

VILNIUS UNIVERSITY

Elena Masnevaitė

**LEGAL REGULATION OF FUNDING OF POLITICAL PARTIES AND POLITICAL  
CAMPAIGNS IN LITHUANIA**

Summary of Doctoral Dissertation  
Social Sciences, Law (01 S)

Vilnius, 2010

The Doctoral Dissertation was prepared in 2005–2009 at the Faculty of Law, Vilnius University.

Scientific Supervisor:

Prof. dr. Egidijus Šileikis (Vilnius University, Social Sciences, Law – 01 S)

**The Doctoral Dissertation will be defended before the Law Science Council of Vilnius University:**

Chairman of the Council:

Prof. habil. dr. Vytautas Nekrošius (Vilnius University, Social Sciences, Law – 01 S)

Members of the Council:

Prof. dr. Egidijus Kūris (Vilnius University, Social Sciences, Law – 01 S)

Prof. dr. Jevgenij Machovenko (Vilnius University, Social Sciences, Law – 01 S)

Prof. dr. Juozas Žilys (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Law – 01 S)

Doc. dr. Edita Žiobienė (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Law – 01 S)

Opponents:

Doc. dr. Arvydas Andruškevičius (Vilnius University, Social Sciences, Law – 01 S)

Prof. dr. Egidijus Jarašiūnas (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Law – 01 S)

The Doctoral Dissertation will be defended in the public session of the Law Science Council on the 18<sup>th</sup> of June 2010 at 2:00 p. m. in the K. Jablonskis Hall of the Faculty of Law, Vilnius University.

Address: Saulėtekio av. 9, 1<sup>st</sup> building, Vilnius, Lithuania.

The Summary of the Doctoral Dissertation was distributed on the \_\_\_\_\_ of May 2010.

The Doctoral Dissertation can be reviewed at the library of Vilnius University.

VILNIAUS UNIVERSITETAS

Elena Masnevaitė

**POLITINIŲ PARTIJŲ IR POLITINIŲ KAMPANIJŲ FINANSAVIMO TEISINIS  
REGULIAVIMAS LIETUVOJE**

Daktaro disertacijos santrauka  
Socialiniai mokslai, teisė (01 S)

Vilnius, 2010

Daktaro disertacija buvo rengiama 2005–2009 metais Vilniaus universiteto Teisės fakultete.

Mokslinis vadovas:

Prof. dr. Egidijus Šileikis (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01 S)

**Daktaro disertacija bus ginama Vilniaus universiteto Teisės mokslo krypties taryboje:**

Pirmininkas:

Prof. habil. dr. Vytautas Nekrošius (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01 S)

Nariai:

Prof. dr. Egidijus Kūris (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01 S)

Prof. dr. Jevgenij Machovenko (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01 S)

Prof. dr. Juozas Žilys (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01 S)

Doc. dr. Edita Žiobienė (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01 S)

Oponentai:

Doc. dr. Arvydas Andruškevičius (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01 S)

Prof. dr. Egidijus Jarašiūnas (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01 S)

Daktaro disertacija bus ginama viešame Teisės mokslo krypties tarybos posėdyje 2010 m. birželio 18 d., 14 val., Vilniaus universiteto Teisės fakulteto K. Jablonskio auditorijoje.

Adresas: Saulėtekio al. 9, I rūmai, Vilnius, Lietuva.

Daktaro disertacijos santrauka išsiuntinėta 2010 m. gegužės \_\_\_\_\_ d.

Daktaro disertaciją galima peržiūrėti Vilniaus universiteto bibliotekoje.

## CONTENT

<b>Introduction .....</b>	<b>6</b>
<b>Object of the Research.....</b>	<b>9</b>
<b>Purpose and Tasks of the Research .....</b>	<b>11</b>
<b>Topicality and Scientific Novelty of the Research.....</b>	<b>11</b>
<b>Originality and Significance of the Research .....</b>	<b>14</b>
<b>Statements of the Doctoral Dissertation to be Defended .....</b>	<b>16</b>
<b>Outline of the Doctoral Dissertation.....</b>	<b>17</b>
<b>Methodology of the Research .....</b>	<b>24</b>
<b>Relevant Conclusions and Results .....</b>	<b>26</b>
<b>Briefly about the Doctoral Candidate .....</b>	<b>27</b>
<b>Academic Publications on the Topic of the Doctoral Dissertation .....</b>	<b>28</b>
<b>Daktaro disertacijos reziumė (Abstract in Lithuanian) .....</b>	<b>29</b>
<b>Trumpos žinios apie autoreę .....</b>	<b>49</b>
<b>Mokslinių publikacijų daktaro disertacijos tema sąrašas .....</b>	<b>49</b>

*Money flows in the political arena can be compared with water flows coming from the mountains and turning into many rivers. If we dam one of the river, the water flow will find a new bed for itself.*

*M. Pinto-Duschinsky*<sup>1</sup>

## **Introduction**

The objective of the open, just and harmonious society formulated in the Preamble to the Constitution of the Republic of Lithuania<sup>2</sup> (hereinafter referred to as “the Constitution”) could not be properly realised without an adequate regulation of funding of political parties and their candidates (nominated as a candidates for the President of the Republic of Lithuania (hereinafter referred to as “the President of the Republic”), to the Seimas of the Republic of Lithuania (hereinafter referred to as “the Seimas”), to municipal councils<sup>3</sup>) political campaigns and its control (in this context of legal mater – of the dissemination of political advertising). Despite the fact that questions related to the funding of political parties<sup>4</sup> are not essentially and explicitly regulated<sup>5</sup> in the Constitution, the legal constitutional regulation as a whole (*inter alia* articles 1, 4, 25, 29, 35) presupposes that the effective regulation of the funding of political parties (and political campaigns of their nominated candidates) and its control (in this context – of the dissemination of political advertising<sup>6</sup>) is one of the basic contributors to the consequent and durable functioning of the democratic state and state under the rule of law. The concept of substantive constitution<sup>7</sup>, established in the official constitutional doctrine, requires to construe legislation (in the sphere of the funding of political parties) through the prism of constitutional values, norms and principles. Therefore the subject of the funding of political parties can not be exclusively (or excessively) analysed making references to the provisions of legal regulation (ordinary) formulated by the legislator as these provisions can be at any time amended and supplemented following the common parliamentary procedure (articles 68–72 of the Constitution) or contested (declared to be anti-constitutional) following the judicial procedure (articles 102, 105, 106, 110 of the Constitution). The above-mentioned position of the

---

<sup>1</sup> PINTO-DUSCHINSKY, M., POSTNIKOV, A., *et al.* Campaign Finance in Foreign Countries: Legal Regulation and Political Practices (A Comparative Legal Survey and Analysis) // Internet source: <[http://moneyandpolitics.net/researchpubs/pdf/Campaign\\_Finance.pdf](http://moneyandpolitics.net/researchpubs/pdf/Campaign_Finance.pdf)> (accessed on 20 April 2009).

<sup>2</sup> Valstybės žinios, 1992, No. 33-1014; 1996, No. 64-1501, No. 122-2863; 2002, No. 65-2629; 2003, No. 14-540, No. 32-1315, No. 32-1316; 2004, No. 111-4123, No. 111-4124; 2006, No. 48-1701.

<sup>3</sup> It should be mentioned that funding related to political campaigns of candidates nominated by political parties to the members of the European Parliament is also analysed in this research.

<sup>4</sup> The meaning of the term “funding of political parties” is revealed in the first section of the first chapter of the doctoral dissertation.

<sup>5</sup> Except the provision of the paragraph 3 of the article 60 of the Constitution embodying that expenses relating to the parliamentary activities of the member of the Seimas shall be remunerated from the state budget.

<sup>6</sup> It must be noted that a construction “dissemination of political advertising” in this doctoral dissertation also includes the concept of political advertising.

<sup>7</sup> See: JARAŠIŪNAS, E. Konstitucija ir įstatymas: kelios interpretavimo problemos // Konstitucijos aiškinimas ir tiesioginis taikymas (sud. V. Rinkevičius). Vilnius, 2002, P. 234–254.

constitutional jurisprudence is also significant as it is one of the most dynamic and relevant institutes of the Lithuanian public law. The ordinary legal provisions embodied in various laws, firstly – in the special law (Law of the Republic of Lithuania on Funding of Political Parties and Political Campaigns, and Control of Funding<sup>8</sup> (hereinafter referred to as “LFPP”)), which due to the changes in the political and personal composition of the Seimas as a magnet attracts amendments and (or) supplements, formally compose the major part of this institute (as compared to the legal concepts developed by the Constitutional Court of the Republic of Lithuania (hereinafter referred to as “the Constitutional Court”) and the Supreme Administrative Court of the Republic of Lithuania (hereinafter referred to as “the Supreme Administrative Court”)). This stipulates that the aforesaid institute is not only characterised as a “complex institute”, i. e. related to civil and criminal law systems (see, for example, article 2.34 “Public and Private Persons” of the Civil Code of the Republic of Lithuania<sup>9</sup> (hereinafter referred to as “CC”; article 121 “Creation of Anti-Constitutional Groups or Organisations and Participation in Activities Thereof” of the Criminal Code of the Republic of Lithuania<sup>10</sup>), but also as containing a certain “presumption of instability”, i. e. perspective of development intricately predicted. This situation is apparent in the context of the drafts registered and considered in the Seimas during the period from 2004 to 2010.

It should be noticed, that due to the “blanket” Lithuanian legislation concerning funding of political parties in 1990<sup>11</sup>, its gradual and radical extension in 1997<sup>12</sup>, 1999<sup>13</sup> and 2004<sup>14</sup>, as well as a desperate search for its perfection (restriction!) in 2004–2010, it can be considered as true a picturesque statement and a threat (fear) revealed in it: good customs originated from the medieval ages and at least partially in the beginning of democratic process designated to guarantee a fair election battle have withered away: gentlemen’s duels have inevitably been transformed to a clash of powerful and anonymous electoral machines; to the battle where the ends justify the means<sup>15</sup>. The funding of political parties and the analysis of its subject matter in Lithuania could be told to be experiencing the embryonic period<sup>16</sup> ten or more years ago (in 1999). However such situation regarding the first aspect (state of funding and its

---

<sup>8</sup> Valstybės žinios, 2004, No. 135-4894 (with subsequent amendments and supplements until 31 December 2009).

<sup>9</sup> Valstybės žinios, 2000, No. 74-2262 (with subsequent amendments and supplements until 31 December 2009).

<sup>10</sup> Valstybės žinios, 2000, No. 89-2741 (with subsequent amendments and supplements until 31 December 2009).

<sup>11</sup> Law of the Republic of Lithuania on Political Parties (hereinafter referred to as “LPP”) was adopted on 25 September 1990 // Vyriausybės žinios, 1990, No. 29-692 (with subsequent amendments and supplements until 31 December 2009). See, for example, article 12.

<sup>12</sup> Law of the Republic of Lithuania on Control of Funding of Political Campaigns was adopted on 11 November 1997 // Valstybės žinios, 1997, No. 104-2626.

<sup>13</sup> Law of the Republic of Lithuania on Funding of Political Parties and Political Organisations was adopted on 12 January 1999 // Valstybės žinios, 1999, No. 11-240.

<sup>14</sup> LFPP was adopted on 23 August 2004.

<sup>15</sup> ŁAWNICZAK, A. Finansowanie partii politycznych. Warszawa, 2001, P. 19.

<sup>16</sup> BLOŽĖ, M. Politinių partijų finansavimas Vakarų Europos šalyse // Politologija, 1999, No. 4(16), P.

regulation) has substantially changed, whereas from the point of second matter (the question of scientific research) it has remained the same. There are still almost no comprehensive legal researches, while in the published analysis on the question of the status of political parties the absence of detailed (specialized) evaluation of their funding from the point of its legal regulation as well as from the angle of application in practice is observed<sup>17</sup>. This situation is perceived to be surprising as considerable amount of “resonant vagueness” and scandals<sup>18</sup> with no precedent in the sphere of funding of political parties (and political campaigns<sup>19</sup>) in Lithuania has occurred. This context could and should be analysed in the scientific (theoretic, conceptual) approach. This research is attempted to fill at least partially this gap in the academic jurisprudence of Lithuania. Furthermore this research is an effort to reveal in the “interdisciplinary” manner the arguable aspects from the legal point of view in the “neighbourhood” of politics and finance. The fact that the rules of financial competition are

---

<sup>17</sup> If we compare achievements of Lithuanian and foreign researchers in this area, we can mention that such investigations as the connection between gender equality and funding of electoral campaigns (see, for example, BALLINGTON, J. *Gender Equality in Political Party Funding // Funding of Political Parties and Election Campaigns* (ed. R. Austin, M. Tjernström). Stockholm, 2003, P. 157–167) or the influence of total country population on the effectiveness of legal regulation governing the funding of political parties and electoral campaigns (see, for example, PINTO-DUSCHINSKY, M. *Pieniądze a polityka w reżimie demokratycznych // Kulisy finansowania polityki* (ed. M. Walecki). Warszawa, 2002, P. 102–103) were already carried out by the latter. In the first case mentioned it was found that it is more difficult for women to get financial support so that they could take advantage of the right of passive suffrage; taking this into account relevant proposals have been made, i. e. to use state funding of political parties for strengthening women’s representation in party system, for example, it could be regulated that the amount of state funding allocated to political parties would depend on how many women candidates political party has nominated. In the second case it was established that the threat of political parties and election campaigns funding regulations being not effective (insufficient or lacking of capacity of implementation) is higher in small states; this is also connected, *inter alia*, to the fact that a very limited number of studies in the sphere of funding of political parties and election campaigns are carried out in those states. The Vatican, no matter how strange it may seem, also has certain position regarding this subject, for example, as far back as on 22 February 1997 Pontifical Council for Social Communications adopted “Ethics in Advertising” document, in which advantages and disadvantages of political advertising dissemination were assessed. According to this document, political advertising can make a contribution to democracy analogous to its contribution to economic well being in a market system guided by moral norms, but it is obstruction to democratic processes in a case, when the costs of advertising limit political competition to wealthy candidates or groups, or imply that office-seekers are forced to compromise their independence in order to obtain funds for dissemination of political advertising. See: Pontifical Council for Social Communications. *Ethics in Advertising // Internet source: <[http://www.vatican.va/roman\\_curia/pontifical\\_councils/pccs/documents/rc\\_pc\\_pccs\\_doc\\_22021997\\_ethics-in-ad\\_en.htm](http://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/pccs/documents/rc_pc_pccs_doc_22021997_ethics-in-ad_en.htm)>* (accessed on 30 January 2010).

<sup>18</sup> The biggest one is a scandal involving criminal proceedings against Labour Party but such cases as the President R. Paksas impeachment, the reason of which was essentially his relationship with the largest financial supporter of political party led by him, J. Borisov, must also be mentioned. According to I. Unikaitė, it was the very presidential election crisis in 2002–2003 that encouraged looking for a way how to put in order funding of political campaigns. See: UNIKAITĖ, I. *Rinkimų kampanijos sąsajos su rinkimų rezultatais: LR Seimo rinkimų (1996–2004 m.) atvejis*. Doctoral dissertation. Vytautas Magnus University. Kaunas, 2007, P. 69. It is also to mention one of the “freshest” scandals of this kind: a person holding high public office was subject to criminal liability because he directly demanded a bribe in favour of himself and his political party department, to which he belongs and where he holds office as a deputy president, from the head of subordinate public body so that the investigation to impose disciplinary fine for the latter would not be initiated. See: Judgement of the 3<sup>rd</sup> District Court of Vilnius City in the criminal case No. 1-261-119/2010.

<sup>19</sup> It should be noted that the notion “political campaign”, which is a synonym of the notion “election campaign” used in foreign countries, is more common in Lithuania. The latter notion is used in this doctoral dissertation to the extent it relates to discussion concerning foreign law doctrine and relevant cases from the foreign states’ practice in this area.



formulated by the law which not only provides possibilities but also sets the limits for the actors of this kind of competition can not be ignored.

**Object of the Research.** The institute of the funding of political parties (and of political campaigns of their nominated candidates), as well as in its context – the questions of the dissemination of political advertising, are examined in this doctoral dissertation. The research is being conducted in the context of the Lithuanian public law and partially (as much as the above-mentioned funding and its control are related to financial sources or, for example, to the right of political parties to exercise economic activity) in the interdisciplinary context. Some aspects of funding of political parties are analysed in regard to foreign countries (international legal regulation) and their judicial practice. However comprehensive comparative analysis of funding of political parties is not the object of this research. Therefore references (or assessment) to the legislation or legal jurisprudence of foreign countries are only a subsidiary measure which is supposed to additionally strengthen the analysis of Lithuanian legal regulation (and actual state of funding of political parties and political campaigns) and search of solutions of possible problems arising in this sphere<sup>20</sup>. It should be noted that not only “purely” legal aspects of funding of political parties and political campaigns are analysed in this research, but also such questions as, why in general the financial sources are needed for political parties, what was the historical dynamics of this need, from what kind of sources and with what kind of modes political parties can be funded as well as, with regard to the mentioned, what kind of political parties funding regimes can be established by the government, what kind of impact do organisational changes within political parties, technological progress and economic laws expansion in political market have on the volume and structure of funding of political parties and political campaigns, are discussed. Therefore this research is not limited to the analysis of the positive law and judicial practice related to it. Moreover political, communicative, managerial or psychological aspects of the mentioned funding (receiving, usage, accounting, publication of monetary funds) and dissemination of political advertising are examined episodically in this research. It is noteworthy that the range of problems and themes regarding the funding of political parties and political campaigns (in this context – dissemination of political advertising) as well as the topics related to putting in practice of its control is extremely broad and complex. So that this research would not turn up to be an encyclopedia of the institute of funding of political parties and political campaigns in the negative sense of the word, certain areas of interest (questions related to it) were selected. Thus, it concentrates only on the essential and the most pressing legal issues of funding of political parties and political campaigns in

---

<sup>20</sup> It should be noticed that, when illustrating the different aspects of legal regulation related to funding of political parties and political campaigns, *inter alia* dissemination of political advertising, a reference to the prime examples of practice of foreign states is made. Therefore the particular group of foreign states, experience of which is marked in this doctoral dissertation, is not being determined.

Lithuania<sup>21</sup>. It also must be mentioned, that due to the organic connection between the funding of election campaigns of political parties and of their nominated candidates (to the Seimas, the President of the Republic or municipal councils) the basis of funding of political campaigns and, in their context – the urgent aspects of political advertising (and its payment), are also examined in this research<sup>22</sup>. In order to clarify it must be stressed, that the objects and the extent of scientific analysis of this doctoral dissertation predetermine that the research of funding of political parties, as of the one of the elements of legal status of political parties, is not related to the exhaustive examination of the other elements of this status. Therefore the following topics are not the object of this research: a) genesis, functions of political parties, procedure of their establishment and registration or their common operation; b) peculiarities of the multi-party system in Lithuania; c) legal liability, including criminal responsibility, applied on general basis to political parties (or subjects related to political campaigns); d) rules of funding of independent candidates' political campaigns; e) funding rules of European political parties, as they are defined in the paragraph 3 of the article 2 of Regulation (EC) No. 2004/2003 of the European Parliament and of the Council on the Regulations Governing Political Parties at European Level and the Rules Regarding their Funding<sup>23</sup>; f) issues concerning funding of the entities which are related to political parties, the so-called third parties, as they are defined in the subsection 6 of the Recommendation No. Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to Member States on Common Rules Against Corruption in the Funding of Political Parties and Electoral

---

<sup>21</sup> Especially such aspects as: what are the methods of funding of political parties and political campaigns, what specific sources of funding of political parties and political campaigns they presuppose and which sources are actually accessible to political parties and independent participants of political campaign, what are advantages and disadvantages of each of these sources and how could they be eliminated by altering legal regulation, from which source funding of political parties and political campaigns should be stimulated or suppressed and what legal means could be used to attain it, which of them could be renounced and whether it would be beneficial in the aspect of transparency of funding of political parties and political campaigns, whether it would be purposeful to replace private sources of funding of political parties and political campaigns with the state sources and what outcomes it may invoke to the independency of political parties. Moreover such instruments of safeguarding the legality of funding of political parties and political campaigns as the principle of publicity of funding of political parties and political campaigns and requirement of financial accountability of political parties and participants of political campaign correlating with the first one, are being examined, as well as internal and external mechanisms of control of funding of political parties and political campaigns, analysing separately suitability of the model of state control of funding of political parties and political campaigns applied in Lithuania, as well as specific sanctions and other negative means applied for political parties and other subjects in the context of allocation of state budget subventions and prohibition to bribe electors and other persons having a right of suffrage.

