti atskleidžiant didelio masto finansines manipuliacijas ir apgaulingą apskaitą arba neteisėtus lėšų šaltinius. Tai kelia itin didelį nerimą, nes partijos ir kandidatai disponuoja didesnėmis lėšomis nei deklaruoja oficialiai. Todėl būtinos plačios konsultacijos siekiant padidinti 2004 m. priimto įstatymo efektyvumą.

119. Atsižvelgdama į tai, kas išdėstyta, GRECO teikia šias rekomendacijas Lietuvai:

- i. **kuo greičiau pradėti plačias konsultacijas dėl poreikio stiprinti 2004 m. Politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo bei finansavimo kontrolės įstatymo įgyvendinimą, taip pat šio teisės akto įgyvendinimą gerinti politinėms partijoms teikiant rekomendacijas, skleidžiant informaciją ir rengiant mokymus (95 punktas);**
- ii. **i) numatyti kriterijus, apibrėžiančius politinių partijų metinių konsoliduotų finansinių ataskaitų (įskaitant ir rinkimų ataskaitas) apimtį, kuri aiškiai atspindėtų tiesiogiai ar netiesiogiai su politinėmis partijomis susijusias ar jų kitaip kontroliuojamas struktūras ir veiklą, įskaitant lėšų judėjimą tarp įvairių komponentų ir subjektų, bei ii) nustatyti taisykles,**

reglamentuojančias trečiųjų asmenų veiklą (99 punktas);

- iii. imtis atitinkamų priemonių siekiant užtikrinti nepiktnaudžiavimą reikalavimu „nepriimtinas“ aukas ir nepanaudotas kampanijos lėšas perduoti labdaros organizacijoms, taip jas gražinant į apyvartą per labdaros organizacijas, susijusias su atitinkama partija arba kandidatais (100 punktas);
- iv. parengti gaires (apskaitos taisykles arba atitinkamos institucijos patvirtintus nurodymus) dėl aukų natūra vertinimo ir deklaravimo (101 punktas);
- v. stiprinti kampanijos įždininkų vaidmenį ir kontrolės funkciją i) kaip įmanoma labiau ribojant neregistruotas aukas (ir jų naudojimą) ir nustatant reikalavimą kampanijos išlaidas apmokėti centralizuotai, atsakomybę už tai numatant kampanijos įždininkui; ii) įvertinant galimybę suteikti įždininkui išskirtinę atsakomybę už įprastų aukų bei valstybės dotacijų politinėms partijoms surinkimą ir registravimą; iii) numatant privalomą reikalavimą politinėms partijoms atidaryti specialias kampanijos banko sąskaitas (103 punktas);
- vi. i) prailginti rinkimų kampanijoms taikomą finansinės atskaitomybės laikotarpį, kad būtų geriau atspindima finansinė veikla rinkimų kampanijų metu atsižvelgiant į 2004 m. Politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo bei finansavimo kontrolės įstatymą (PFI); ii) pašalinti galimus PFI ir kitų įstatymų nuostatų dėl registracijos terminų neatitikimus (104 punktas);
- vii. i) pavesti pagrindinei institucijai, kuriai galbūt galėtų padėti kitos atitinkamos tarnybos, ir suteikti tinkamus įgaliojimus bei išteklius veiksmingai stebėti 2004 m. Politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo bei finansavimo kontrolės įstatymo įgyvendinimą, įskaitant gebėjimus tirti galimus pažeidimus, ir ii) užtikrinti, kad šiai institucijai yra sudarytos galimybės savo funkcijas vykdyti savarankiškai ir nešališkai (110 punktas);
- viii. i) užtikrinti, kad auditoriams, kuriems patikima tvirtinti partijų ir kampanijų finansines ataskaitas, būtų taikomi tinkami standartai ir sugriežtinti reikalavimus, taikomus audituojamam subjektui ar kandidatui; ii) konsultuojantis su kompetentinga institucija ar institucijomis, parengti audito standartus, taikomus partijų ir rinkimų kampanijų finansavimui (111 punktas);
- ix. i) užtikrinti, kad auditoriams, kuriems patikima tvirtinti partijų ir kampanijų finansines ataskaitas, būtų taikomi tinkami standartai ir sugriežtinti reikalavimus, taikomus audituojamam subjektui ar kandidatui; ii) konsultuojantis su kompetentinga institucija ar institucijomis, parengti audito standartus, taikomus partijų ir rinkimų kampanijų finansavimui (113

punktas);

- x. **numatyti aiškia nuostata, kad už 2004 m. Politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo bei finansavimo kontrolės įstatymo įgyvendinimo priežiūrą atsakinga institucija ar institucijos apie įtariamus pažeidimus privalo informuoti prokuratūrą (114 punktas);**
 - xi. **i) padidinti administracines baudas už pažeidimus partijų ir kampanijų finansavimo skaidrumo srityje bei numatyti galimybę iš tokius pažeidimus padariusiais pripažintų asmenų atimti teisę eiti renkamas pareigas; ii) numatyti daugiau galimybių laikinai nutraukti valstybės dotacijos skyrimą politinėms partijoms (115 punktas);**
 - xii. **pratęsti 2004 m. Politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo bei finansavimo kontrolės įstatymo pažeidimų, įskaitant susijusių pažeidimų pagal kitus atitinkamus įstatymus, senaties terminą (117 punktas).**
120. Vadovaudamasi Darbo reglamento 30.2 punktu, GRECO ragina Lietuvos valdžios institucijas pateikti ataskaitą apie minėtųjų rekomendacijų įgyvendinimą iki 2011 m. sausio 31 d.
121. Be to, GRECO ragina Lietuvos valdžios institucijas kaip galima greičiau paskelbti ataskaitą, ją išversti į valstybinę kalbą ir jos vertimą skelbti viešai.