

POLITINIŲ PARTIJŲ FINANSAVIMO TEISINIO REGULIAVIMO PRIGIMTIS: VIEŠOSIOS IR PRIVATINĖS TEISĖS SĄVEIKA

Vaidas Jurkevičius

Mykolas Romeris universiteto Teisės fakulteto

Civilinės justicijos institutas

Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius, Lietuva

Telefonas (+370 5) 271 4587

Elektroninis paštas vaidas.jurkevicius@gmail.com

Pateikta 2013 m. kovo 3 d., parengta spausdinti 2013 m. birželio 15 d.

Anotacija. Straipsnyje pristatomas politinių partijų finansavimo teisinio reglamentavimo prigimties dvilypiškas. Nors paprastai politinių partijų finansavimas yra suprantamas kaip išimtinai viešosios teisės institutas, šiame darbe atskleidžiama, kad politinių partijų turto įgijimo neatlygintinai (finansavimo) santykiai taip pat gali būti priskirti privatinės teisės reguliavimo dalykui. Vertinant politinių partijų finansavimą ne tik per viešosios, bet ir privatinės teisės prizmę, atsiranda prielaidos taikyti visai kitus, nei įprasta, šių santykių reglamentavimo principus. Jais šiame straipsnyje remiamasi analizuojant konkrečius su politinių partijų finansavimu susijusius praktinius klausimus, tarp kurių ir nuo 2012 m. sausio 1 d. įsigaliojusios Lietuvos Respublikos politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo bei finansavimo kontrolės įstatymo pataisos, kuriomis juridiniams asmenims uždrausta, o fiziniams asmenims apribota teisė neatlygintinai perleisti turtą politinėms partijoms.

Reikšminiai žodžiai: politinės partijos, politinių partijų finansavimas, politinių partijų finansavimo teisinis reglamentavimas, turiniai politinių partijų santykiai, išorinis politinių partijų finansavimas.

Įvadas

Politinės partijos dėl savo specifinių tikslų ir vykdomos veiklos svarbos yra ypatingi teisės subjektai. Šių viešųjų juridinių asmenų išskirtinumas pasireiškia tuo, kad jie kuriami siekiant patenkinti savo narių bendrus politinius interesus ir įgyvendinti viešąją valdžią. Kai teisėtai įsteigtos politinės partijos jau pradeda vykdyti savo veiklą ir dalyvauja kuriant valstybę, jos, be to, kad realizuoja savo narių politinius tikslus, dar ir išreiškia kitų asmenų politinę valią bei atstovauja visuomenės interesams. Šie politinių partijų tikslai gali būti įgyvendinami, tik kai joms užtikrinama reali teisė įgyti turtą ir juo naudotis. Atsižvelgiant į tai, kad politinės partijos – viešieji juridiniai asmenys ir jų veiklos, kurios metu būtų įgytas ar sukurtas turtas, galimybės gana ribotos, pagrindiniai politinių partijų turto įgijimo šaltiniai – privačių asmenų (įskaitant ir jų narių) aukos bei biudžeto dotacijos ir kitokia valstybės parama. Būtent šie turto įgijimo neatlygintinai (finansavimo) santykiai, lemiantys ne tik politinių partijų veiklos kokybę, bet ir turintys įtakos viešojo intereso įgyvendinimo galimybėms bei visos valstybės funkcionavimui, yra analizuojami šiame darbe.

Šiuolaikinėje teisėje vis labiau pastebima tendencija tiek dėl viešosios teisės skverbimosi į privatinės teisės reguliavimo sritį, tiek dėl privatinės teisės suaktyvėjimo viešosios teisės reguliuojamuose santykiuose¹. Viena iš tokių visuomeninių santykių rūšių, kur egzistuoja viešosios ir privatinės teisės normų tarpusavio sąveika, yra politinių partijų finansavimo santykiai. Nors nei teisės doktrinoje, nei teismų praktikoje nėra akcentuojama privatinės teisės įtaka šiems santykiams, straipsnyje atskleidžiama, kaip ir kokia apimtimi politinių partijų finansavimo santykiai gali būti reguliuojami privatinės teisės normų.

Dėl klausimų, susijusių su politinių partijų finansavimu, Lietuvos viešajame diskurse nuolat kyla daug prieštaringų atgarsių. Politinių partijų finansavimą reguliuojantys teisės aktai dažnai buvo keičiami, kaskart vis labiau varžant politinių partijų turto įgijimo galimybes. Galiausiai nuo 2012 m. sausio 1 d. juridiniams asmenims yra uždrausta, o fiziniams asmenims iš esmės apribota teisė neatlygintinai perleisti turtą politinėms partijoms. Šis darbas kone pirmasis bandymas pažvelgti į politinių partijų finansavimo santykius ne tik per viešosios, bet ir privatinės teisės prizmę, atkreipiant dėmesį į tai, kaip toks dvilypis politinių partijų finansavimo teisinio reglamentavimo supratimas yra aktualus praktine prasme.