<sup>22</sup> Especially such topics as: how political campaigns are organised and effectuated, i. e. their length and its impact on the effective application of legal regulation of funding of political parties and political campaigns, what subjects and in what conditions participate in these campaigns, what are the general restrictions for expenditure of political campaigns and to what extent these restrictions are effective in the aspect of guaranteeing equality of participants of political campaign. Certain aspects of dissemination of political advertising, as the basic form of activity of political campaigns, are examined separately, including: what information is considered to be political advertising, what are the main requirements set for it and what are the results of prohibition to disseminate it in certain modes and forms as well as in a non-repayable manner from the viewpoint of the aims pursued by it and in relation with certain forms of indirect state support to the political parties and other subjects. In addition, the dissemination of political advertising in the context of prohibition to exercise official position in the purpose of election propaganda is examined.

<sup>23</sup> OJ 2003 L 297/1.

Campaigns<sup>24</sup> (hereinafter referred to as “Recommendation No. Rec(2003)4”), adopted on 8 April 2003.

**Purpose and Tasks of the Research.** The purpose of this research is to provide comprehensive analysis and well reasoned estimation whether Lithuanian legal regulation concerning the funding of political parties and political campaigns (in its context – concerning the dissemination of political advertising) as the whole is conceptually optimal or whether it should be changed, as well as which exact legal provisions are considered to be the most defective and therefore must be altered.

It must be stressed, that this doctoral dissertation is not aiming to present universal model for the funding of political parties and political campaigns, suitable for Lithuania (or any other country) even in changing political, economic, social or other conditions of its functioning. Rather, the attempts are being made to formulate the optimal legal mechanism of funding of political parties and political campaigns in the context of contemporary Lithuania and thus to complement academic jurisprudence in Lithuania and to stimulate further research in this area.

These tasks of the research are set in order to achieve the aforementioned objective: 1) to examine in a thorough manner Lithuanian legislation in the regulation sphere of funding of political parties and political campaigns (in this context – dissemination of political advertising); 2) to provide a full analysis of judicial practice (legal jurisprudence) in Lithuania related to the questions of funding of political parties and political campaigns (in this context – dissemination of political advertising); 3) to analyse thoroughly the decisions of the Central Electoral Commission of the Republic of Lithuania (hereinafter referred to as “the CEC”), adopted in the area of funding of political parties and political campaigns (in this context – dissemination of political advertising); 4) to expose, in the aim of the clarity of alternatives for legislation, legal regulation, judicial practice and academic jurisprudence of foreign countries in the context of funding of political parties and electoral campaigns (in this context – dissemination of political advertising).

**Topicality and Scientific Novelty of the Research.** Despite the quite modern legislation concerning the funding of political parties and political campaigns in Lithuania, particularly in the level of special law (LFPP, adopted in reaction to the scandals occurred during the Presidential elections in 2003), certain difficulties having resonant and menacing effect on the principles of democratic state and state under rule-of-law, related to the observance of above-mentioned legislation (also administrative and legal interpretation and application), as well as to the assurance of legality in this area of legislation, have occurred. As a reaction to this situation, certain drafts of laws, including the radical initiative of the President V. Adamkus (for

---

<sup>24</sup> Recommendation No. Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to Member States on Common Rules Against Corruption in the Funding of Political Parties and Electoral Campaigns // Internet source: <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2183&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>> (accessed on 10 July 2009).

example, concerning the question of prohibition for natural and legal persons to donate to political parties)<sup>25</sup>, have been registered and considered in the Seimas in the period from 2004 to 2010, even though the compromise between the members of the Seimas on these questions have not been yet reached<sup>26</sup>. Due to this situation, a contradictory impression that Lithuanian legislation lacks a long term legal consensus in the mentioned sphere and without a coherent strategy is able to develop only following the so called “fire extinction” or error-and-trial guide can be made. The biggest concern is risen by the fact that legislation connected to the funding of political parties and political campaigns as well as to political advertising and its dissemination in some aspects is obviously not precise, contradictory or even exhaustive. Therefore quite often in practice it is applied differently<sup>27</sup> and in some cases it is not even evident how certain situations must be legally qualified<sup>28</sup>. However in this context the official legal doctrine does not provide necessary answers to the arising practical questions.

The legal regulation of funding of political parties (and political campaigns), as it was already mentioned, is not a new matter or new subject of jurisprudence in Lithuania<sup>29</sup>, however no proper attention was paid to this question by the representatives of academic jurisprudence. Even though the originator of Lithuanian constitutional jurisprudence M. Römeris in 1935 attempted by noticing “a vice” characteristic of political parties to attract “political robbers” eventually “turning political party into dirty business enterprise in which the circle of

---

<sup>25</sup> See: Draft of the Law amending the Law of the Republic of Lithuania on Funding of Political Parties and Political Campaigns, and Control of Funding No. XP-2662(2A).

<sup>26</sup> See, for example, stenograph of the evening session of the Seimas on 15 April 2010, No. 194 // Internet source: <[http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_id=369899](http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=369899)> (accessed on 17 April 2010).

<sup>27</sup> As an example administrative case, where the legality and the validity of the CEC decision not to allocate the state budget appropriations due for the half-a-year period to Labour Party was judged, can be given. The position of the Supreme Administrative Court diverged in some significant aspects. See: Ruling of the Supreme Administrative Court of 19 November 2007 in administrative case No. A<sup>469</sup>-1052/2007 and Ruling of 15 December 2008 in the administrative case No. A<sup>261</sup>-2008/2008.

<sup>28</sup> This is demonstrated, for example, by such cases as “mobile election headquarters” of the Liberal and Centre Union or the film by V. A. Matulevičius “The Pilot”. See: Judgement of the 3<sup>th</sup> District Court of Vilnius City of 16 October 2008 in administrative case No. A-11-212-119/08, Ruling of the Supreme Administrative Court of 1 February 2010 in the administrative case No. N<sup>261</sup>-3382/2010 and Judgement of the District Court of Panevėžys City of 22 October 2008 in administrative case No. A2.11.-3112-412/2008, as well as Ruling of the Supreme Administrative Court of 22 February 2010 in the administrative case No. N<sup>438</sup>-3383/2010.

<sup>29</sup> The right for political parties which had fulfilled specific conditions to receive funds from the state budget was already previewed in the initial edition of the LPP, whereas certain principals of election propaganda were set even before, i. e. in the Law on Election of Deputies of Local Peoples’ Deputies Councils of the Soviet Socialist Republic of Lithuania (Vyriausybės žinios, 1989, No. 36-538). Thus these categories have been already known for Lithuanian law for twenty years. It should be mentioned that as far back as September 1991 a draft of provisional Law on Funding of Political Parties was registered in the list of works of the Supreme Council–Reconstituent Seimas of the Republic of Lithuania. See: KRUPAVIČIUS, A., POGORELIS, R. Rinkimų sistema ir rinkimai // Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida (ed. A. Krupavičius, A. Lukošaitis). Kaunas, 2004, P. 280. As it was already mentioned, such law, to be precise – the Law on Funding of Political Parties and Political Organisations, was adopted only at the beginning of the year 1999, whereas slightly earlier – at the end of the year 1997 the Law on Control of Funding of Political Campaigns was enacted. Some rudiments of funding of parliamentary activity can be found in Regulation of the Supreme Council of the Republic of Lithuania adopted in the year 1991 (Vyriausybės žinios, 1991, No. 14-359), where certain references to the assistant of the deputy of The Supreme Council can be found. However this matter in detail is regulated in the Statute of the Seimas of the Republic of Lithuania (Valstybės žinios, 1994, No. 15-249 (with subsequent amendments and supplements until 31 December 2009)).

professional state-mongers together with the circle of journalists and some profiteers from the outside, exploiting political power of certain social citizen groups and guiding them by means of fraud, are sucking public funds, allocating posts and profitable concessions among themselves, eating heartily public welfare pie, bribing rulers of public opinion, expanding terrible corruption and enacting laws for their own benefit, thus doing nothing less than anti-social work”<sup>30</sup> to inspire a full-scale legal analysis of the mentioned subject-matter, this analysis has not been yet effectuated.

The relevance of the matter covered is affirmed by the fact that the regulation of funding of political parties and election campaigns receives considerable attention at international level. It must be noticed, that several documents emphasising the importance of publicity and transparency in the sphere of funding of political parties and election campaigns were adopted in the level of Council of Europe<sup>31</sup>. Whereas as a result of the adoption of one of these documents, already mentioned Recommendation No. Rec(2003)4, Group of States Against Corruption (GRECO) established by the Council of Europe is exercising the function of evaluation whether legal regulation provided by its member states in the area of funding of political parties and election campaigns conforms the above-mentioned recommendation.

It should be noted that Lithuania was also assessed in this aspect. On 2 July 2009 GRECO approved evaluation report on Lithuania “Transparency of Party Funding”<sup>32</sup>. The open publication of the report has not been approved by the Government of the Republic of Lithuania (hereinafter referred to as “the Government”) until 10 February 2010<sup>33</sup>. Such a delay is to be explained through “sensitivity” attributable to political parties funding question in the mass media, society and political sphere, which has now reached the peak. This can be witnessed by the fact that the Ministry of Justice of the Republic of Lithuania (hereinafter referred to as “Ministry of Justice”) not only proposed to include a draft of the Resolution of the Seimas “On Implementation of Recommendations Provided in Report on the Republic of Lithuania by the

---

<sup>30</sup> RÖMERIS, M. Valstybė. Vilnius, 1995, T. II, P. 158–160.

<sup>31</sup> Guidelines “On Financing of Political Parties” adopted by the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) at its 46th Plenary Meeting (9-10 March 2001) // Internet source: <[http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF\(2001\)008-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF(2001)008-e.asp)> (accessed on 15 July 2009); Council of Europe Parliamentary Assembly Recommendation 1516(2001) “Financing of Political Parties” // Internet source: <<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta01/EREC1516.htm>> (accessed on 15 July 2009); Recommendation No. Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to Member States on Common Rules Against Corruption in the Funding of Political Parties and Electoral Campaigns // Internet source: <<https://wed.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2183&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>> (accessed on 10 July 2009).

<sup>32</sup> GRECO Evaluation Report on Lithuania “Transparency of Party Funding” // Internet source: <[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)10\\_Lithuania\\_Two\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)10_Lithuania_Two_EN.pdf)> (accessed on 23 February 2010).

<sup>33</sup> Resolution of the Government of 10 February 2010 No. 142 on Publication of the Report on the Republic of Lithuania by the Group of States Against Corruption (GRECO) of the Council of Europe and Implementation of Recommendations Provided Therein // Valstybės žinios, 2010, No. 21-984.

Group of States Against Corruption (GRECO) of the Council of Europe” in the agenda of the Seimas in the session of spring 2010, but also to consider it immediately<sup>34</sup>.

**Originality and Significance of the Research.** The object of this research has not yet been analysed in a thorough and integrated manner in Lithuania, therefore national academic jurisprudence (non-official legal doctrine) can not boast of numerous scientific studies in the field of legal regulation of funding of political parties and political campaigns. There are several researches on this subject, but those are either of a more descriptive nature and do not include the analysis of situation in Lithuania because of bigger focus on generalisation of practices of some foreign countries in this field, or one or another aspects of funding of political parties is only touched upon in those researches, actually omitting the question of funding of political campaigns because of its particularity and the limited amount of research, or the matter of funding of political parties and political campaigns is mentioned in so far as it is necessary to represent certain aspects relating to another topics examined. Analogical conclusions can be drawn when approaching the sphere of scientific researches concerning legal regulation of the concept of political advertising and its dissemination, as the representatives of legal science draw as much attention to this area as when analyzing advertising in common it is necessary to point out its different types.

It should be mentioned that doctoral research “Connections of Election Campaign to Election Results: A Case of Elections to the Seimas of the Republic of Lithuania (1996–2004)”<sup>35</sup> has been recently carried out by I. Unikaitė taking for an object of research elections to the Seimas in 1996, 2000 and 2004, analysing it in the context of their legal regulation and funding, dissemination and nature of information in Lithuanian daily newspapers and the possible connections of election campaigns to the voters’ choice, i. e. election results. However, all these subjects were dealt with in the light of political science. In addition, the author considered only the political campaigns of elections to the Seimas, which, being not just different from political campaigns of other elections (referendum) in certain respects, in I. Unikaitė’s doctoral dissertation are considered from the narrow point of view, i. e. as elections propaganda campaigns, whereas the common aspects of legal regulation of its funding were only analysed without going into the various legal details<sup>36</sup>.

It is also worth mentioning that a casual reference of the state funding of Lithuanian political parties is made in doctoral dissertation “Sociological Analysis of the Organisation of

---

<sup>34</sup> See: the draft legislation proposed to be included in the agenda of the Seimas in 2010 spring session by the Ministry of Justice // Internet source: <[http://www.tm.lt/dok/TM\\_teises\\_aktu\\_projektai\\_pavasario\\_sesijai.pdf](http://www.tm.lt/dok/TM_teises_aktu_projektai_pavasario_sesijai.pdf)> (accessed on 23 February 2010).

<sup>35</sup> UNIKAITĖ, I. Rinkimų kampanijos sąsajos su rinkimų rezultatais: LR Seimo rinkimų (1996–2004 m.) atvejis. Doctoral dissertation. Vytautas Magnus University. Kaunas, 2007.

<sup>36</sup> As pointed out by the author herself, in order to determine what model of election campaigns is being formed in Lithuania and to discuss its possible consequences, she studied how the regulation of election campaigns was changing in Lithuania between 1990 and 2006. This is done in the section “Legal Regulation of Election Campaigns and its Change Trends in Lithuania”. *Ibidem*, P. 64–72.

Lithuanian Political Parties”<sup>37</sup> carried out by G. Žvaliauskas, but the detailed legal analysis into this sub-institute of funding of political parties and political campaigns is not performed<sup>38</sup>.

The topic of the funding of political parties (and election campaigns) was covered in a great number of studies by foreign authors, but due to the differences in the context of analysis the problems raised and methods of solution provided do not fully meet the problem range in this area in Lithuania. Therefore these studies are more important in a comparative sense, as well as in a connection to the accumulation of new ideas how to enrich, or – on the contrary – to constrict legal regulation governing funding of political parties and political campaigns (in this context – dissemination of political advertising) in Lithuania. The differences between investigated systems imply the riskiness of direct transplantation of conclusions into the Lithuanian legal doctrine, as the drawn inferences may be unsuitable for the institute of funding of political parties and political campaigns functioning in Lithuania and that situation can lead to regress in the area.

It must be noted that the research of funding of political parties and political campaigns carried out in this doctoral dissertation, even though being of practical nature, has two dimensions, i. e. it is based not only on *status quo* (“what is the existing regulation”), but also on the prospective kind of aspect: “what kind of regulation could and should be adopted in the future” (if certain legal provisions would be amended or construed and applied in a proper manner). Moreover in the course of research not only the previously emerged legal situations (*post factum*) are analysed but also the potential problematic (negotiable) cases are simulated, and this is important when providing appropriate recommendations or evaluating proposals already provided for development of legal regulation in the field of funding of political parties and political campaigns as well as in the sphere of dissemination of political advertising.

The significance of the research is also reinforced by the fact that funding of political parties and political campaigns is not examined separately since there is an organic connection between the political parties and political campaigns. When examining only one of the above-mentioned legal aspects, a risk of a partial identification of problematic issues related to their funding would occur. The same conclusion should be drawn if the matters concerning the legislation of dissemination of political advertising would not be properly examined or in case if this examination would be not thorough.

The results of the research done in this doctoral dissertation can be used in practice both in the sphere of legislation and when applying legal provisions (related to funding of political parties and political campaigns, to dissemination of political advertising), as the latter aspect is extremely important to the practice of the CEC and, if the legal dispute arises, to the judicial practice.

---

<sup>37</sup> ŽVALIAUSKAS, G. Lietuvos politinių partijų organizacijos sociologinė analizė. Doctoral dissertation. Kaunas University of Technology. Kaunas, 2003.

<sup>38</sup> G. Žvaliauskas deals with this subject in his dissertation section “Lithuanian Political Parties and the State: The Problem of Resources and Interaction”. *Ibidem*, P. 134–137.

In addition, the analysis of specific legal regulation and its relevant observance provided in this doctoral dissertation could be beneficial for academic (university) legal studies (their sources) as well as for the educational activities.

As the institute of funding of political parties and political campaigns must be “rehabilitated” (!) in the eyes of society this doctoral dissertation can contribute to achieving the desirable results.

### **Statements of the Doctoral Dissertation to be Defended:**

1. The existing legal regulation concerning the funding of political parties and political campaigns, *inter alia* the dissemination of political advertising, generally could be left intact, however taking into consideration the uncertainty arising in the course of its observance, interpretation and application, as well as experience of certain foreign countries in this sphere, this regulation is estimated to be partially insufficient and therefore changeable.

2. Alteration of legal regulation is extremely relevant in the spheres of:

*the self-funding of political parties*: no limits set to the amount of the membership fees of political parties, the restriction of the right of political parties to exercise economic activity, exclusively linked to their special capacity as of public legal persons and incompatible with the prohibition for a certain category of persons to donate to political parties;

*the private external funding of political parties*: relating the maximum amount of donation to political parties to a particular beneficiary, non-existence of the procedure for evaluation of non-monetary donations to political parties and absence of the rules for granting of bank loans to political parties;

*the state funding of political parties*: conditions for providing budgetary subventions not aimed to stimulate political parties to search for funds from non-state sources, and the method of asserting state budget appropriations for political parties intended to limit the right of political parties to obtain a compensation of a part of their political campaign expenditure;

*the political campaign funding*: too extended time limit for acquiring the status of independent participant of political campaign, connection of the rights derived from this status to the announcement of the fact of registration as an independent participant of political campaign in the internet site of the CEC, requirement set for the political parties to register annually (reregister) as independent participants of political campaign;

*the dissemination of political advertising*: non-finalisation of the concept of political advertising, the extent of application of the requirement to mark the political advertising, ineffective from the communicative point of view rules for preparing special broadcasts related to election propaganda;

*the assurance of legality of funding of political parties and political campaigns*: model of financial accountability by subjects currently applied and directly aimed at beneficiaries, too liberal procedure of making public of the usage of state budget subvention, absence of the partially exhaustive (leading) list or clearly established criteria for determining gross violations



of the LFPP, non-existence of possibility to individualise the non-allocation of state budget appropriations due for the half-a-year period.

**Outline of the Doctoral Dissertation.** The outline of the doctoral dissertation is predetermined by objectives and the tasks raised therein. After the examination of material collected on the subject being examined the analysis of problems identified is performed on step-by-step basis and this presupposes that according to the nature of the research being performed it is possible to assign them to certain groups and this results in dividing the doctoral dissertation into five chapters.

*The First Chapter of the Doctoral Dissertation* deals with consideration of general aspects of funding of political parties, required for the exploration of the appropriateness of the institute of funding of political parties and political campaigns existing in Lithuania. Therefore in this chapter matters of the origin of financial needs of political parties, the evolution of funding structure of political parties and reasons of changes thereof, regimes and modes of funding of political parties are being analysed. This chapter also provides more or less generalised list of funding sources of political parties, as well as several possible classifications of these sources. The main emphasis in this chapter is made on disclosure of principal concept of particular notions (categories), explanation of reasons of the need of political parties for funding in general, of modes and sources of manifestation thereof and of reasons why these matters must be regulated. It is concluded that the volume and the structure of funding of political parties is directly affected by changes of types of political parties and that opportunities of the state to control the legality of potential funding sources of political parties is reduced by variety of them.

*The Second Chapter of the Doctoral Dissertation* is dedicated to the analysis of mode of private (non-state) funding of political parties, i. e. to the analysis of particular sources of self-funding and external private funding of political parties. Because of particularity of topics being examined this chapter is divided into two sections.

Section one of this chapter deals with examination of problem range related to self-funding of political parties, i. e. problem range of primary and the simplest method of obtaining funds necessary for activities of political parties and particular sources thereof, i. e. the issue that financial needs of political parties are no longer satisfied by funds collected in the form of membership fees of political parties; these funds are often referred to as the “healthiest” part of the income of political parties. As it becomes evident during further investigation of this subject this statement is somewhat exaggerated since this source of funding of political parties is also not free of miscellaneous pathologies, i. e. VIP membership fees, so-called stakes for higher position in the list of candidates or for party loyalty, application of sanctions by the political parties for failure to pay fees, so-called “single person” political parties, etc. It is concluded that political parties should only be sponsored by its members in the form of membership fees and it is also reasonable to consider the question of establishing maximum annual amount of such

sponsorship. This section also deals with examination of other sources of self-funding of political parties (through income received from propagation of their ideologies and economic activities that involve *inter alia* management, usage and possession of property and assets owned by political parties). It is concluded that political parties, while being public legal persons, operate on a common basis with other economic entities of such kind in the sphere of economic activity, i. e. that no special regime for political parties is established in this sphere and this fact is judged to be negative in the context of actual implementation of limitations stipulated in the subsection 2 of the paragraph 1 of the article 12 of the LFPP.

Section two of this chapter deals with examination of problem range of particular sources of the method of external private funding of political parties, which is predominantly subject to negative responses and comments. First of all, it is concluded, on the basis of relationship between political parties and other legal entities (primarily – business structures), especially on stability and durability thereof, which was identified during the historical examination of difficulties in delimitation of self-funding and external private funding of political parties, that the prohibition for legal entities to fund political parties and political campaigns is not the way of solving the problem of dependence of political parties on legal entities since this dependence is bilateral. Further on the examination of particular sources of external private funding of political parties – financial (material) support to political parties from abroad, donations from natural and legal persons and bank credits – is undertaken. This section especially focuses, both in terms of scope and the depth of analysis, on problem range related to donations from natural and legal persons to political parties in respect of concept, types, value definition, maximum amount, persons eligible to make donations to political parties (and independent participants of political campaign) and effectiveness of safeguards designed to ensure compliance with established limitations for donation to political parties. It is identified that the subject of evaluation of non-monetary donations is not appropriately regulated in Lithuania and this fact definitely influences the accuracy of data provided in financial accounting documentation of political parties (as well as of independent participants of political campaign). In the course of analysis of the point of maximum amount of donations it is deduced that this amount is currently decentralised and this may result in growth of dependence of political parties on donors. Furthermore, the identification of persons eligible to make donations to political parties (as well as to independent participants of political campaign) faces a problem in deciding, who should be considered as permanent resident of the Republic of Lithuania and what is the meaning of the requirement for the legal entity to be registered in the Republic of Lithuania in the sense of the LFPP. An assessment of compatibility of above-mentioned requirement with the principles of freedom of establishment of companies and free movement of capital in European Union is also provided. The conclusion, that from the viewpoint of donations to political parties (as well as to independent participants of political campaign) there is undue discrimination of natural persons versus legal persons, is made. It is also identified that safeguards for ensuring the transparency of donations from legal persons to political parties

(somewhat – also to other independent participants of political campaign) are insufficient, i. e. donations can be made through other organisations associated with political parties, so-called third parties; this is especially facilitated by the mechanism stipulated in the paragraph 1 of the article 11 of the LFPP, according to which certain funds may be transferred to legal entity, who has the right to provide charity. This section also determines that the circumstance, that bank credits to political parties are provided on general basis also makes no contribution to ensure the transparency of funding of political parties. As far as it concerns the funding of political parties from abroad, if analysing its legal sources, this type of funding is estimated to be not popular in Lithuania.

*The Third Chapter of the Doctoral Dissertation* deals with investigation of phenomenon of state funding of political parties, which takes place in two types: direct financial funding of political parties and indirect financial (material) support to political parties and other related subjects. Because of particularity of questions under examination it is also divided into sections.

Section one of this chapter deals with topics of more conceptual nature, such as advantages and disadvantages of state funding of political parties, especially in the light of social nature of political parties and independence guaranteed to the parties by the state as well as the “fossilisation” of parties, and typology of the models of state funding of political parties in Europe, which is based on the concept of proportionality of the state control in the context of financial generosity of the state towards political parties. Types of state funding of political parties are also defined in this chapter. It is concluded that state funding of political parties presupposes similar dependence of political parties on the state as on certain legal persons in the case of the external private funding.

Section two of this chapter is dedicated to the analysis of direct state funding of political parties, which usually occurs in ambivalent form, i. e. in the form of state budget subventions and in the form of reimbursement of a part of political campaign expenditure. The first form of direct state funding of political parties is investigated in the aspects of primary and supplementary conditions of its allocation, volume and purpose. It is identified that primary and reasonable condition for receiving state budget subventions is the support of electorate; it presupposes that no burden of funding of non-functional political parties, i. e. trifling parties, is transferred to the state. The section also deals with examination of supplementary condition, i. e. the requirement that the right to receive state budget subventions would not be suspended. It is being attempted to reveal the concept of gross violation of the LFPP, based on which the right to receive state budget subventions is to be suspended and (or) subvention of state budget of half-a-year amount is to be not allocated, and to formulate criteria for qualification of such instances. For this purpose the the case-law established by administrative courts is being examined. It is likewise identified that exclusion of allocation of the state budget appropriations due for the half-a-year period is a kind of legal responsibility of political parties, i. e. a certain economic sanction. This section also deals with investigation of problem range in respect of determination

of the size of the state budget subvention and its in-kind purposes. It is concluded that considering social nature and functions of political parties an ideal model of direct state funding of political parties should be based on concurrent motivation of political parties both to use self-funding and to seek for financial support from external private sources of funding. Mechanisms of reimbursement of a part of political campaign expenditure are being revised in this section more in the sense of legal concept since this form of direct state funding of political parties is not actually implemented in Lithuania.

Section three of this chapter deals with investigation of concept and particular forms of manifestation of indirect state funding of political parties, to be more precise, indirect financial (material) state support to political parties. It is noted that support for agitation activities of political parties, including provision of free radio and TV broadcasting time and free advertising space for outdoor political advertising as well as funding of parliamentary activities and certain tax exemptions, should be considered as principal forms of that manifestation. It is identified that indirect state funding of political parties is directed to the entities associated with political parties and their activities rather than to political parties themselves. It is also indicated that support of agitation activities of political parties is very important in assuring their equality during the political campaigns. This section devotes considerable space to examination of problem range related to the regulation of outdoor political advertising and to the analysis of relevant case-law as well as to examination of shortage of public financial accountability of the subjects who are receiving funding of parliamentary activities. It is deduced that certain tax exemptions, i. e. income tax exemptions for the subjects who have a right to donate to political parties (and to independent participants of political campaign) mobilise their sympathizers and this results in activation of desirable funding of political parties in respect of its volume and structure. A short examination of other forms of indirect state funding of political parties of less importance in the general context of funding of political parties is also provided in this section.

*The Fourth Chapter of this Doctoral Dissertation* deals with the investigation of features of legal regulation of funding of political campaigns in the context of mixed (private and public) funding of political parties and the problem range related to dissemination of political advertising. The nature of subjects being analysed presupposes that they are revised in groups reflected in two sections of this chapter.

Section one of this chapter is devoted to analysis of the duration of political campaign and the entities taking part in it. This section devotes considerable space to disclosure of differences in status of independent and representative participants of political campaign and identification of the moment of acquiring the status. It is concluded that acquiring the status of independent participant of political campaign according to LFPP is groundlessly attached to the publication of this fact in the website of the CEC. The section proceeds with examination of relationship between concepts and status of “the nominee”, “the person who is intended to be proposed for a candidate” and “the candidate”, along with the consistency of legal regulation

established by the LFPP and the Law of the Republic of Lithuania on Elections to the Seimas<sup>39</sup>, the Law of the Republic of Lithuania on Presidential Elections<sup>40</sup> and the Law of the Republic of Lithuania on Elections to the European Parliament<sup>41</sup>. Due to the fact that it is very important not only from the standpoint of funding of political parties *sensu stricto*, but also from the standpoint of funding of political parties *sensu largo*, especially taking into account the practices of electoral corruption and misuse of official position for the purposes of electoral agitation campaign becoming increasingly popular, it is deduced that the concept “the nominee”, established in the LFPP, and the concept “the person who is intended to be proposed for a candidate”, established in respective laws on elections, should be unified into a single concept “the nominee” thus eliminating certain inconsistency in legal regulation of this matter. The content of requirements applicable to independent participants of political campaign and validity of certain aspects of their content are also analysed in this section. The research begins with analysis of requirement to open/have a special bank account. After assessment of legal regulation of this question established by the LFPP the conclusion, that its wording is incorrect since it does not impose *expressis verbis* the requirement to open a new bank account to be used as a special bank account, is deduced. The alternative to use the funds contained in the bank account, which is used as a special bank account, by employing sub-account principle, is proposed. Further on the analysis of requirement to make an agreement with the treasurer of political campaign is performed. The research also includes analysis of what person can become a treasurer of political campaign and what main functions he performs.

While discussing the conformity of the typical form of property trust (funding of political campaign) agreement, which is required to be concluded between the independent participant of political campaign and the treasurer of political campaign and which is the ground for emergence of competence of the latter during the political campaign, to legal regulation established in the CC, specifically – to the requirements applicable to property trust agreement, the conclusion, that some of the provisions are worded in such way that based on them legal agency relations rather than legal property trust relations should appear, is arrived at.

The largest in volume section of this chapter, i. e. section two, begins with short consideration of the funds that political parties and independent participants of political campaign are allowed to use for funding their political campaigns. It is identified that there are too few choices of funds for other independent participants of political campaign (not political parties) and this is endangering in the context of their dependence on particularistic sources of funding. This section focuses mostly on expenditure of funding of political campaigns, especially on revealing the meaning of setting maximum limits thereof and explaining limits setting criteria, considering that, as it is seen from the practice in foreign countries, the criteria

---

<sup>39</sup> Vyriausybės žinios, 1992, No. 22-635 (with subsequent amendments and supplements until 31 December 2009).

<sup>40</sup> Vyriausybės žinios, 1993, No. 2-29 (with subsequent amendments and supplements until 31 December 2009).

<sup>41</sup> Valstybės žinios, 2003, No. 115-5192 (with subsequent amendments and supplements until 31 December 2009).

may be both quantitative and qualitative and this may be considered as an alternative to prohibition on dissemination of political advertising, which usually constitutes the major part of political campaign expenditure, by certain methods and in certain forms. It is identified that setting maximum limits of political campaign expenditure has both positive and negative sides, especially in the cases when the maximum limits of political campaign expenditure is set to low and this may lead to marginalisation of political opposition, etc. It should be noted that all groups of political campaign expenditure are not being analysed in this section; the analysis is limited to problem range related to the concept of political advertising and dissemination thereof and it is performed on the basis of categories used not only in the legal science, but also in managerial, communicative, psychological studies and political sciences. It is identified that the concept of political campaign set out in the LFPP is too restricted and, amongst other things, it is not synonymic to the concept “electoral agitation”, which is used in other regulations on organisation of elections and referendums, etc. Likewise it is identified the attributes of political advertising and it is concluded that they do not always conform to general attributes of advertising. Thereby an assessment of how successful is the prohibition on dissemination of political advertising in certain forms over radio and TV set in Lithuania practically, i. e. from the standpoint of political communication, is undertaken. The conclusion follows, that the choice *per se* does not deserve the criticism; however, the potential of alternative channels of political communication is not fully utilised in Lithuania, besides, it is not identified if it had major influence on changes in volume and structure of political campaign expenditure. This section also includes, on the basis of the practices established by administrative courts and the Chief Official Ethics Commission, in wider extent the examination of the question of misuse of official position for the purposes of electoral agitation, which is especially problematic in the context of equality of rights of participants of political campaign and the right of the public to be not just informed but informed objectively.

*The Fifth Chapter of the Doctoral Dissertation* is dedicated to disclosure of problem range related to the legal regulation for ensuring the legality and transparency of funding of political parties and political campaigns. The analysis of this topic is based on the four principal “anchors”, i. e. on the aspects of publicity, accountability, control and responsibility. It is identified that prevailing concept in Lithuania according to intensity of legal regulation in this field, i. e. the relationship between the political parties and the state, is a concept of institutionalised funding of political parties and political campaigns which acquires certain attributes of the liberal concept on the initiative of certain political parties and independent participants of political campaign.

The research proceeds with examination of the impact of publicity in funding of political parties and political campaigns on the transparency of such funding, in other words, the control in this area executed by public control, the factors conditioning its efficiency and financial accountability requirements applicable to political parties and participants of political campaign. Separate examination is performed on the cause of which subjects and to what extent

have the right to get acquainted with certain documentation on financial accountability of political parties and participants of political campaign; this question is important in the context of securing the constitutional right to receive and to disseminate information. It is concluded that in this respect the legal regulation, as far as it concerns the right of natural persons to get acquainted with certain financial information, is not in conformity with legal regulation set out in the paragraph 1 of the article 12 of the LFPP. The establishment follows, that despite the fact that the requirement for publicity of funding of political parties and political campaigns is not explicitly set out in the Constitution, it arises from the whole of constitutional legal regulation.

While examining an obligation set out for political parties and participants of political campaign to provide reports on their financial activity, it is also established that the efficiency of control of funding of political campaigns is affected by their level of centralisation. During the examination of publication of financial accountability documentation from comparative standpoint it is identified that a mixed practice is applicable in Lithuania, including an expert assessment of data about financial activity of political parties and participants of political campaign, which allows a wider community to get familiarised with certain information, thus it also affects the assurance of possibility to get acquainted with such documents for a bigger part of electorate, as well as a rational choice of electorate. It is indicated that in Lithuanian practice a common model of financial accountability is beneficiary-oriented, i. e. a model is oriented towards political parties and participants of political campaign, although in respect of state control of political parties and participants of political campaign a mixed financial accountability model (i. e. a model, oriented both towards beneficiaries and donors) is more efficient. Thereby it is concluded that financial accountability of political parties and participants of political campaign should be “timely”, but not excessively frequent in order not to cause administrative overload both to the political parties and participants of political campaign, as well as to institutions performing an assessment of reliability of appropriate information.

Furthermore this chapter proceeds with examination of problem range related to the control of funding of political parties and political campaigns while splitting it into three levels: internal control (by political parties), state control and social (mass media) control. The biggest attention to this extent is focused on the analysis of state control over funding of political parties and political campaigns. It is observed that the decline of efficiency of the state control of funding of political parties and political campaigns is caused not only by insufficient, but also by unduly stringent legal regulation, especially by inappropriate its application, as well as it is associated both with the scope of powers conferred on the authority performing this kind of control and lack of public confidence in that institution. It is identified that in Lithuania despite the division of competence in this area between the two institutions, the centralised model of state control of funding of political parties and political campaigns is applied as the CEC has a decisive privilege in making respective decisions. While the assessment of propositions to transfer the mentioned competence to special divisions established near the institutions, which

have the right to exercise operational activities, is made, it is deduced that realisation of such ideas is not purposeful. The analysis of public control of funding of political parties and political campaigns is also accompanied with a separate examination of problem range related to a monitoring of funding of political parties and political campaigns and an audit of financial activity of political parties and independent participants of political campaign.

At the end of this chapter the question of legal responsibility applicable to political parties, independent participants of political campaign and other subjects, who are participating in political campaigns in some form, is studied. The main focus, to the extent as not analysed in the previous sections of the doctoral dissertation, is based on the specific sanctions and other means of negative impact, which are researched in the context of prohibition to bribe electors and other persons having right of suffrage. It is also revealed, on the basis of case-law established by the Supreme Administrative Court which situations should be qualified as indirect bribing of electors and persons having a right of suffrage.

At the end of this research the conclusions of this doctoral research, that substantiate and circumstantiate the statements of the doctoral dissertation to be defended, resume the main aspects of legal regulation of funding of political parties and political campaigns (in this context – dissemination of political advertising) are represented. In consideration of them particular recommendations are formulated.

**Methodology of the Research.** Considering the object of the research being performed in this doctoral dissertation employs traditional methods of jurisprudence – document analysis, linguistic, teleological, systematic analysis, functional, logical, historical and methods of comparative jurisprudence in order to achieve the objectives of the research and to draw respective meaningful conclusions. In addition, some non-legal methods of scientific research are used.

*The method of document analysis* is employed while examining legal acts and their *travaux préparatoires* of both the Republic of Lithuania and foreign countries, also while analysing the content of decisions adopted by the courts of Lithuania or foreign countries as well as of the CEC and other institutions, decisions of which were chosen in a way of purposive selection with regard to the nature of the subjects considered.

*Linguistic (grammatical) method* was beneficial in researching various concepts, such as political advertising, electoral agitation, political campaign, the person who is intended to be nominated for a candidate, etc., also in interpreting multiple meaning, incorrectly worded and confusing legal norms and in defining the meaning of the words used therein, as well as the relevant judicial jurisprudence related to the institute of funding of political parties and political campaigns<sup>42</sup> and to solution of problems arising in the practice of the CEC and other

---

<sup>42</sup> In the further consideration of research methodology separate references to political advertising and its dissemination being a specific sub-institute of the institute of funding of political parties and political campaigns will not be made.



institutions. Even though linguistic method of law interpretation is one of the most important methods, it is stated that one limiting itself to this method may fail to reveal the real meaning of the legislation<sup>43</sup>. Thus, other methods were applied in combination with the aforementioned one.

*Teleological method* was applied in order to find out the circumstances of the adoption of particular provisions, i. e. to establish what aims were raised by the legislator and what content of them was intended to achieve, in other words, it was employed seeking to identify the corresponding intent of the legislator. This method was also employed for assessment of reasons and their “between-the-lines” content of interpretation introduced in the case-law of courts and practice of other institutions.