Šio tyrimo objektas – politinių partijų finansavimo teisinis reguliavimas.

Straipsnio tikslas – remiantis teisės aktais bei moksline doktrina, atskleisti politinių partijų finansavimo teisinio reguliavimo prigimtį viešosios ir privatinės teisės kontekste.

Atliekant tyrimą duomenys rinkti dokumentų analizės metodu, o surinktų duomenų analizei taikytas kokybinės turinio analizės metodas kartu su sisteminiu, teleologiniu ir lyginamuoju teisės metodais.

1 Baranauskas, E., *et al. Civilinė teisė. Bendroji dalis*. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2008, p. 22–24.

1. Politinių partijų finansavimo teisinio reguliavimo atsiradimo prielaidos, kaita ir dabartinė situacija

Teisiniame politinių partijų institucionalizavimo² procese įstatymų leidėjo dispozicijoje greta kitų šių viešųjų juridinių asmenų veiklos reglamentavimo klausimų yra ir jų finansavimo sureguliuojimas. Įstatymų leidėjas, siekdamas tinkamai sureguliuoti lengvai pažeidžiamus turtinius santykius tarp politinių partijų ir jas remiančių privačių asmenų bei valstybės, atitinkamomis teisės normomis *inter alia* nustato ir politinių partijų turto įgijimo šaltinius, jo gavimo tvarką, ribas, naudojimą bei kontrolę. Tik konkrečiai apibrėžtos, pakankamai griežtos ir stabilios teisės normose įtvirtintos taisyklės gali užtikrinti, jog politinių partijų finansavimo santykiuose vyrautų teisėtumas ir būtų realiai įgyvendinamas visuomenės interesas dėl skaidrios valstybės politinės sistemos ir teisėkūros³.

Nors jau patys pirmieji politiniai dariniai, susiformavę dar XVIII a. Didžiojoje Britanijoje, turėjo finansinių poreikių, tačiau politinių partijų finansavimo santykiai išsamiai teisiškai pradėti reglamentuoti tik XX a. 7–8 dešimtmetyje⁴. Tokį vėlyvą teisinio reguliavimo atsiradimą galima paaiškinti keliais aspektais. Visų pirma ilgą laiką politinės partijos buvo labai ribotų interesų nereikšmingos politinės grupuotės, atstovaujančios tik nedidelei daliai visuomenės (daugiausia turtingųjų sluoksniui). Be to, valstybės valdžios institucijas sudarė būtent tų partinių klubų nariai, kurie buvo suinteresuoti, jog jų veiklos nereguluotų jokie įstatymai. XIX a. pabaigoje – XX a. pirmoje pusėje Vakarų Europoje kilus socialinėms reformoms, politinių partijų narių skaičius išaugo keliasdešimt kartų ir jos tapo reikšmingais įvairių visuomenės grupių interesų apsaugos ir įgyvendinimo subjektais⁵. Tačiau ir tuo metu valstybė vengė kišimosi į politinių partijų veiklą, suvokdama šių viešųjų juridinių asmenų didelę įtaką ir galimą neigiamą reakciją į jų atžvilgiu priimtus nepalankius sprendimus. Ir tik tada, kai buvo užfiksuoti atvejai, jog privataus kapitalo savininkai, siekdami įgyvendinti savo asmeninius tikslus, daro neleistiną poveikį politinėms partijoms, buvo priimti teisės aktai, reglamentuojantys politinių partijų finansavimo santykius. Pirmoji tai padarė Vokietija 1949 m., priėmusi įstatymą, įteisinusį dotacijas politinėms partijoms iš valstybės biudžeto⁶. Šiuo pavyzdžiu 1955 m. pasekė ir Olandija, o 1988 m. Prancūzija pirmoji įstatymo lygmeniu apribojo politinių partijų teisę įgyti turtą iš privačių subjektų⁷.

-
- 2 Teisinis politinių partijų institucionalizavimas suprantamas kaip teisės normomis numatomas ir atitinkamai nukreipiamas politinių partijų steigimasis ir veikla. Žr.: Šileikis, E. *Politinių partijų institucionalizavimas: partijų steigimas, registravimas, teisės, veiklos sustabdymas ir nutraukimas*. Vilnius: Onė, 1997, p. 9.
 - 3 Ewing, K. D.; Issacharoff, S. *Party Funding and Campaign Financing in International Perspective*. Oxford, Portland: Hart Publishing, 2006, p. 7.
 - 4 Bložė, M. Politinių partijų finansavimas Vakarų Europos šalyse. *Politologija*. 1999, 4: 24.
 - 5 Katz, R.; Mair, P. Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of Cartel Party. In *Party Politics*. 1995, 1: 2–28.
 - 6 Scarrow, S. E. Party Finance Scandals and their Consequences in the 2002 Election. *German Politics and Society*. 2003, 21 (66): 122.
 - 7 Bložė, M., *supra* note 4, p. 24–25.