*The method of systemic analysis* is the principal instrument of the research performed in this doctoral dissertation. It was employed in seeking to determine the position of the institute of funding of political parties and political campaigns in Lithuanian law system, as well as the correlation and relationship of its sub-institutes and the sub-institutes of other institutes of law. Hence this method is an important tool helping to reveal the purpose of the institute of funding of political parties and political campaigns, peculiarities of its functioning and limits, to identify essential principles and criteria of its application, based on which this should be done, and to fill in the *lacunae legis* as well as to explain the conflict situations.

*Functional method* was employed when assessing the factors and conditions of operation of the legal norms of the institute of funding of political parties and political campaigns, i. e. on the basis of this method an examination of whether the respective norms are functioning in that environment, or they are just *lex imperfecta*, was made.

*Logical (induction, deduction, synthesis) method* was applied during the analysis of many theoretical and practical problems of funding of political parties and political campaigns seeking for well-grounded solutions, proposing recommendations for improvement of this institute and providing appropriate conclusions.

*Historical (historical-political, historical-retrospective) method* was employed in explaining the origin of the institute of funding of political parties and political campaigns as well as in illustrating its development, in comparing nowadays trends in the field of funding of political parties and political campaigns to preceding experience and making assessment of how much the development in the field of legal regulation of funding of political parties and political campaigns is progressive/regressive.

*The method of comparative jurisprudence* was employed only as a subsidiary measure since comprehensive comparative analysis of the institute of funding of political parties and political campaigns is not the aim of this research. On the other hand, considering the fact that it is not Lithuania, where the funding of political parties and political campaigns was “invented”, the method of comparative jurisprudence (although the employment thereof in this research is limited) is important in order to clarify many aspects of the nature of particular legal norms,

---

<sup>43</sup> MIKELĖNIENĖ, D., MIKELĖNAS, V. Teismo procesas: teisės aiškinimo ir taikymo ypatumai. Vilnius, 1999, P. 190.

features of content, etc. of this law institute. It is also useful in order to reveal the processes taking place in the field of funding of political parties and political campaigns, to highlight the problem range posed here and to get new ideas on possible solutions of the problems (for example, establishing of adequate legal regulation). It should be noted that attention in this aspect is being devoted not only to continental Europe, i. e. to legal systems that are akin to Lithuanian legal system (Poland, Germany, Russia, Latvia and others), but also to the legal systems of United Kingdom, Ireland, the United States of America, Canada, Australia, since the common law tradition in this area is very rich.

As already mentioned, in this doctoral dissertation also were used some non-legal methods of research, which include the following. *Sociological method* was used to verify social efficiency of certain legal regulation, especially in the field of dissemination of political advertising. In order to find solution for this task *the methods* used in *communication studies, management, political science and psychology disciplines* have also been employed. *Hypothetical modelling and forecasting methods* helped finding rational solutions to the problems faced in the field of funding of political parties and political campaigns and predicting potential development trends of this institute as well as the results of setting and application of some kind of legal regulation. *The statistical analysis method* was useful for revealing the change trends of different values, for example, revenue collected from membership fees of political parties, or the state budget funds allocated to political parties in the form of state budget subventions. Various calculations were based on *mathematical methods*.

It should be noted that only a complex application of all above-mentioned research methods presupposes a detailed and comprehensive analysis of the legal regulation of funding of political parties and political campaigns, which allows the proposition of purposive directions for further development of this institute.

### **Relevant Conclusions and Results**

1. Lithuanian legislation concerning the funding of political parties and political campaigns (in its context – the dissemination of politic advertising) is obviously in some aspects not comprehensive, contradictory or even excessive. Even though it could function unaltered (the way it is), considering the emergence of ambiguity in the course of its observance, interpretation and application, as well as the proficiency of certain foreign countries in this sphere, it is estimated to be partially insufficient therefore it should be amended. The change of entire legal regulation is not required, it suffices to make partial changes related to the most problematic aspects.

2. The most problem-related aspects are connected to the faulty and (or) insufficient:  
a) regulation of funding from the specific private sources; therefore the prohibition of funding of political parties and political campaigns through the third persons is not properly applied; b) regulation of the maximum amount of donation, as it is primarily related to one particular beneficiary (and not to a particular donor); this has an influence on the unwelcome growth of

expenditure of political campaigns (of the maximum amount of donations from one legal entity to a various interrelated beneficiaries); c) regulation exclusively connecting the size of state budget subventions for a particular political party only to the number of valid votes received in respective elections (independently from the amount of funds received from the private sources); d) regulation of political advertising and its dissemination; e) regulation of financial accountability and related to it legal responsibility.

3. Having regard to the mentioned problematical aspects of legal regulation concerning funding of political parties and political campaigns (in its context – dissemination of political advertising) it is to be suggested to:

a) set the total maximum annual amount of political parties membership fees and relate it to the maximum amount of donations to political parties; determine specifically what types and forms of economic activities political parties have right to exercise: primarily – what sorts of enterprises and with what partners (while eliminating the persons who are not given the right to donate to political parties) they are allowed to establish;

b) regulate the maximum amount of donations to political parties (independent participants of political campaign) as a general sum which can be donated per year to respective subjects;

c) relate the concrete size of state budget subventions to a political party not only with the number of valid votes received in particular elections but also with the amount of the funds of political party received from their private sources of funding, applying proportion 1:1; allocate the funds designed for the state budget subvention and partial compensation of political campaign expenditure, while sanctioning the amount of appropriations to political parties, in the different lines of the law on budget;

d) regulate the political advertising in the way, that it wouldn't be exclusively coherent only with elections and/or referendums (that its term would involve political advertising of ideas, concepts, ideologies as well as obvious negative political advertising, whereas the features of compensation and intermediation would be excluded (or at least they wouldn't be given a prominence));

e) embed a mixed model of financial responsibility according to the subjects (while setting the requirement to provide a particular information not only for the beneficiaries, but equally for the donors), change an open form of report with a detailed form of report on the usage of the state budget subventions, as well as set the entirely or at least partially (orientational) terminative list of gross violations of the LFPP.

### **Briefly about the Doctoral Candidate**

Elena Masnevaitė was born on March 2<sup>nd</sup> 1982 in Vilnius.

In 2000 Elena Masnevaitė entered Vilnius University Faculty of Law and graduated from in 2005. She was granted a Master of Law degree (specialisation of state governance). In

the same year she was admitted to start doctoral studies in Vilnius University Faculty of Law, Department of Constitutional and Administrative Law.

Elena Masnevaitė has started her legal career while working as an assistant of the prosecutor in the District Prosecutor's Office of Vilnius Region, later she worked in the Constitutional Court, in the Secretariat of the CEC. Since 2007 she works in the Supreme Administrative Court, currently she serves as a judge assistant.

Since autumn 2007 until autumn 2009 she worked as an assistant in Vilnius University Faculty of Law and was engaged in conducting seminars of constitutional law of the Republic of Lithuania.

Currently Elena Masnevaitė as an expert in the field of funding of political parties and political campaigns participates in the activity of GRECO.

### **The List of Academic Publications Published by the Author on the Topic of the Doctoral Dissertation**

1. E. Masnevaitė. Politinių partijų finansavimo modeliai Lietuvos kontekste (Models of the Funding of Political Parties in Lithuanian Context). In: *Teisė*, 2008, No. 67, P. 91–104.

2. E. Masnevaitė. Dalies rinkimų kampanijos išlaidų kompensavimas: Lietuvos atvejis lyginamajame kontekste (Compensation of a Part of Political Campaign Expenditure: The Case of Lithuania in Comparative Context). In: *Administracinė jurisprudencija. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis*, 2009, No. 7(17), P. 345–363.

3. E. Masnevaitė. Modele finansowania partii politycznych na Litwie (Models of Funding of Political Parties in Lithuania). In: *Przegląd prawa i administracji*, 2009, T. LXXX, P. 125–149.

4. E. Masnevaitė. Valstybinis politinių partijų finansavimas Lietuvoje (State Funding of Political Parties in Lithuania). In: *Teisė*, 2009, No. 70, P. 119–135.

### **Other Academic Publications Published by the Author**

1. E. Masnevaitė, E. Normantas. European Models of Constitutional Complaint and Their Socio-Legal Perspectives in Lithuania. In: *Socialiniai mokslai*, 2005, No. 3(49), P. 19–29.

2. E. Masnevaitė. Konstitucinių teismų galios racionalizuoti tinkamo Europos Bendrijos teisės taikymo praktiką nacionalinėje erdvėje (Powers of Constitutional Courts to Rationalise Practice of Proper Application of Community Law in National Scope). In: *Konstitucinė jurisprudencija. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo biuletenis*, 2006, No. 3, P. 335–341.

## POLITINIŲ PARTIJŲ IR POLITINIŲ KAMPANIJŲ FINANSAVIMO TEISINIS REGULIAVIMAS LIETUVOJE

*Politinės arenos pinigų srautai gali būti sugretinti su vandens srove, trykštančia iš kalnų ir pasidalijančia į daugelį upių: užtvenkus vieną iš jų, srovė tiesiog tekės kita vaga.*

M. Pinto-Duschinsky<sup>1</sup>

### Reziumė

Lietuvos Respublikos Konstitucijos<sup>2</sup> preambulėje suformuluotas *atviros, teisingos, darnios pilietinės visuomenės ir teisinės valstybės siekis* negali būti tinkamai įgyvendintas, atitinkamai nereguliuojamus<sup>3</sup> politinių partijų ir jų kandidatų (iškeltų į Lietuvos Respublikos Seimą, Lietuvos Respublikos Prezidentus, savivaldybių tarybas<sup>4</sup>) politinių kampanijų finansavimo bei jo kontrolės (šios teisinės materijos kontekste – politinės reklamos sklaidos). Nors Konstitucijoje politinių partijų finansavimo<sup>5</sup> klausimai iš esmės nėra eksplicitiškai reglamentuojami<sup>6</sup>, tačiau visuminis konstitucinis teisinis reguliavimas (*inter alia* 1, 4, 25, 29, 35 str.) suponuoja, kad politinių partijų (ir jų iškeltų kandidatų politinių kampanijų) finansavimo bei jo kontrolės (šiam kontekste – politinės reklamos sklaidos<sup>7</sup>) veiksmingas teisinis reguliavimas yra vienas iš pagrindinių nuoseklaus ir patvaraus demokratinės teisinės valstybės funkcionavimo veiksnių.

Oficialioje konstitucinėje doktrinoje įsigalėjusi *substantyvinės konstitucijos koncepcija*<sup>8</sup> reikalauja įstatymų leidėjo teisėkūrą (politinių partijų finansavimo srityje) pirmiausia vertinti per konstitucinių vertybių, normų ir principų prizmę. Todėl politinių partijų finansavimo tematika negali būti analizuojama tik (ar pernelyg) remiantis įstatymų leidėjo suformuluotomis (*ordinarinio*) teisinio reglamentavimo nuostatomis, kurios gali būti bet kada pakeistos ir

---

<sup>1</sup> PINTO-DUSCHINSKY, M., POSTNIKOV, A., *et al.* Campaign Finance in Foreign Countries: Legal Regulation and Political Practices (A Comparative Legal Survey and Analysis) // Prieiga per internetą: <[http://moneyandpolitics.net/researchpubs/pdf/Campaign\\_Finance.pdf](http://moneyandpolitics.net/researchpubs/pdf/Campaign_Finance.pdf)> (2009 m. balandžio 20 d.).

<sup>2</sup> Valstybės žinios, 1992, Nr. 33-1014; 1996, Nr. 64-1501, Nr. 122-2863; 2002, Nr. 65-2629; 2003, Nr. 14-540, Nr. 32-1315, Nr. 32-1316; 2004, Nr. 111-4123, Nr. 111-4124; 2006, Nr. 48-1701.

<sup>3</sup> Atkreiptinas dėmesys į tai, jog darbe terminai „reguliuojamas“ ir „reglamentuojamas“ yra vartojami kaip sinonimai.

<sup>4</sup> Pažymėtina, kad šiame darbe nagrinėjamas ir politinių partijų iškeltų kandidatų į Europos Parlamento narius politinių kampanijų finansavimas.

<sup>5</sup> Terminas „politinių partijų finansavimas“ reikšmė atskleista šio darbo 1.1. dalyje.

<sup>6</sup> Išskyrus Konstitucijos 60 straipsnio 3 dalies nuostatą, jog išlaidos, susijusios su Seimo nario parlamentine veikla, atlyginamos iš valstybės biudžeto.

<sup>7</sup> Pažymėtina, kad šiame darbe konstrukcija „politinės reklamos sklaida“ apima ir politinės reklamos sampratą.

<sup>8</sup> Žr. JARAŠIŪNAS, E. Konstitucija ir įstatymas: kelios interpretavimo problemos // Konstitucijos aiškinimas ir tiesioginis taikymas (sud. V. Rinkevičius). Vilnius, 2002, P. 234–254.

papildytos įprasta parlamentine tvarka (Konstitucijos 68–72 str.) ar nuginčytos (pripažintos antikonstitucinėmis) teismine tvarka (Konstitucijos 102, 105, 106, 110 str.).

Toks konstitucinis jurisprudencinis nusistatymas reikšmingas ir dėl to, kad politinių partijų finansavimas (ir jo kontrolė) – vienas iš dinamiškiausių ir aktualiausių Lietuvos viešosios teisės institutų. Šio instituto didesnę dalį (palyginti su Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo (toliau – ir KT) ar Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo (toliau – ir LVAT) sukurtomis teisminėmis koncepcijomis) formaliai sudaro *ordinarinės* teisės nuostatos, įtvirtintos įvairiuose įstatymuose, pirmiausia – specialiaame įstatyme (Lietuvos Respublikos politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo bei finansavimo kontrolės įstatyme<sup>9</sup> (toliau – ir PPFĮ)), kuris, besikeičiant Seimo politinei ir asmeninei sudėčiai, tarsi magnetas pritraukia jam skirtus pakeitimus ir (ar) papildymus. Todėl minėtas institutas turi ne tik „kompleksinio instituto“ bruožų, t. y. sąsajų su civilinės ir baudžiamosios teisės sistemomis (žr., pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos civilinio kodekso<sup>10</sup> (toliau – ir CK) 2.34 straipsnį „Viešieji ir privatieji asmenys“, Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso<sup>11</sup> 121 straipsnį „Antikonstitucinių grupių ar organizacijų kūrimas ir veikla“), bet ir tam tikrą „nestabilumo prielaidą“, t. y. sunkiai prognozuojamą raidos perspektyvą. Ji ypač atsiskleidė 2004–2010 m. Seime įregistruotų ir svarstytų projektų kontekste.

Šiame kontekste verta pastebėti, kad politinių partijų finansavimo „atsargus“ (lakoniškas, blanketiškas) įstatyminis reglamentavimas Lietuvoje 1990 m.<sup>12</sup>, jo laipsniškas radikalus išplėtimas 1997 m.<sup>13</sup>, 1999 m.<sup>14</sup> ir 2004 m.<sup>15</sup> bei karštligiškos tobulumo (ribojimo!) paieškos 2004–2010 m. tarsi patvirtina vaizdingą teiginį ir juo pasakomą grėsmę (nuogaštavimą): *iš viduramžių atėję geri papročiai, demokratijos proceso pradžioje bent iš dalies garantavę sąžiningą rinkiminę kovą, nunyko: džentelmenų dvikovos neišvengiamai transformavosi į galingų ir anoniminių rinkimų mašinų susidūrimą; į kovą, kurioje tikslas pateisina priemones*<sup>16</sup>.

Prieš dešimt metų ar anksčiau (1999 m.) buvo galima teigti, kad Lietuvoje politinių partijų finansavimas ir jo problemų tyrinėjimas išgyvena tik embrioninį laikotarpį<sup>17</sup>. Dabar

<sup>9</sup> Valstybės žinios, 2004, Nr. 135-4894 (su vėlesniais pakeitimais ir papildymais iki 2009 m. gruodžio 31 d.).

<sup>10</sup> Valstybės žinios, 2000, Nr. 74-2262 (su vėlesniais pakeitimais ir papildymais iki 2009 m. gruodžio 31 d.).

<sup>11</sup> Valstybės žinios, 2000, Nr. 89-2741 (su vėlesniais pakeitimais ir papildymais iki 2009 m. gruodžio 31 d.).

<sup>12</sup> 1990 m. rugsėjo 25 d. buvo priimtas Lietuvos Respublikos politinių partijų įstatymas (toliau – ir PPI) // Vyriausybės žinios, 1990, Nr. 29-692 (su vėlesniais pakeitimais ir papildymais iki 2009 m. gruodžio 31 d.). Žr., pavyzdžiui, 12 straipsnį.

<sup>13</sup> 1997 m. lapkričio 11 d. buvo priimtas Lietuvos Respublikos politinių kampanijų finansavimo kontrolės įstatymas // Valstybės žinios, 1997, Nr. 104-2626.

<sup>14</sup> 1999 m. sausio 12 d. buvo priimtas Lietuvos Respublikos politinių partijų ir politinių organizacijų finansavimo įstatymas // Valstybės žinios, 1999, Nr. 11-240.

<sup>15</sup> 2004 m. rugpjūčio 23 d. buvo priimtas PPFĮ.

<sup>16</sup> ŁAWNICZAK, A. Finansowanie partii politycznych. Warszawa, 2001, P. 19.

<sup>17</sup> BLOŽĚ, M. Politinių partijų finansavimas Vakarų Europos šalyse // Politologija, 1999, Nr. 4(16), P.

galima konstatuoti, kad padėtis minėtu pirmuoju aspektu (finansavimo būsenos, jos reglamentavimo) iš esmės pasikeitė, tačiau antruoju aspektu (mokslinio tyrinėjimo klausimu) liko ta pati. Iki šiol tokia tematika beveik nėra išsamių mokslinių tyrimų, o tuose, kurie buvo atlikti ir paskelbti politinių partijų statuso klausimu (žr. toliau), trūksta detalios (specialios) jų *finansavimo analizės* tiek jo teisinio reguliavimo, tiek pastarojo praktinio taikymo požiūriu<sup>18</sup>. Tai kelia nuostabą, kadangi pastarųjų metų Lietuvos politiniame teisiniame gyvenime pasireiškė itin daug politinių partijų (ir politinių kampanijų<sup>19</sup>) finansavimo „rezonansinių neaiškumų“ ir precedento neturinčių skandalų<sup>20</sup>. Tai galima ir būtina analizuoti moksliniu (teoriniu, konceptuali) požiūriu.

Šis darbas – tai bandymas bent iš dalies užpildyti minėtą Lietuvos akademinės jurisprudencijos spragą. Be to, šis darbas yra mėginimas „tarpdiscipliniškai“ atskleisti politikos ir finansų „kaimynystės“ diskutuotinus aspektus teisiniu požiūriu. Negalima nepaisyti, kad politinės finansinės konkurencijos taisyklės formuluoja teisę, kuri tokios konkurencijos dalyviams nustato ne tik galimybes, bet ir jų ribas.

---

<sup>18</sup> Jeigu lyginsime Lietuvos ir užsienio mokslininkų įdirbį šioje srityje, pastarieji jau vykdė tokius tyrimus kaip lyčių lygybės ir rinkimų kampanijų finansavimo santykis (žr., pavyzdžiui, BALLINGTON, J. Gender Equality in Political Party Funding // Funding of Political Parties and Election Campaigns (ed. R. Austin, M. Tjernström). Stockholm, 2003, P. 157–167) ar valstybės gyventojų skaičiaus įtaka politinių partijų ir rinkimų kampanijų finansavimo teisinio reguliavimo efektyvumui (žr., pavyzdžiui, PINTO-DUSCHINSKY, M. Pieniądze a polityka w reżimie demokratycznym // Kulisy finansowania polityki (red. M. Walecki). Warszawa, 2002, P. 102–103). Pirmuoju atveju buvo nustatyta, kad moterims, idant jos galėtų pasinaudoti pasyviaja rinkimų teise, yra sunkiau gauti finansinę paramą; atsižvelgiant į tai, buvo pateikti atitinkami pasiūlymai, vienas iš jų – valstybinį politinių partijų finansavimą naudoti moterų politinės reprezentacijos stiprinimui, t. y. sureguliuoti jį taip, kad politinėms partijoms skiriamo tiesioginio valstybinio finansavimo dydis priklausytų nuo to, kiek kandidačių politinė partija išskėlė. Antruoju atveju buvo nustatyta, kad mažose valstybėse grėsmė, jog politinių partijų ir rinkimų kampanijų finansavimo taisyklės nebus efektyvios (jų nepakaks arba trūks potencialo joms įgyvendinti), yra didesnė; tai yra susiję ir su tuo, jog tokiose valstybėse vykdoma nepakankamai tyrimų politinių partijų ir rinkimų kampanijų finansavimo srityje. Šioje sferoje tam tikrą poziciją turi netgi Vatikanas, pavyzdžiui, Pontifikų taryba socialinei komunikacijai dar 1997 m. vasario 22 d. priėmė dokumentą „Reklamos etika“, kuriame įvertino politinės reklamos sklaidos privalumus ir trūkumus bei nurodė, kad politinė reklama prie demokratijos vystymo gali prisidėti taip, kaip rinkos sistemoje, grindžiamoje moralės normomis, ji prisideda prie ekonominės gerovės, tačiau tuo atveju, jeigu politinės reklamos kaina politinę konkurenciją apriboja ir joje gali dalyvauti tik turtingi kandidatai ar grupės arba atitinkamų pareigų siekiantys asmenys, idant gautų lėšų politinei reklamai skleisti, turi eiti į kompromisą dėl jų nepriklausomumo, ji kliudo demokratiniams procesams. Žr. Pontifical Council for Social Communications. Ethics in Advertising // Prieiga per internetą: <[http://www.vatican.va/roman\\_curia/pontifical\\_councils/pccs/documents/rc\\_pc\\_pccs\\_doc\\_22021997\\_ethics-in-ad\\_en.html](http://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/pccs/documents/rc_pc_pccs_doc_22021997_ethics-in-ad_en.html)> (2010 m. sausio 30 d.).

<sup>19</sup> Pažymėtina, kad Lietuvoje labiau paplitusi sąvoka „politinė kampanija“, kuri yra užsienio valstybėse vartojamos sąvokos „rinkimų kampanija“ sinonimas. Šiame darbe pastaroji vartojama tiek, kiek tai yra susiję su užsienio teisės doktrinos bei atitinkamų pavyzdžių iš užsienio valstybių praktikos šioje srityje aptarimu.

<sup>20</sup> Pats didžiausias skandalas yra susijęs su Darbo partijai iškelta baudžiamąja byla, tačiau reikia prisiminti ir tokius atvejus kaip Prezidento R. Pakso apkalta, kurios pagrindas iš esmės buvo jo santykiai su stambiausiu jo ir jo vadovaujamos politinės partijos finansiniu rėmėju J. Borisovu. Anot I. Unikaitės, būtent Prezidento rinkimų krizė 2002–2003 m. paskatino iš naujo sureguliuoti politinių kampanijų finansavimą. Žr. UNIKAITĖ, I. Rinkimų kampanijos sąsajos su rinkimų rezultatais: LR Seimo rinkimų (1996–2004 m.) atvejis. Daktaro disertacija. Vytauto Didžiojo universitetas. Kaunas, 2007, P. 69. Taip pat paminėtinas vienas iš naujausių skandalų šioje srityje: aukštas pareigas valstybės tarnyboje užimantis asmuo buvo patrauktas baudžiamajon atsakomybėn dėl to, jog savo ir politinės partijos skyriaus, kuriam priklauso ir kuriame eina pirmininko pavaduotojo pareigas, naudai iš jam pavaldaus viešosios įstaigos vadovo, idant šiam nebūtų inicijuotas tyrimas dėl drausminės nuobaudos paskyrimo, tiesiogiai reikalavo kyšio. Žr. Vilniaus miesto 3 apylinkės teismo 2010 m. vasario 5 d. nuosprendį baudžiamajame byloje Nr. 1-261-119/2010.

**Darbo objektas.** Šiame darbe nagrinėjamas politinių partijų (ir jų iškeltų kandidatų politinių kampanijų) finansavimo institutas, jo kontekste – politinės reklamos sklaidos klausimai. Tyrimas atliekamas Lietuvos viešosios teisės ir iš dalies (kiek minėtas finansavimas ir jo kontrolė yra susiję su pinigineis lėšomis ar, pavyzdžiui, politinių partijų teise verstis ekonomine veikla) tarpdisciplininiame kontekste. Kai kurie politinių partijų finansavimo aspektai aptariami užsienio valstybių (tarptautinio teisinio reguliavimo) ir jų teismų praktikos kontekste. Tačiau išsamus lyginamasis politinių partijų finansavimo tyrimas nėra šio darbo objektas. Todėl užsienio valstybių teisėkūros ar teisminės jurisprudencijos nuorodos (ar vertinimai) tėra antrinis įrankis, turintis papildomai sustiprinti Lietuvos Respublikoje galiojančio teisinio reglamentavimo (ir faktinės politinių partijų, politinių kampanijų finansavimo būklės) nagrinėjimą bei galimų šioje srityje kylančių problemų sprendimo būdų paiešką<sup>21</sup>.

Pažymėtina, jog šiame darbe analizuojami ne tik „grynai“ teisiniai politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo aspektai, bet ir aptariama, kodėl politinėms partijoms apskritai yra reikalingi finansiniai resursai ir kokia buvo šio poreikio istorinė dinamika, iš kokių šaltinių ir kokiais būdais gali būti finansuojamos politinės partijos ir kokius politinių partijų finansavimo režimus, atsižvelgdama į tai, gali nustatyti valstybė, kokią įtaką politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo apimčiai bei struktūrai turi politinių partijų organizaciniai pasikeitimai, technologinė pažanga bei rinkos ekonomikos dėsnių ekspansija į politinę rinką. Taigi šiame darbe nėra apsiribojama pozityviosios teisės ir su ja susijusios teismų praktikos įvertinimu. Be to, epizodiškai aptariami minėto finansavimo (piniginių lėšų gavimo, panaudojimo, apskaitos, paviešinimo) bei politinės reklamos sklaidos politologiniai, komunikaciniai, vadybiniai ar psichologiniai aspektai.

Šiame kontekste verta pastebėti, jog politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo (jo kontekste – politinės reklamos sklaidos) reglamentavimo tematika ir praktinė jo kontrolės įgyvendinimo problematika yra nepaprastai plati ir sudėtinga. Idant šis darbas nevirstų politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo instituto enciklopedija negatyviają šio žodžio prasme, buvo atlikta tiriamų sričių (su tuo susijusių klausimų) selekcija. Koncentruojamasi į esminius ir aktualiausius teisinio reguliavimo Lietuvoje klausimus<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Atkreiptinas dėmesys į tai, kad, iliustruojant skirtingus politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo, *inter alia* politinės reklamos sklaidos, teisinio reguliavimo aspektus, remiamasi ryškiausiais užsienio valstybių praktikos atitinkamoje srityje pavyzdžiais, todėl konkreti užsienio valstybių, kurių patirtis šiame darbe vienaip ar kitaip paminima, grupė nėra apibrėžiama.

<sup>22</sup> Ypač tokius klausimus: kokiais būdais yra finansuojamos politinės partijos ir politinės kampanijos, kokius konkrečius politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo šaltinius jie suponuoja ir kurie iš jų politinėms partijoms ir savarankiškiems politinės kampanijoms dalyviams yra prieinami faktiškai, kokie yra kiekvieno iš jų privalumai ir trūkumai bei kaip pastaruosius būtų galima eliminuoti atitinkamai keičiant nustatytą teisinį reguliavimą, iš kurių šaltinių politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimas turėtų būti skatinamas ar slopinamas ir kokiomis teisinėmis priemonėmis tą būtų galima padaryti, kurių iš jų būtų galima apskritai atsakyti ir ar tai politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo skaidrumo aspektu būtų tikslinga, taip pat ar būtų tikslinga privačius politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo šaltinius pakeisti valstybiniais ir kokias pasekmes tai sukeltų politinių partijų nepriklausomumui. Be to, nagrinėjami tokie politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo užtikrinimui pasitelkiami instrumentai kaip politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo viešumo principas ir su juo koreliuojantis politinių partijų ir politinės kampanijos dalyvių finansinės atskaitomybės reikalavimas, vidiniai ir išoriniai politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo



Pastebėtina ir tai, kad dėl politinių partijų finansavimo ir jų iškeltų kandidatų (į Seimą, Respublikos Prezidentus ar savivaldybių tarybas) rinkimų kampanijų finansavimo *persipynimo* šiame darbe taip pat analizuojami politinių kampanijų finansavimo pagrindai, jų kontekste – itin aktualūs politinės reklamos (ir jos apmokėjimo) aspektai<sup>23</sup>.

Aiškumo labai svarbu pažymėti, kad šio darbo tikslai ir tokio pobūdžio mokslinio tyrimo apimtis lemia, kad politinių partijų finansavimo, kaip vieno iš politinių partijų teisinės padėties elementų, tyrimas nėra siejamas su kitų tos teisinės padėties elementų išsamiu nagrinėjimu. Antai *šio darbo objektu nėra*: a) politinių partijų genezė, funkcijos, steigimo ir registravimo tvarka ar bendroji veikla; b) Lietuvos daugiapartinės sistemos ypatumai; c) bendrais pagrindais taikoma politinių partijų (ar su politine kampanija susijusių subjektų) teisinė atsakomybė, įskaitant baudžiamąją atsakomybę; d) savarankiškai išsikėlusių kandidatų politinių kampanijų finansavimas; e) Europos politinių partijų, apibrėžtų Europos Parlamento ir Tarybos reglamente (EB) Nr. 2004/2003 „Dėl reglamentų, reglamentuojančių politines Europos partijas, ir šių partijų finansavimo taisyklių“<sup>24</sup> (2 str. 3 d.), finansavimo taisyklės; f) su politinėmis partijomis susijusių organizacijų (angl. *third parties*), apibrėžtų Europos Tarybos Ministrų Komiteto 2003 m. balandžio 8 d. rekomendacijoje valstybėms narėms Nr. Rec(2003)4 „Dėl bendrųjų taisyklių prieš korupciją politinių partijų ir rinkimų kampanijų finansavimo srityje“<sup>25</sup> (6 p.), finansavimas.

**Darbo tikslas** – išsamiai ištirti ir argumentuotai įvertinti, ar Lietuvos Respublikoje galiojantis politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo (jo kontekste – politinės reklamos sklaidos) teisinis reguliavimas *apskritai* (visumoje) yra konceptualiai optimalus arba keistinas ir kurios *konkrečios* teisės normos labiausiai traktuotinos kaip ydingos ir keistinos.

Pažymėtina, jog šiame darbe nėra keliamas tikslas pateikti universalų politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo modelį, tinkamą Lietuvai (ar kitai valstybei) netgi kintant jo veikimo politinėms, ekonominėms, socialinėms ir panašioms sąlygoms. Veikiau siekiama identifikuoti, koks politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo teisinis mechanizmas yra

---

kontrolės mechanizmai, atskirai aptariant Lietuvoje veikiančio valstybinės politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo kontrolės modelio tinkamumą, bei specifinės sankcijos ir kitos negatyvaus poveikio priemonės, taikomos politinėms partijoms ir kitiems subjektams valstybės biudžeto dotacijos skyrimo ir draudimo papirkti rinkėjus ir rinkimų teisę turinčius asmenis kontekste.

<sup>23</sup> Ypač tokie klausimai: kaip yra organizuojamos ir vykdomos politinės kampanijos, t. y. jų trukmė ir jos įtaka nustatyto politinių kampanijų finansavimo teisinio reguliavimo efektyviam įgyvendinimui, kokie subjektai ir kokiomis sąlygomis jose dalyvauja, kokie yra bendrieji šiuo tikslu patiriamų išlaidų ribojimai ir kiek jie yra efektyvūs politinių kampanijų dalyvių lygiateisiškumo užtikrinimo aspektu. Atskirai aptariami kai kurie politinės reklamos sklaidos, kaip pagrindinės politinių kampanijų veiklos formos, aspektai, t. y. kokia informacija laikytina politine reklama, kokie pagrindiniai reikalavimai jai yra keliami bei koks yra draudimo ją skleisti tam tikrais būdais ir formomis bei neatlygintinai rezultatas juo siekiamų tikslų požiūriu bei santykyje su kai kuriomis netiesioginės valstybinės paramos politinėms partijoms ir kitiems subjektams formomis, taip pat – politinės reklamos sklaida draudimo naudotis tarnybine padėtimi rinkimų agitacijos tikslais kontekste.

<sup>24</sup> OL 2003 L 297/1.

<sup>25</sup> *Recommendation No. Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to Member States on Common Rules Against Corruption in the Funding of Political Parties and Electoral Campaigns* // Prieiga per internetą: <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2183&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>> (2009 m. liepos 10 d.).

optimalus nūdienos Lietuvos (pastaraisiais metais iškilusių problemų) kontekste, ir tokiu būdu papildyti Lietuvos akademinę jurisprudenciją bei paskatinti tolesnius mokslinius tyrinėjimus šia tema.

Nurodytam tikslui pasiekti yra keliami tokie šio **darbo uždaviniai**: 1) visapusiškai išnagrinėti Lietuvos įstatymų leidėjo teisėkūrą politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo (jo kontekste – politinės reklamos sklaidos) reglamentavimo srityje; 2) nuodugnai išanalizuoti Lietuvos teismų praktiką (teisminę jurisprudenciją) politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo (jo kontekste – politinės reklamos sklaidos) klausimais; 3) išsamiai iširti Lietuvos Respublikos vyriausiosios rinkimų komisijos (toliau – ir VRK) sprendimus, priimtus politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo (jo kontekste – politinės reklamos sklaidos) klausimais; 4) teisinio reglamentavimo alternatyvų aiškumo labai tinkamai atskleisti užsienio valstybių įstatymų leidybą, teisminę praktiką ir akademinę jurisprudenciją politinių partijų ir rinkimų kampanijų finansavimo (jo kontekste – politinės reklamos sklaidos) kontekste.

**Darbo aktualumas ir mokslinis naujumas.** Nepaisant ganėtinai modernios Lietuvos Respublikos įstatymų leidėjo teisėkūros politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo srityje, ypač tam tikro specialaus įstatymo (PPFI, priimto reaguojant į Respublikos Prezidento rinkimų 2003 m. fone nuskambėjusius skandalus) lygmenyje, Seimo rinkimų 2004 m. ir 2008 m. (ir savivaldybių tarybų rinkimų 2007 m.) kontekste iškilo rezonansiniai minėto finansavimo teisinio reglamentavimo laikymosi (taip pat administracinio ir teismo aiškinimo ir taikymo) nesklaidumai ir kartu teisėtumo šioje subtilioje teisėkūros srityje užtikrinimo sunkumai, kurie grėsmingi tiek demokratinės, tiek teisinės valstybės principų požiūriu. Reaguojant į tai, Seime 2004–2010 m. įregistruoti ir svarstyti atitinkami įstatymų projektai, tarp jų – Prezidento V. Adamkaus radikali iniciatyva (pavyzdžiui, draudimo fiziniams ir juridiniams asmenims aukoti politinėms partijoms klausimu)<sup>26</sup>, dėl kurių Seimo nariai iki šiol nepasiekė kompromiso<sup>27</sup>. Todėl gali susidaryti prieštaringas įspūdis, kad Lietuvos įstatymų leidyba minėtoje srityje stokoja ilgalaikio politinio teisinio konsensuso ir be aiškios strategijos tegali vystytis pagal vadinamąjį „gaisrų gesinimo“ ar *klaidų darymo ir jų taisymo* (angl. *error-and-trial*) orientyrą.

Ypač didelį nerimą kelia tai, jog politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo bei politinės reklamos ir jos sklaidos teisinis reguliavimas kai kuriais aspektais yra akivaizdžiai neišbaigtas, prieštaringas ar netgi perteklinis, dėl ko jo taikymo praktika dažnai išsiskiria<sup>28</sup>, o kai

<sup>26</sup> Žr. Lietuvos Respublikos politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo bei finansavimo kontrolės įstatymo pakeitimo įstatymo projektą Nr. XP-2662(2A).

<sup>27</sup> Žr., pavyzdžiui, 2010 m. balandžio 15 d. Seimo vakarinio posėdžio Nr. 194 stenogramą // Prieiga per internetą: <[http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_id=369899](http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=369899)> (2010 m. balandžio 17 d.).

<sup>28</sup> Kaip pavyzdį galima pateikti administracinę bylą, kurioje buvo sprendžiamas VRK sprendimo, kuriuo Darbo partijai nebuvo paskirtas valstybės biudžeto dotacijos pusmetinis dydis, teisėtumo ir pagrįstumo klausimas: LVAT pozicija kai kuriais reikšmingais aspektais joje išsiskyrė. Žr. LVAT 2007 m. lapkričio 19 d. nutartį

kuriais atvejais apskritai nėra aišku, kaip vieną ar kitą atvejį reikėtų teisiškai kvalifikuoti<sup>29</sup>, tačiau oficialioji teisės doktrina nepateikia reikiamų atsakymų į kylančius praktinius klausimus.

Minėta, kad politinių partijų (ir politinių kampanijų) finansavimo teisinis reguliavimas nėra nauja Lietuvos teisinė materija<sup>30</sup>, tačiau tam akademinės jurisprudencijos atstovai iki šiol neskyrė reikiamo dėmesio. Tokia tematika nėra sulaukusi išsamios teisinės studijos, nors ją dar 1935 m. bandė inspiruoti Lietuvos konstitucinės jurisprudencijos pradininkas M. Römeris, vaizdingai pastebėdamas politinių partijų „ydą“ pritraukti „politinius plėšikus“, kai „galų gale politinė partija paverčiama nešvarių biznių įmone, kurioje burelis profesinių politikų, susidėjęs su bureliu žurnalistų ir iš šalies spekuliantų, išnaudodami politinę tam tikrų socialinių visuomenės grupių jėgą ir bevaldydami ją apgaule, čiulpia valstybės lėšas, pasidalina vietomis ir pelningomis koncesijomis, sočiai ir gardžiai pavalgo viešosios gerovės pyragą, paperka viešosios nuomonės valdovus, plečia baisią korupciją ir leidžia įstatymus savo naudai, varydami tiesiog antisocialinį darbą“<sup>31</sup>.

Nagrinėjamos temos aktualumą patvirtina ir tarptautinės bendruomenės susidomėjimas politinių partijų ir rinkimų kampanijų finansavimo reglamentavimo klausimais. Pastebėtina, kad Europos Tarybos lygmeniu buvo priimtas ne vienas dokumentas, pabrėžiantis politinių partijų ir rinkimų kampanijų finansavimo viešumo bei skaidrumo svarbą<sup>32</sup>, o vieno iš jų, t. y. Europos

---

administracinėje byloje Nr. A<sup>469</sup>-1052/2007 ir 2008 m. gruodžio 15 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A<sup>261</sup>-2008/2008.

<sup>29</sup> Tą iliustruoja, pavyzdžiui, Liberalų ir centro sąjungos „mobiliojo rinkimų štabo“ ar filmo „Pilotas“ atvejai. Žr. Vilniaus miesto 3 apylinkės teismo 2008 m. spalio 16 d. nutarimą administracinėje byloje Nr. A-11-212-119/08, LVAT 2010 m. vasario 1 d. nutartį administracinėje byloje Nr. N<sup>261</sup>-3382/2010 ir Panevėžio miesto apylinkės teismo 2008 m. spalio 22 d. nutarimą administracinėje byloje Nr. A2.11.-3112-412/2008 ir LVAT 2010 m. vasario 22 d. nutartį administracinėje byloje Nr. N<sup>438</sup>-3383/2010.

<sup>30</sup> Tam tikras sąlygas atitinkančioms politinėms partijoms teisė gauti lėšų iš valstybės biudžeto buvo numatyta dar pirminės redakcijos PPI, o tam tikri rinkimų agitacijos principai nustatyti dar anksčiau, t. y. Lietuvos Tarybų Socialistinės Respublikos vietinių liaudies deputatų tarybų deputatų rinkimų įstatyme (Vyriausybės žinios, 1989, Nr. 36-538), taigi šios kategorijos Lietuvos teisei yra žinomos jau dvidešimtmetį. Paminėtina ir tai, kad dar 1991 m. rugsėjį į Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos–Atkuriamojo Seimo darbų sąrašą buvo įtrauktas laikinojo įstatymo „Dėl politinių partijų finansavimo“ projektas. Žr. KRUPAVIČIUS, A., POGORELIS, R. Rinkimų sistema ir rinkimai // Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida (sud. A. Krupavičius, A. Lukošaitis). Kaunas, 2004, P. 280. Kaip jau buvo minėta, toks įstatymas, tiksliau, Politinių partijų ir politinių organizacijų finansavimo įstatymas buvo priimtas tik 1999 m. pradžioje, o kiek anksčiau, t. y. 1997 m. pabaigoje, buvo priimtas Politinių kampanijų finansavimo kontrolės įstatymas. Parlamentinės veiklos finansavimo užuomazgas galima aptikti dar 1991 m. priimtame Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos reglamente (Vyriausybės žinios, 1991, Nr. 14-359), kuriame užsimenama apie Aukščiausiosios Tarybos deputato padėjėją, nors detaliau šis klausimas buvo sureglamentuotas 1994 m. Lietuvos Respublikos Seimo statute (Valstybės žinios, 1994, Nr. 15-249 (su vėlesniais pakeitimais ir papildymais iki 2009 m. gruodžio 31 d.)).

<sup>31</sup> RÖMERIS, M. Valstybė. Vilnius, 1995, T. II, P. 158–160.

<sup>32</sup> Europos Komisijos „Demokratija per teisę“ (Venecijos komisijos) 2001 m. kovo 9–10 d. plenarinėje sesijoje patvirtintos gairės „Dėl politinių partijų finansavimo“ (*Guidelines „On Financing of Political Parties“ adopted by the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) at its 46<sup>th</sup> Plenary Meeting (9-10 March 2001)*) // Prieiga per internetą: <[http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF\(2001\)008-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF(2001)008-e.asp)> (2009 m. liepos 15 d.); Europos Tarybos Parlamentinės Asamblėjos rekomendacija Nr. 1516(2001) „Politinių partijų finansavimas“ (*Council of Europe Parliamentary Assembly Recommendation 1516(2001) „Financing of Political Parties“*) // Prieiga per internetą: <<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta01/EREC1516.htm>> (2009 m. liepos 15 d.); Europos Tarybos Ministrų Komiteto 2003 m. balandžio 8 d. rekomendacija valstybėms narėms Nr. Rec(2003)4 „Dėl bendrųjų taisyklių prieš korupciją politinių partijų ir rinkimų kampanijų finansavimo srityje“ (*Recommendation No. Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to Member States on Common Rules Against*

Tarybos Ministrų Komiteto 2003 m. balandžio 8 d. rekomendacijos valstybėms narėms Nr. Rec(2003)4 („Dėl bendrųjų taisyklių prieš korupciją politinių partijų ir rinkimų kampanijų finansavimo srityje“), pagrindu prie Europos Tarybos įkurta Valstybių grupė prieš korupciją (angl. *Group of States Against Corruption* (toliau – ir GRECO)) šiuo metu atlieka jos valstybėse narėse nustatyto politinių partijų ir rinkimų kampanijų finansavimo teisinio reguliavimo atitikties minėtos rekomendacijos nuostatomis vertinimą.

Šiuo aspektu buvo įvertinta ir Lietuvos Respublika. GRECO 2009 m. liepos 2 d. patvirtino Lietuvos vertinimo ataskaitą „Politinių partijų finansavimo skaidrumas“<sup>33</sup>. Šios ataskaitos viešam paskelbimui Lietuvos Respublikos Vyriausybė pritarė po... pusmečio (2010 m. vasario 10 d.<sup>34</sup>). Toks delsimas paaiškintinas tuo, jog visuomenės, žiniasklaidos ir ypač politikų reakcijai į politinių partijų finansavimo problematiką yra būdingas padidintas „jautrumas“, kuris šiuo metu yra pasiekęs tam tikrą apogėjų. Tai rodo, pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos siūlymas įtraukti į Seimo 2010 m. pavasario sesijos darbų programą nutarimo „Dėl Europos Tarybos valstybių prieš korupciją grupės (GRECO) ataskaitoje Lietuvos Respublikai pateiktų rekomendacijų įgyvendinimo“ projektą ir jį svarstyti *nedelsiant*<sup>35</sup>.

**Darbo originalumas ir reikšmė.** Minėta, kad šio darbo tyrimo objektas Lietuvoje išsamiai ir kompleksiskai dar nėra analizuotas. Taigi nacionalinė akademinė jurisprudencija (neoficialioji teisės doktrina) negali pasigirti moksliniais tyrimais politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo teisinio reguliavimo srityje. Tiesa, yra keletas darbų šia tema, tačiau jie arba yra daugiau aprašomojo pobūdžio ir neapima Lietuvos situacijos analizės, nes iš esmės yra orientuoti į kai kurių užsienio valstybių praktikos šioje sferoje apibendrinimą, arba juose paliečiami tik vienokie ar kitokie politinių partijų finansavimo aspektai, o politinių kampanijų finansavimo klausimas dėl savo specifikos ir ribotos darbo apimties apskritai būna apeinamas, arba politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo klausimu juose užsimenama tiek, kiek tai yra reikalinga iliustruoti kitos nagrinėjamos temos tam tikrus aspektus. Iš esmės analogiška situacija yra ir politinės reklamos sampratos ir jos sklaidos teisinio reguliavimo mokslinių tyrimų srityje, nes teisės mokslo atstovai tam paprastai skiria tiek dėmesio, kiek, kalbant apie reklamą apskritai, reikia nurodyti skirtingas jos rūšis.

---

*Corruption in the Funding of Political Parties and Electoral Campaigns*) // Prieiga per internetą: <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2183&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>> (2009 m. liepos 10 d.).

<sup>33</sup> GRECO Evaluation Report on Lithuania „Transparency of Party Funding“ // Prieiga per internetą: <[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)10\\_Lithuania\\_Two\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)10_Lithuania_Two_EN.pdf)> (2010 m. vasario 23 d.).

<sup>34</sup> Vyriausybės 2010 m. vasario 10 d. nutarimas Nr. 142 „Dėl Europos Tarybos valstybių prieš korupciją grupės (GRECO) ataskaitos Lietuvos Respublikai viešo paskelbimo ir pateiktų rekomendacijų įgyvendinimo“ // Valstybės žinios, 2010, Nr. 21-984.

<sup>35</sup> Žr. teisės aktų projektus, kuriuos Teisingumo ministerija siūlo įtraukti į Seimo 2010 m. pavasario sesijos darbų programą // Prieiga per internetą: <[http://www.tm.lt/dok/TM\\_teises\\_aktu\\_projektai\\_pavasario\\_sesijai.pdf](http://www.tm.lt/dok/TM_teises_aktu_projektai_pavasario_sesijai.pdf)> (2010 m. vasario 23 d.).

Paminėtina, kad I. Unikaitė neseniai atliko disertacinį tyrimą „Rinkimų kampanijos sąsajos su rinkimų rezultatais: LR Seimo rinkimų (1996–2004 m.) atvejis“<sup>36</sup>, kurio objektas – 1996 m., 2000 m. ir 2004 m. Seimo rinkimų kampanijos, analizuojamos jų teisinio reguliavimo ir finansavimo, Lietuvos dienraščiuose pateiktos informacijos sklaidos ir pobūdžio bei galimų rinkimų kampanijų sąsajų su rinkėjų balsavimo pasirinkimu, t. y. rinkimų rezultatų, kontekste, tačiau visa tai nagrinėjama daugiausia iš politologinių pozicijų. Be to, autorė nagrinėja tik Seimo rinkimų politines kampanijas, kurios ne tik tam tikrais aspektais skiriasi nuo kitų rinkimų (referendumo) politinių kampanijų, bet jos darbe yra suprantamos siauruoju požiūriu, t. y. kaip rinkimų agitacijos kampanijos, o jų finansavimo teisinis reguliavimas analizuojamas tik bendrais aspektais, nesigilinant į įvairius teisinius niuansus<sup>37</sup>.

Be to, paminėtina, jog G. Žvaliausko atliktame disertaciniame tyrime „Lietuvos politinių partijų organizacijos sociologinė analizė“<sup>38</sup>, sociologiniu aspektu trumpai užsimenama apie valstybinį Lietuvos politinių partijų finansavimą, tačiau gilesnė teisinė analizė šiame darbe nėra atliekama<sup>39</sup>.

Šiame kontekste pastebėtina, kad politinių partijų (ir rinkimų kampanijų) finansavimo bei politinės reklamos sklaidos tematika nemažai darbų yra parengę užsienio autoriai, tačiau dėl nagrinėjamo konteksto skirtumų juose keliamos problemos ir pateikiami jų sprendimo būdai ne visiškai atitinka Lietuvos problematiką šioje srityje, taigi jų atlikti tyrimai yra reikšmingi daugiau komparatyvine prasme, taip pat ieškant naujų idėjų, kaip būtų galima praturtinti arba – priešingai – susiaurinti Lietuvoje nustatytą politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo (jo kontekste – politinės reklamos sklaidos) teisinį reguliavimą. Dėl tiriamų sistemų skirtumų tiesioginis jų padarytų išvadų transplantavimas į Lietuvos teisės doktriną yra pavojingas, kadangi jos gali būti netinkamos Lietuvoje veikiančiam politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo institutui, o tai nuvestų regreso keliu.

Pažymėtina, kad šiame darbe atliktas politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo teisinio reguliavimo tyrimas, nors ir yra praktinio pobūdžio, turi dvi dimensijas, t. y. jis grindžiamas ne tik *status quo* („koks reglamentavimas galioja dabar“), bet ir į ateitį nukreiptu klausimu: „koks reglamentavimas galėtų ir turėtų galioti ateityje“ (jeigu atitinkamos teisės aktų nuostatos būtų keičiamos ar tinkamai aiškinamos ir taikomos). Be to, tyrimo metu analizuojamos ne tik anksčiau (*post factum*) susiklosčiusios teisinės situacijos, bet ir modeliuojami potencialiai galimi probleminiai (diskutuotini) atvejai. Tai svarbu pateikiant atitinkamas rekomendacijas arba vertinant jau pateiktus siūlymus dėl teisinio reguliavimo

---

<sup>36</sup> UNIKAITĖ, I. Rinkimų kampanijos sąsajos su rinkimų rezultatais: LR Seimo rinkimų (1996–2004 m.) atvejis. Daktaro disertacija. Vytauto Didžiojo universitetas. Kaunas, 2007.

<sup>37</sup> Kaip nurodo pati autorė, ji, siekdama nustatyti, koks rinkimų kampanijų vykdymo modelis formuojamas Lietuvoje, bei aptarti galimas jo pasekmes, tyrė, kaip kito rinkimų kampanijų reglamentavimas Lietuvoje nuo 1990 m. iki 2006 m. Tai padaryta dalyje „Rinkimų kampanijų teisinis reglamentavimas ir jo kaitos tendencijos Lietuvoje“. *Ibidem*, P. 64–72.

<sup>38</sup> ŽVALIAUSKAS, G. Lietuvos politinių partijų organizacijos sociologinė analizė. Daktaro disertacija. Kauno technologijos universitetas. Kaunas, 2003.

<sup>39</sup> G. Žvaliausko disertacijoje šis klausimas nagrinėjamas dalyje „Lietuvos politinės partijos ir valstybės: resursų ir sąveikos problema“. *Ibidem*, P. 134–137.

politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo bei politinės reklamos sklaidos srityje tobulinimo.

Atlikto tyrimo reikšmę sustiprina ir tai, jog politinių partijų finansavimas ir politinių kampanijų finansavimas nėra nagrinėjami atsietai, kadangi tarp jų egzistuoja organiškas ryšys ir tam tikras *persipynimas* bei su tuo susijusi problematika. Tiriant tik vieną iš minėtų teisinių klausimų, būtų rizikuojama identifikuoti tik dalį šios problematikos. Tą patį reikėtų pasakyti, jei būtų apeinamas politinės reklamos sklaidos teisinio reguliavimo tyrimas arba jis būtų neišsamus.

Pastebėtina, kad atlikto tyrimo rezultatai gali būti panaudojami *praktikoje* – tiek įstatymų leidyboje, tiek taikant (su politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimu ir politinės reklamos sklaida susijusias) teisės normas. Pastarasis panaudojimo aspektas ypač aktualus VRK veiklai, o kilus atitinkamam teisiniui ginčui – ir teismų praktikai.

Verta užsiminti ir apie akademinės (universitetinės) teisės studijas (jų šaltinius), taip pat pedagoginę veiklą, kuriai gali būti naudinga šiame darbe atlikta specifinio teisinio reglamentavimo ir jo laikymosi aktualijų analizė.

Ne mažiau svarbu yra ir tai, kad politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo institutą jau seniai laikas „reabilituoti“ (!) visuomenės akyse. Tam gali pasitarnauti ir šis darbas.

### **Ginamieji teiginiai:**

1. Lietuvos įstatymų leidėjo nustatytas politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo, *inter alia* politinės reklamos sklaidos, reglamentavimas visumoje galėtų ir toliau funkcionuoti toks, koks jis yra šiuo metu, tačiau, atsižvelgus į jo laikymosi, interpretavimo ir taikymo metu kylančius neaiškumus, taip pat į kai kurių užsienio valstybių patyrimą šioje srityje, jis vertintinas kaip iš dalies nepakankamas ir keistinas.

2. Teisinio reguliavimo pokyčių ypatingai reikalauja tokie klausimai:

*politinių partijų savifinansavimo srityje*: neribojamas politinių partijų nario mokesčių dydis, politinių partijų teisės verstis ekonomine veikla ribojimas tik specialaus jų, kaip viešųjų juridinių asmenų, teismo, taip pat nesuderinimas su draudimu tam tikros kategorijos asmenims aukoti politinėms partijoms;

*politinių partijų išorinio privataus finansavimo srityje*: maksimalaus aukų politinėms partijoms dydžio siejimas su konkrečiu aukos gavėju, konkrečios nepiniginių aukų politinėms partijoms įvertinimo tvarkos nebuvimas bei banko paskolų suteikimo politinėms partijoms taisyklių nebuvimas;

*politinių partijų valstybinio finansavimo srityje*: valstybės biudžeto dotacijos skyrimo sąlygos, neskatinančios politinių partijų joms reikalingų lėšų ieškoti ir iš nevalstybinių šaltinių, bei valstybės biudžeto asignavimų politinėms partijoms tvirtinimo būdas, ribojantis politinių partijų teisę gauti dalies išlaidų politinei kampanijai kompensaciją;

*politinių kampanijų finansavimo srityje*: pernelyg ilgas terminas, per kurį galima įgyti savarankiško politinės kampanijos dalyvio statusą, juo suteikiamų teisių įgijimo siejimas su fakto apie registravimą savarankišku politinės kampanijos dalyviu paskelbimu VRK interneto

tinklalapyje bei politinėms partijoms nustatytas reikalavimas kasmet registruotis (persiregistruoti) savarankiškais politinės kampanijos dalyviais;

*politinės reklamos sklaidos srityje*: politinės reklamos sąvokos neišbaigtumas, reikalavimo žymėti politinę reklamą taikymo apimtis ir komunikaciniu požiūriu neefektyvios specialiųjų rinkimų agitacijai skirtų laidų rengimo taisyklės;

*politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo teisėtumo užtikrinimo srityje*: šiuo metu taikomas finansinės atskaitomybės modelis pagal subjektus, orientuotas į aukų gavėjus, pernelyg liberali valstybės biudžeto dotacijos panaudojimo pavišimo tvarka, iš dalies baigtinio (orientacinio) šurkščių PPFĮ pažeidimų sąrašo ar patikimų kriterijų jiems apibrėžti nebuvimas ir galimybės individualizuoti valstybės biudžeto dotacijos pusmetinio dydžio neskirimą trūkumas.

**Darbo struktūra.** Darbo struktūra yra nulemta jame iškeltų tikslų bei uždavinių. Apžvelgus nagrinėjama tema surinktą medžiagą, nustatytos problemos yra analizuojamos palaipsniui, o tai suponuoja, jog pagal atliekamo tyrimo pobūdį jas galima suskirstyti į tam tikras grupes, kas padalina darbą į penkis skyrius.

*Pirmajame darbo skyriuje* yra aptariami politinių partijų finansavimo bendrieji aspektai, reikalingi Lietuvoje veikiančio politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo instituto optimalumo tyrimui atlikti. Šiame skyriuje aptariami politinių partijų finansinių poreikių kilmė, politinių partijų finansavimo struktūros raida ir jos kaitos priežastys bei politinių partijų finansavimo režimai ir būdai. Taip pat jame pateikiamas daugiau ar mažiau apibendrintas politinių partijų finansavimo šaltinių sąrašas bei keletas galimų jų klasifikacijų. Daugiausia dėmesio šiame skyriuje skiriama paaiškinimui, kodėl politinėms partijoms apskritai yra reikalingas finansavimas, kokiais būdais ir iš kokių šaltinių jis gali būti vykdomas bei kodėl įstatymų leidėjas turi šiuos klausimus sureguliuoti. Yra prieinama prie išvados, kad politinių partijų tipo pasikeitimai turi tiesioginės įtakos jų finansavimo apimčiai bei struktūrai ir kad galimų politinių partijų finansavimo šaltinių įvairovė mažina valstybės galimybes kontroliuoti jų legalumą. Šiame skyriuje taip pat aptariama kai kurių principinių terminų (kategorijų) samprata.

*Antrasis šio darbo skyrius* yra skiriamas privataus (nevalstybinio) politinių partijų finansavimo būdai, t. y. politinių partijų savifinansavimui ir išoriniam privačiam jų finansavimui iš konkrečių šaltinių, išanalizuoti. Dėl nagrinėjamų klausimų specifikos jis skaidomas į du skirsnius.

Pirmajame šio skyriaus skirsnyje gvildenama politinių partijų savifinansavimo, t. y. pirminio ir paprasčiausio politinių partijų veiklai reikalingų lėšų gavimo būdo, konkrečių šaltinių problematika, pavyzdžiui, tai, kad pastaruoju metu politinių partijų finansinių poreikių nepatenkina lėšos, surenkamos iš politinių partijų nario mokesčių, kurios dažnai vadinamos „sveikiausia“ politinių partijų pajamų dalimi. Kaip paaiškėja tolesnio šio klausimo tyrimo metu, toks teiginys yra kiek hipertrofuotas, kadangi ir šiam politinių partijų finansavimo šaltiniui yra būdingos tam tikros patologijos, pavyzdžiui, VIP (angl. *very important person* (liet. labai

svarbus asmuo) santrumpa) nario mokesčiai, įvairūs mokesčiai už aukštesnę vietą kandidatų sąraše ar partinį lojalumą, su jų nemokėjimu susijusių partinių sankcijų taikymas, vadinamosios „vieno asmens“ politinės partijos ir pan. Prieinama prie išvados, kad politinių partijų nariai finansiškai remti politines partijas turėtų tik mokėdami nario mokesčius, be to, yra pagrindas svarstyti ir maksimalaus bendro metinio jų dydžio nustatymo klausimą. Taip pat šiame skirsnyje nagrinėjami kiti politinių partijų savifinansavimo šaltiniai (iš politinių partijų ideologijos skleidimo veiklos, politinėms partijoms nuosavybės teisėmis priklausančio turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo bei kitos ekonominės veiklos gaunamos pajamos). Yra padaroma išvada, kad ekonominės veiklos srityje politinės partijos, kaip viešieji juridiniai asmenys, veikia bendrais pagrindais su kitais tokio pobūdžio ūkio subjektais, t. y. joms joks specialus režimas šioje sferoje nėra nustatytas, o tai vertintina neigiamai PPFĮ 12 straipsnio 1 dalies 2 punkto nustatytų ribojimų faktinio realizavimo kontekste.

Antrajame šio skyriaus skirsnyje yra nagrinėjama išorinio privataus politinių partijų finansavimo, kuris sulaukia daugiausia neigiamų reakcijų ir komentarų, konkrečių šaltinių problematika. Remiantis aptariant politinių partijų savifinansavimo ir išorinio privataus jų finansavimo atribojimo sunkumus istoriniu aspektu nustatyto ryšio tarp politinių partijų ir kitų juridinių asmenų, pirmiausia – verslo struktūrų, ilgaamžiškumu bei patvarumu, padaroma išvada, kad draudimas juridiniams asmenims finansuoti politines partijas ir jų politines kampanijas, neišspręs pastarųjų priklausomybės nuo pirmųjų problemos, kadangi priklausomybė yra abipusė. Toliau nagrinėjami atskiri išorinio privataus politinių partijų finansavimo šaltiniai: užsienio finansinė (materialinė) parama politinėms partijoms, fizinių ir juridinių asmenų aukos bei bankų paskolos. Ypatingas dėmesys šiame skirsnyje tiek apimties, tiek ir analizės gylio aspektais yra skiriamas fizinių ir juridinių asmenų aukų politinėms partijoms problematikai sąvokos, rūšių, vertės nustatymo, maksimalių dydžių, asmenų, kurie turi teisę aukoti politinėms partijoms (ir savarankiškiems politinės kampanijos dalyviams), bei saugiklių, turinčių užtikrinti nustatytų aukojimo politinėms partijoms ribojimų laikymąsi, efektyvumo požiūriu. Nustatoma, kad Lietuvoje nėra tinkamai sureguliuotas nepiniginių aukų įvertinimo klausimas, kas neabejotinai turi įtakos politinių partijų (ir savarankiškų politinės kampanijos dalyvių) finansinės atskaitomybės dokumentuose pateikiamų duomenų tikslumui. Analizuojant maksimalaus aukų dydžio klausimą, yra padaroma išvada, jog šiuo metu jis yra decentralizuotas, kas gali sąlygoti politinių partijų priklausomybės nuo aukotojų sustiprėjimą. Be to, identifikuojant asmenis, turinčius teisę aukoti politinėms partijoms (ir savarankiškiems politinės kampanijos dalyviams), susiduriama su problema, kas yra laikomas nuolatiniu Lietuvos Respublikos gyventoju bei ką reiškia reikalavimas juridiniam asmeniui būti registruotam Lietuvos Respublikoje PPFĮ prasme. Taip pat pateikiamas vertinimas, kaip pastarasis reikalavimas dera su įmonių laisvo įsisteigimo bei laisvo kapitalo judėjimo Europos Sąjungoje principais. Prieinama prie išvados, jog aukojimo politinėms partijoms (ir savarankiškiems politinės kampanijos dalyviams) požiūriu fiziniai asmenys tam tikrais aspektais yra nepagrįstai diskriminuojami juridinių asmenų atžvilgiu. Kartu išsiaiškinama, kad saugiklių, turinčių



užtikrinti skaidrią juridinių asmenų finansinę paramą politinėms partijoms (iš dalies – ir kitiems savarankiškiems politinės kampanijos dalyviams) nepakanka, nes jų veiklą galima finansuoti netiesiogiai, pavyzdžiui, prisidengiant su politinėmis partijomis susijusiomis organizacijomis (angl. *third parties*), o tai ypač palengvina PPFĮ 11 straipsnio 1 dalyje nustatytas mechanizmas dėl atitinkamų lėšų perdavimo teisę teikti labdarą turintiems juridiniams asmenims. Šiame skirsnyje taip pat nustatoma, jog ta aplinkybė, kad banko paskolos politinėms partijoms yra suteikiamos bendrais pagrindais, taip pat neužtikrina jų finansavimo skaidrumo. Tiek, kiek tai yra susiję su politinių partijų finansavimu iš užsienio, identifikuojama, jog Lietuvoje, jeigu kalbėsime apie legalius šio finansavimo šaltinius, jis nėra populiarus.

*Trečiajame darbo skyriuje* yra tyrinėjamas valstybinio politinių partijų finansavimo fenomenas ir jo tipai: tiesioginis valstybinis politinių partijų finansavimas ir netiesioginė finansinė (materialinė) parama politinėms partijoms ir kitiems su jomis susijusiems subjektams. Dėl nagrinėjamų klausimų specifikos jis taip pat skaidomas į skirsnius.

Pirmajame šio skyriaus skirsnyje nagrinėjami daugiau konceptualaus pobūdžio klausimai: valstybinio politinių partijų finansavimo privalumai ir trūkumai, ypač politinių partijų socialinės prigimties ir joms valstybės garantuojamo nepriklausomumo, taip pat partinės „fosilizacijos“ kontekste, bei Europoje egzistuojantys jo modeliai, grindžiami valstybinės kontrolės proporcingumo jos finansinio dosnumo politinių partijų atžvilgiu, koncepcija. Taip pat šiame skirsnyje apibrėžiami valstybinio politinių partijų finansavimo tipai. Yra prieinama prie išvados, jog valstybinis politinių partijų finansavimas suponuoja ne mažesnę politinių partijų priklausomybę nuo valstybės nei kad išorinio privataus finansavimo atveju – nuo atitinkamų juridinių asmenų.

Antrasis šio skyriaus skirsnis yra skiriamas tiesioginio valstybinio politinių partijų finansavimo, kuris paprastai pasireiškia dvejopa forma, t. y. valstybės biudžeto dotacijomis ir dalies išlaidų politinei kampanijai kompensavimu, analizei. Pirmoji tiesioginio valstybinio politinių partijų kompensavimo forma yra tiriami jos pagrindinės ir papildomos skyrimo sąlygų, dydžio ir tikslinės paskirties aspektais. Nustatoma, jog pagrindinė sąlyga valstybės biudžeto dotacijai gauti, t. y. rinkėjų palaikymas, yra pagrįsta, kadangi jos dėka valstybei nėra perkeliama finansinė našta remti politines partijas, neatliekančią savo funkcijų, t. y. vegetuojančias politines partijas (angl. *trifling parties*). Nagrinėjama ir papildoma valstybės biudžeto dotacijos skyrimo sąlyga, t. y. jog politinei partijai nebūtų sustabdyta teisė gauti valstybės biudžeto dotaciją. Bandoma atskleisti šiurkštaus PPFĮ pažeidimo, kuris sudaro pagrindą sustabdyti teisę gauti valstybės biudžeto dotaciją ir/ar neskirti pusmetinio jos dydžio, sampratą ir suformuluoti tokių atvejų kvalifikavimo kriterijus: tuo tikslu analizuojama administracinių teismų šiuo klausimu suformuota praktika. Taip pat nustatoma, jog valstybės biudžeto dotacijos pusmetinio dydžio neskyrimas yra savotiška ekonominė sankcija. Šiame skirsnyje taip pat tyrinėjama valstybės biudžeto dotacijos dydžio ir jos tikslinės paskirties nustatymo problematika. Padaroma išvada, jog, atsižvelgiant į politinių partijų socialinę prigimtį ir funkcinę paskirtį, idealus tiesioginio valstybinio politinių partijų finansavimo modelis yra toks, kuris lygia greta skatina politines

partijas tiek savifinansuoti, tiek ir ieškoti finansinės paramos išoriniuose privačiuose jų finansavimo šaltiniuose. O dalies išlaidų politinei kampanijai kompensavimo mechanizmai šiame skirsnyje nagrinėjami daugiau kaip juridinė konstrukcija, kadangi praktikoje ši tiesioginio valstybinio politinių partijų finansavimo forma Lietuvoje iš esmės nėra realizuojama.

Trečiajame šio skyriaus skirsnyje tyrinėjama netiesioginės valstybinės finansinės (materialinės) paramos politinėms partijoms samprata ir konkrečios jos pasireiškimo formos, iš kurių pagrindinėmis laikytinos parama agitacinei politinių partijų veiklai, apimanti nemokamo radijo ir televizijos eterio bei nemokamo ploto išorinei politinei reklamai skleisti suteikimą, parlamentinės veiklos finansavimas bei įvairios mokestinės lengvatos. Nustatoma, jog netiesioginis valstybinis politinių partijų finansavimas yra orientuotas ne tiek į pačias politines partijas, kiek į su jomis ar jų veikla susijusius subjektus. Identifikuojama, jog parama agitacinei politinių partijų veiklai yra itin reikšminga užtikrinant jų lygiateisiškumą politinių kampanijų metu. Šiame skirsnyje nemažai dėmesio skiriama išorinės politinės reklamos reglamentavimo problematikai bei tai atskleidžiančios teismų praktikos analizei, bei subjektų, kurių parlamentinė veikla finansuojama, finansinės atskaitomybės visuomenei trūkumui gvildinti. Taip pat padaroma išvada, jog įvairios mokestinės lengvatos, pavyzdžiui, gyventojų pajamų mokesčio lengvatos, nukreiptos į asmenis, turinčius teisę aukoti politinėms partijoms (ir savarankiškiems politinės kampanijos dalyviams), mobilizuoja jų simpatikus ir taip aktyvina pageidaujama politinių partijų finansavimą jo apimties ir struktūros požiūriu. Šiame skirsnyje taip pat trumpai aptariamos kitos netiesioginio valstybinio politinių partijų finansavimo formos, mažiau reikšmingos bendrame politinių partijų finansavimo kontekste.

*Ketvirtajame darbo skyriuje* tiriami politinių kampanijų finansavimo teisinio reguliavimo ypatumai mišraus (privataus ir valstybinio) politinių partijų finansavimo kontekste bei politinės reklamos sklaidos problematika. Aptariamų klausimų pobūdis suponuoja, jog jie nagrinėjami grupėmis, atitinkančiomis du šio skyriaus skirsnius.

Pirmasis šio skyriaus skirsnis yra skiriamas politinės kampanijos laikotarpio bei joje dalyvaujančių asmenų apibrėžčiai. Šiame skirsnyje nemažai dėmesio skiriama savarankiškų ir atstovaujamųjų politinės kampanijos dalyvių statuso skirtumams atskleisti bei jo įgijimo momentui identifikuoti. Yra padaroma išvada, jog savarankiško politinės kampanijos dalyvio statuso įgijimas PPFĮ pilna apimtimi nepagrįstai siejamas su tokio fakto paskelbimu VRK interneto tinklalapyje. Toliau yra nagrinėjamas pretendento, asmens, kurį numatoma kelti kandidatū, bei kandidato sąvokų ir statuso santykis, o kartu ir PPFĮ ir Lietuvos Respublikos Seimo rinkimų įstatyme<sup>40</sup>, Lietuvos Respublikos Prezidento rinkimų įstatyme<sup>41</sup> ir Lietuvos Respublikos rinkimų į Europos Parlamentą įstatyme<sup>42</sup> nustatyto teisinio reguliavimo dermė. Kadangi tai yra reikšminga ne tik politinių partijų finansavimo *sensu stricto*, bet ir *sensu largo*

<sup>40</sup> Vyriausybės žinios, 1992, Nr. 22-635 (su vėlesniais pakeitimais ir papildymais iki 2009 m. gruodžio 31 d.).

<sup>41</sup> Vyriausybės žinios, 1993, Nr. 2-29 (su vėlesniais pakeitimais ir papildymais iki 2009 m. gruodžio 31 d.).

<sup>42</sup> Valstybės žinios, 2003, Nr. 115-5192 (su vėlesniais pakeitimais ir papildymais iki 2009 m. gruodžio 31 d.).

požiūriu, ypač atsižvelgiant į vis populiarėjančias rinkėjų ir rinkimų teisę turinčių asmenų papirkimo bei naudojimosi tarnybine padėtimi rinkimų agitacijos tikslais praktikas, prieinama prie išvados, jog PPFĮ įtvirtinta „pretendento“ sąvoka bei atitinkamuose rinkimų įstatymuose apibrėžta „asmens, kurį numatoma kelti kandidatū“ sąvoka turėtų būti unifikuotos į vieną „pretendento“ sąvoką, taip eliminuojant tam tikrą teisinio reguliavimo nenuoseklumą šiuo klausimu. Taip pat šiame skirsnyje nagrinėjamas reikalavimų, keliamų savarankiškiems politinės kampanijos dalyviams, turinys bei kai kurių jo aspektų pagrįstumas. Tyrimas pradedamas reikalavimo atidaryti/turėti specialią banko sąskaitą analize. Įvertinus PPFĮ šiuo klausimu nustatytą teisinį reguliavimą, padaroma išvada, jog jis yra suformuluotas nekorektiškai tuo požiūriu, jog *expressis verbis* nenustato reikalavimo atidaryti naują banko sąskaitą, kuri būtų naudojama kaip speciali banko sąskaita. Pasiūloma alternatyva lėšas banko sąskaitoje, kuri naudojama kaip speciali banko sąskaita, naudoti subkonto principu. Toliau analizuojamas reikalavimo sudaryti sutartį su politinės kampanijos išdininku reikalavimas. Be kita ko, yra tiriama, kokie asmenys gali būti politinės kampanijos išdininkais ir kokias pagrindines funkcijas jie atlieka. Taip pat aptariama turto patikėjimo (politinės kampanijos finansavimo) sutarties, kurią savarankiškas politinės kampanijos dalyvis privalo sudaryti su politinės kampanijos išdininku ir kuri yra pastarojo įgalinimų pagrindas, tipinės formos atitiktis CK nustatytam teisiniam reguliavimui, ir prieinama prie išvados, kad kai kurios jos nuostatos yra suformuluotos taip, jog jų pagrindu turėtų atsirasti atstovavimo, o ne turto patikėjimo teisiniai santykiai.

Didžiausios apimties šio skyriaus skirsnio, t. y. antrojo skirsnio pradžioje trumpai aptariama, kokios politinių partijų ir kitų savarankiškų politinės kampanijos dalyvių lėšos gali būti naudojamos jų politinėms kampanijoms finansuoti, ir nustatoma, kad kitiems savarankiškiems politinės kampanijos dalyviams numatytas per mažas jų pasirinkimas, kas kelia grėsmę jų priklausomybės nuo partikuliarinių finansavimo šaltinių aspektu. Daugiau dėmesio šiame skirsnyje teikiama išlaidoms politinei kampanijai finansuoti, ypačingai maksimalių jų limitų nustatymo prasmei bei kriterijams paaiškinti, atkreipiant dėmesį į tai, jog, kaip matyti iš užsienio valstybių praktikos, jie gali būti ne tik kiekybiniai, bet ir kokybiniai, kas yra aktualu siekiant sumažinti politinės kampanijos išlaidas, patiriamas dėl politinės reklamos sklaidos. Nustatoma, kad maksimalių politinės kampanijos išlaidų limitų nustatymas gali sukelti ir neigiamas pasekmes, ypač tais atvejais, kai jų dydis yra neadekvatus realybei. Toliau, remiantis *inter alia* vadybos, komunikacijos, psichologijos ir politikos mokslų šakose naudojamomis kategorijomis, analizuojama politinės reklamos sklaidos problematika. Nustatoma, kad PPFĮ įtvirtina pernelyg siaurą politinės reklamos apibrėžimą, kuris, be kita ko, nėra sąvokos „rinkimų agitacija“, vartojamos rinkimų ir referendumo organizavimo ir pan. klausimus reglamentuojančiuose teisės aktuose, sinonimas. Taip pat identifikuojami politinės reklamos požymiai ir padaroma išvada, kad jie ne visais atvejais atitinka bendruosius reklamos požymius. Vertinama, kiek sėkmingas Lietuvoje nustatytas politinės reklamos sklaidos tam tikromis formomis per radiją ir televiziją draudimas praktiniu, t. y. politinės komunikacijos požiūriu. Yra prieinama prie išvados, kad *per se* toks pasirinkimas nėra kritikuotinas, tačiau nustatoma, jog šis

draudimas neturėjo didelės įtakos politinių kampanijų išlaidų apimties ir struktūros pakitimams. Kartu tiriama, kiek draudimas skleisti politinę reklamą tam tikrais būdais ir formomis sąlygoja paslėptos politinės reklamos paplitimą. Taip pat šiame skirsnyje, remiantis administracinių teismų ir Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos suformuota praktika, plačiau aptariamas naudojimosi tarnybine padėtimi rinkimų agitacijos tikslais klausimas, kuris yra itin probleminis politinės kampanijos dalyvių lygiateisiškumo bei visuomenės teisės būti ne tik informuota, bet ir objektyviai informuota kontekste.

*Paskutinis, t. y. penktasis, darbo skyrius* yra skirtas politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo teisėtumą turinčio užtikrinti teisinio reguliavimo problematikai atskleisti. Šis klausimas yra nagrinėjamas remiantis keturiais pagrindiniais „ramsčiais“, t. y. viešumo, atskaitomybės, kontrolės ir atsakomybės aspektais. Identifikuojama, kad Lietuvoje, pagal teisinio reguliavimo intensyvumą šioje srityje, t. y. santykį *politinės partijos–valstybė*, vyrauja institucionalizuota politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo koncepcija, tačiau kai kurių politinių partijų ir savarankiškų politinės kampanijos dalyvių iniciatyva įgyjanti tam tikrą liberaliosios koncepcijos bruožų.

Šiame skyriuje tyrimas pradedamas politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo viešumo įtakos jų finansavimo skaidrumui ir teisėtumui analize – aptariami visuomeninės politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo kontrolės efektyvumą lemiantys veiksniai bei politinėms partijoms ir politinės kampanijos dalyviams keliami finansinės atskaitomybės reikalavimai. Atskirai nagrinėjama, kokie asmenys ir kokia apimtimi turi teisę susipažinti su politinių partijų ir kitų subjektų finansinės atskaitomybės dokumentais, kas yra reikšminga konstitucinės teisės gauti ir skleisti informaciją garantavimo kontekste. Yra padaroma išvada, jog šiuo aspektu nustatytas teisinis reguliavimas, kiek tai yra susiję su fizinių asmenų teise susipažinti su atitinkama finansine informacija, nedera su PPFĮ 12 straipsnio 1 dalyje nustatytu teisiniu reguliavimu. Taip pat nustatoma, kad, nepaisant to, jog Konstitucijoje politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo viešumo reikalavimas eksplicitiškai nėra įtvirtintas, jis išplaukia iš konstitucinio teisinio reguliavimo visumos.

Nagrinėjant politinėms partijoms ir politinės kampanijos dalyviams nustatytą pareigą atsiskaityti jų finansinės veiklos klausimais, identifikuojama, kad politinių kampanijų finansavimo kontrolės efektyvumui turi įtakos jų centralizacijos lygis. Tiriant finansinės atskaitomybės dokumentų viešinimą lyginamuoju aspektu, nustatoma, kad Lietuvoje taikoma mišri praktika, apimanti kvalifikuotą politinių partijų ir politinės kampanijos dalyvių finansinės veiklos informacijos įvertinimą ir suteikianti galimybę platesniam ratui asmenų susipažinti su atitinkamais duomenimis. Tai turi teigiamos įtakos rinkėjų racionalaus pasirinkimo užtikrinimui. Taip pat identifikuojama, kad Lietuvoje praktikuojamas į aukų gavėjus, t. y. politines partijas ir savarankiškus politinės kampanijos dalyvius nukreiptas finansinės atskaitomybės modelis pagal subjektus, nors valstybinės politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo kontrolės požiūriu efektyvesnis yra mišrus, t. y. tiek į aukos gavėjus, tiek ir į aukotojus orientuotas finansinės atskaitomybės modelis. Analizuojant politinių partijų ir kitų subjektų finansinės

atskaitomybės terminus ir dažnį, padaroma išvada, jog ji turi būti „savalaikė“, tačiau nepernelyg dažna, idant nesukeltų administracinės perkrovos tiek pačioms politinėms partijoms ir politinės kampanijos dalyviams, tiek ir institucijoms, kurios tikrina jų pateikiamos finansinės informacijos patikimumą.

Toliau šiame skyriuje gvildinama politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo kontrolės, išskiriant ją į tris lygmenis – vidinę (politinių partijų), valstybinę ir visuomeninę (žiniasklaidos) kontrolę, problematika. Daugiausia dėmesio skiriama valstybinės politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo kontrolės analizei. Pastebima, jog pastarosios efektyvumą smukdo ne tik nepakankamas, bet ir pernelyg griežtas teisinis reguliavimas, o ypač – netinkamas jo taikymas, be to, tam turi įtakos ir valstybinę politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo kontrolę vykdančiai institucijai suteiktų įgalinimų apimtis, taip pat – viešojo pasitikėjimo ja trūkumas. Nustatoma, kad, nepaisant to, jog Lietuvoje kompetencija valstybinės politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo kontrolės srityje yra padalinta tarp dviejų institucijų, čia funkcionuoja centralizuotas valstybinės politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo kontrolės modelis, kadangi pagrindinius sprendimus šioje srityje vis dėlto priima VRK. Kartu įvertinami siūlymai tokio pobūdžio kompetenciją perduoti prie turinčių teisę vykdyti operatyvinę veiklą institucijų specialiai įsteigtiems padaliniams. Prieinama prie išvados, kad jų įgyvendinimas nėra tikslingas. Kalbant apie valstybinę politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo kontrolę, atskirai aptariamas politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo monitoringas bei viena iš jo rūšių – politinių partijų ir savarankiškų politinės kampanijos dalyvių finansinės veiklos auditas.

Šio skyriaus pabaigoje imamasi specifinės teisinės atsakomybės, taikomos politinėms partijoms, savarankiškiems politinės kampanijos dalyviams ir kitiems subjektams, vienokiu ar kitokiu būdu dalyvaujantiems politinėje kampanijoje, klausimo analizės. Kiek tai nebuvo aptarta ankstesniuose šio darbo skyriuose, pagrindinis dėmesys yra koncentruojamas į specifines sankcijas ir kitas negatyvaus poveikio priemones, kurios yra nagrinėjamos draudimo papirkti rinkėjus ir rinkimų teisę turinčius asmenis kontekste. Be kita ko, remiantis LVAT suformuota praktika, atskleidžiama, kokie atvejai turėtų būti kvalifikuojami kaip netiesioginis rinkėjų ar rinkimų teisę turinčių asmenų papirkimas.

Darbo pabaigoje pateikiamos atlikto disertacinio tyrimo išvados, kurios pagrindžia ir detalizuoja šio darbo ginamuosius teiginius, reziumuoja pagrindinius politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo (jo kontekste – politinės reklamos sklaidos) teisinio reguliavimo aspektus. Atsižvelgus į jas, formuluojami atitinkami pasiūlymai.

**Tyrimų metodologija.** Atsižvelgus į atliekamo tyrimo objektą, šiame darbe keliamiems uždaviniams pasiekti bei atitinkamai reikšmingoms išvadoms priėti buvo naudojami tradiciniai jurisprudencijos metodai – dokumentų analizės, lingvistinis, teleologinis, sisteminės analizės, funkcinis, loginis, istorinis bei lyginamosios teisėtyros metodai. Jame taip pat remiamasi kai kuriais neteisiningais mokslinio tyrimo metodais.

*Dokumentų analizės metodas* buvo pasitelkiamas nagrinėjant Lietuvos Respublikos ir užsienio valstybių teisės aktus bei tarptautinius dokumentus, *travaux préparatoires*, taip pat analizuojant Lietuvos ir užsienio bei tarptautinių teismų procesinių sprendimų bei VRK ir kitų institucijų sprendimų turinį, kuriems, pagal nagrinėjamų klausimų pobūdį, buvo taikomas tikslinės atrankos kriterijus.

*Lingvistinis (kalbinis, gramatinis) metodas* buvo reikalingas tyrinėjant įvairias, pavyzdžiui, politinės reklamos, rinkimų agitacijos, politinės kampanijos, asmens, kuri numatoma kelti kandidatū, ir pan. sąvokas, taip pat interpretuojant daugiareikšmes, nekorektiškai suformuluotas ir painias teisės normas bei nustatant jose vartojamų žodžių prasmę, taip pat teisminę jurisprudenciją, aktualią politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo instituto<sup>43</sup> nagrinėjimui, sprendžiant VRK ir kitų institucijų praktikoje kylančius kazusus. Vis dėlto lygiagrečiai jam buvo taikomi ir kiti metodai, kadangi, nepaisant to, jog jis yra vienas iš svarbiausių teisės aiškinimo metodų, apsiribojant vien juo tikroji teisės prasmė gali likti neatskleista<sup>44</sup>.

*Teleologiniu (tiksliniu) metodu* buvo siekiama išsiaiškinti konkrečių teisės nuostatų priėmimo aplinkybes, t. y. kokių tikslų jas priimdamas ir kokį turinį joms suteikti siekė įstatymų leidėjas, kitaip tariant, juo naudojantis buvo siekiama identifikuoti atitinkamą įstatymų leidėjo ketinimą. Remiantis šiuo metodu taip pat buvo vertinami teismų ir kitų institucijų praktikoje pateiktų išaiškinimų atsiradimo priežastys bei jų „tarpeilutinis“ turinys.

*Sisteminės analizės metodas* yra pagrindinis šiame darbe atliekamo tyrimo instrumentas, kuriuo naudojantis buvo siekiama nustatyti politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo instituto vietą Lietuvos teisės sistemoje, taip pat jo subinstitūtų tarpusavio ryšį bei santykį su kitų teisės institutų subinstitutais. Taigi šis metodas yra itin reikšmingas darbo įrankis, padedantis atskleisti politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo instituto paskirtį, funkcionavimo ypatumus ir ribas, identifikuoti esminius jo taikymo principus bei kriterijus, kuriais remiantis tai turi būti daroma, o kartu – ir užpildyti teisės spragas bei paaiškinti kolizines situacijas.

*Funkcinis metodas* buvo reikalingas vertinant veiksnius ir sąlygas, kuriomis veikia politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo instituto teisės normos, t. y., remiantis juo, buvo tiriama, ar atitinkamos teisės normos toje terpėje funkcionuoja, ar tai tiesiog yra *lex imperfecta*.

*Loginis (indukcijos, dedukcijos, sintezės) metodas* buvo pritaikytas analizuojant daugelį praktinių politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo instituto funkcionavimo problemų, ieškant argumentuotų jų sprendimo būdų, rekomenduojant, kaip būtų galima patobulinti šį institutą, ir pateikiant atitinkamas išvadas.

---

<sup>43</sup> Toliau aptariant tyrimų metodologiją, politinė reklama ir jos sklaida, kaip savotiškas politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo instituto subinstitutas, atskirai minimos nebus.

<sup>44</sup> MIKELĖNIENĖ, D., MIKELĖNAS, V. Teismo procesas: teisės aiškinimo ir taikymo ypatumai. Vilnius, 1999, P. 190.

*Istorinis (istorinis politinis, istorinės retrospektyvos) metodas* buvo naudojamas aiškinant politinių partijų ir rinkimų kampanijų finansavimo instituto atsiradimą bei iliustruojant jo evoliuciją, lyginant nūdienos tendencijas politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo sferoje su ankstesnių laikotarpių patirtimi, vertinant, kiek progresyvi/regresyvi yra teisinio reguliavimo politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo srityje raida.

*Lyginamosios teisėtyros metodui* atiteko pagalbinės priemonės vaidmuo, kadangi šio darbo tikslas nėra išsami politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo teisinio reguliavimo lyginamoji analizė. Antra vertus, atsižvelgiant į tai, jog politinių partijų ir rinkimų kampanijų finansavimas buvo „išrastas“ ne Lietuvoje, lyginamosios teisėtyros metodas, nors šiame darbe ir ribotai naudojamas, yra reikšmingas siekiant paaiškinti daugelį šio instituto aspektų, t. y. atitinkamų teisės normų prigimtį, turinio ypatumus ir pan. Taip pat jis yra naudingas siekiant atskleisti politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo srityje vykstančius procesus, akcentuoti čia kylančią problematiką, pasisemti naujų idėjų dėl galimų jos sprendimo būdų (pavyzdžiui, atitinkamo teisinio reguliavimo nustatymo). Pažymėtina, kad šiuo aspektu dėmesio skiriama ne tik kontinentinei Europai, t. y. Lietuvos teisės sistemai giminingoms teisės sistemoms (Lenkija, Vokietija, Rusija, Latvija ir kt.), bet ir Jungtinei Karalystei, Airijai, JAV, Kanadai, Australijai, kadangi bendrosios teisės tradicija šiuo klausimu yra itin turtinga.

Šiame darbe taip pat remiamasi ir kai kuriais neteisinais mokslinio tyrimo metodais, iš kurių paminėtini šie. *Sociologinis metodas* buvo naudojamas siekiant patikrinti tam tikro teisinio reguliavimo, ypač politinės reklamos sklaidos reglamentavimo srityje, socialinį veiksmingumą. Šio uždavinio sprendimo paieškų metu taip pat buvo operuojama *metodais*, pasitelkiamais *komunikacijos, vadybos, politikos ir psichologijos* mokslo šakose. *Hipotetinio modeliavimo ir prognozavimo metodai* padėjo ieškant racionaliausių politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo reglamentavimo srityje kylančių problemų sprendimo būdų bei nuspėjant potencialias šio instituto vystymosi tendencijas, vienokio ar kitokio teisinio reguliavimo nustatymo ar taikymo rezultatus. *Statistinės analizės metodas* pasitarnavo atskleidžiant įvairių dydžių, pavyzdžiui, pajamų, surenkamų iš politinių partijų nario mokesčių, ar valstybės biudžeto lėšų, politinėms partijoms skiriamų valstybės biudžeto dotacijos forma, kaitos tendencijas. Atliekant įvairius skaičiavimus, buvo remiamasi *matematiniais metodais*.

Pažymėtina, kad tik kompleksinis visų pirmiau paminėtų tyrimo metodų taikymas sudaro prielaidas išsamiai ir visapusei politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo teisinio reguliavimo analizei, galinčiai pasiūlyti tolimesnes tikslingas jo vystymo kryptis.

### **Išvados ir pasiūlymai**

1. Lietuvos įstatymų leidėjo nustatytas politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo (jo kontekste – politinės reklamos sklaidos) teisinis reguliavimas kai kuriais aspektais yra akivaizdžiai neišbaigtas, prieštaringas ar netgi perteklinis. Visumoje jis galėtų ir toliau funkcionuoti toks, koks yra šiuo metu, tačiau, atsižvelgus į jo laikymosi, interpretavimo ir

taikymo metu kylančius neaiškumus, taip pat į kai kurių užsienio valstybių patyrimą šioje srityje, jis vertintinas kaip iš dalies nepakankamas ir keistinas. Visuminis keitimas nėra būtinas, pakanka dalinio keitimo, susijusio su ypač probleminiais aspektais.

2. Itin probleminiai aspektai susiję su ydingu ir (ar) nepakankamu: a) finansavimo iš konkrečių privačių šaltinių reguliavimu, dėl ko nėra tinkamai užtikrinamas draudimas finansuoti politines partijas ir politines kampanijas per trečiuosius asmenis; b) maksimalaus aukos dydžio reguliavimu, kuris yra pirmiausia siejamas su vienu konkrečiu aukos gavėju (o ne su vienu konkrečiu aukotoju), kas prisideda prie nepageidaujamo politinių kampanijų išlaidų augimo (vieno juridinio asmens maksimalaus dydžio aukų įvairiems tarpusavyje susijusiems jų gavėjams); c) valstybės biudžeto dotacijos konkrečiai politinei partijai dydžio reguliavimu, siejant ją tik su per atitinkamus rinkimus gautų galiojančių rinkėjų balsų skaičiumi (nepriklausomai nuo iš privačių finansavimo šaltinių gautų lėšų dydžio); d) politinės reklamos ir jos sklaidos reguliavimu; e) finansinės atskaitomybės ir su ja susijusios teisinės atsakomybės reguliavimu.

3. Atsižvelgiant į minėtus itin probleminius politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo (jo kontekste – politinės reklamos sklaidos) teisinio reguliavimo aspektus, siūlytina:

a) nustatyti maksimalų bendrą metinį politinių partijų nario mokesčių dydį ir susieti jį su maksimaliu aukų politinėms partijoms dydžiu; konkrečiai apibrėžti, kokių rūšių ir formų ekonomine veikla ir kokiomis sąlygomis turi teisę verstis politinės partijos, pirmiausia – kokių rūšių įmonės ir su kokiais partneriais (eliminuojant tuos asmenis, kurie neturi teisės aukoti politinėms partijoms) jos turi teisę steigti;

b) maksimalų aukų politinėms partijoms (savarankiškiems politinės kampanijos dalyviams) dydį reguliuoti kaip bendrą sumą, per kalendorinius metus paaukotiną atitinkamiems subjektams;

c) konkretų valstybės biudžeto dotacijos politinei partijai dydį sieti ne tik su per atitinkamus rinkimus gautų galiojančių rinkėjų balsų skaičiumi, bet ir su politinės partijos iš privačių finansavimo šaltinių gautų lėšų dydžiu, – santykiu 1:1; tvirtinant valstybės biudžeto asignavimų politinėms partijoms dydį, lėšas, numatytas valstybės biudžeto dotacijai ir dalies išlaidų politinei kampanijai kompensacijai, tvirtinti atskirose biudžeto įstatymo eilutėse;

d) politinę reklamą reguliuoti taip, kad ji nebūtų griežtai susieta tik su rinkimais ir/ar referendumais (idant jos sąvoka apimtų idėjų, koncepcijų, ideologijų politinę reklamą bei – akivaizdžiai – neigiamą politinę reklamą, iš jos būtų pašalinti (ar bent nesureikšminti) atlygintinumo ir tarpininkavimo požymiai);

e) įtvirtinti mišrų finansinės atskaitomybės modelį pagal subjektus (įpareigojant atitinkamą informaciją teikti ne tik aukų gavėjus, bet ir aukotojus), pakeisti laisvos formos ataskaitą apie valstybės biudžeto dotacijos panaudojimą detalio ataskaita, nustatyti baigtinį arba bent iš dalies baigtinį (orientacinį) šiurkščių PPFĮ pažeidimų sąrašą.



### **Trumpos žinios apie autorę**

Elena Masnevaitė gimė 1982 m. kovo 2 d. Vilniuje.

2000 m. Elena Masnevaitė įstojo į Vilniaus universiteto Teisės fakultetą, kurį baigė 2005 m. Jai buvo suteiktas teisės mokslų magistro laipsnis (valstybės valdymo specializacija). Tais pačiais metais ji buvo priimta į doktorantūrą Vilniaus universiteto Teisės fakultete, Konstitucinės ir administracinės teisės katedroje.

Teisinę karjerą Elena Masnevaitė pradėjo kaip prokuroro padėjėja Vilniaus rajono apylinkės prokuratūroje, vėliau dirbo KT, VRK, o nuo 2007 m. dirba LVAT ir šiuo metu eina teisėjo padėjėjo pareigas.

Nuo 2007 m. rudens iki 2009 m. rudens Elena Masnevaitė Vilniaus universiteto Teisės fakultete dirbo asistente ir vedė Lietuvos Respublikos konstitucinės teisės seminarus.

Šiuo metu Elena Masnevaitė, kaip ekspertė politinių partijų ir rinkimų kampanijų finansavimo klausimais, dalyvauja GRECO veikloje.

### **Autorės mokslinių publikacijų daktaro disertacijos tema sąrašas**

1. E. Masnevaitė. Politinių partijų finansavimo modeliai Lietuvos kontekste // *Teisė*, 2008, Nr. 67, P. 91–104.

2. E. Masnevaitė. Dalies rinkimų kampanijos išlaidų kompensavimas: Lietuvos atvejis lyginamajame kontekste // *Administracinė jurisprudencija. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis*, 2009, Nr. 7(17), P. 345–363.

3. E. Masnevaitė. Modele finansowania partii politycznych na Litwie // *Przegląd prawa i administracji*, 2009, T. LXXX, P. 125–149.

4. E. Masnevaitė. Valstybinis politinių partijų finansavimas Lietuvoje // *Teisė*, 2009, Nr. 70, P. 119–135.

### **Kitos autorės mokslinės publikacijos**

1. E. Masnevaitė, E. Normantas. European Models of Constitutional Complaint and Their Socio-Legal Perspectives in Lithuania // *Socialiniai mokslai*, 2005, Nr. 3(49), P. 19–29.

2. E. Masnevaitė. Konstitucinių teismų galios racionalizuoti tinkamo Europos Bendrijos teisės taikymo praktiką nacionalinėje erdvėje // *Konstitucinė jurisprudencija. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo biuletenis*, 2006, Nr. 3, P. 335–341.