Šiuo metu, remiantis Tarptautinio demokratijos ir rinkimų paramos instituto (angl. *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* arba *IDEA*) oficialiais duomenimis⁸, maždaug 64 proc. pasaulio valstybių egzistuoja teisės normų ir principų sistemos, reglamentuojančios politinių partijų finansavimo santykius. Šalys, kuriose atskiri įstatymai ar kiti teisės aktai nėra priimti, daugiausia yra iš vadinamojo trečiojo pasaulio. Nors egzistuoja ir keletas išimčių: pavyzdžiui, Norvegijoje ar Švedijoje⁹ labai abstrakčiai, o Šveicarijoje iki šiol visiškai neregamentuojami šie politinių partijų turtiniai santykiai¹⁰. Toks fenomenas paaiškinamas tuo, kad minėtose valstybėse turtiniai santykiai tarp politinių partijų ir privačių subjektų pagrįsti dideliu skaidrumu ir dėl to nekyla aktyvios teisėkūros poreikis. Tačiau tai, kad šiose valstybėse nėra priimti specialūs teisės aktai, išimtinai reglamentuojantys politinių partijų finansavimo santykius, dar nereiškia, kad tokie visuomeniniai santykiai apskritai neatsiranda ir yra nereguliuojami. Čia tai daro bendri visiems turtiniams santykiams taikomi teisės aktai. O štai tose valstybėse, kuriose nuolat išryškėja politinių partijų neteisėti ar net nusikalstami bendradarbiavimo su savo rėmėjais santykiai, teisiškai įtvirtinamos konkrečios priemonės, galinčios tinkamai spręsti politinių partijų finansavimo problemas.

Lietuvoje, kaip ir daugelyje Europos ir Š. Amerikos valstybių, politinių partijų finansavimo santykių institutas yra ganėtinai naujas, jo svarba ir socialinis vertingumas pripažintini palaipsniui. Pirmasis specialusis teisės aktas, tiesiogiai reglamentuojantis politinių partijų turtinius santykius, buvo priimtas tik 1997 metais¹¹. Paradoksalu ir tai, kad šis įstatymas reglamentavo ne apskritai visą politinių partijų finansavimą, o tik vieną iš jo sudėtinių dalių – politinių kampanijų finansavimo santykius. Po poros metų ši spraga buvo pašalinta, priėmus Lietuvos Respublikos politinių partijų ir politinių organizacijų finansavimo įstatymą¹². Galiausiai šie teisės aktai po daugelio pakeitimų buvo sujungti į vieną Lietuvos Respublikos politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo ir finansavimo kontrolės įstatymą (toliau – Politinių partijų finansavimo įstatymas)¹³, Seimo priimtą 2004 metais. Be šio įstatymo, politinių partijų finansavimo

8 Informacija apie politinių partijų turtinių santykių reguliavimą surinkta iš 111 pasaulio valstybių. Žr.: Austin, R.; Tjernström, M. (eds.). *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Stockholm: Trydells Trieckeri, 2003, p. 187.

9 Švedijos yra priimtas tik rekomendacinio pobūdžio teisės aktas, nustatantis bendrąsias politinių partijų turtinių santykių taisykles, o Norvegijos atveju reglamentuojamas tik dotacijų iš valstybės biudžeto paskirstymo politinėms partijoms procesas, bet ir tai daroma kiekvienais metais Norvegijos parlamentui priimant specialų vienkartinį teisės aktą. Žr.: Political Finance Database [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-03-15]. <<http://www.idea.int/political-finance/index.cfm>>.

10 Nors Šveicarijoje jokie įstatymai nereguliuoja politinių partijų finansavimo santykių, jie *de facto* egzistuoja ir yra pripažįstami teismų praktikoje. Žr.: Brändle, M. Country Reports on Political Corruption and Party Financing: Switzerland [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-03-15]. <http://www.transparency.org/content/download/5464/31885/file/political_corruption_party_financing_switzerland.pdf>.

11 Lietuvos Respublikos politinių kampanijų finansavimo kontrolės įstatymas. *Valstybės žinios*. 1997, Nr. 104-2626.

12 Lietuvos Respublikos politinių partijų ir politinių organizacijų finansavimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 11-240.

13 Lietuvos Respublikos politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo bei finansavimo kontrolės įstatymas. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 135-4894.

santykius tiesiogiai arba subsidiariai reglamentuoja ir 2000 m. priimtas Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas (toliau – CK)¹⁴.

2. Politinių partijų finansavimo samprata ir teisinio reglamentavimo ypatumai

2.1. Politinių partijų finansavimo, kaip turtinių santykių, samprata

Lietuvos Respublikos politinių partijų įstatymas (toliau – Politinių partijų įstatymas)¹⁵ kaip pagrindinį politinių partijos veiklos tikslą įvardija siekį dalyvauti įgyvendinant valstybės valdžią ir savivaldos teisę. Todėl pagrindiniai santykiai, kuriuose šie viešieji juridiniai asmenys turi interesą dalyvauti ir faktiškai dalyvauja, yra viešosios valdžios įgyvendinimo santykiai. Tačiau šių santykių pagrindas ir realus garantas yra politinių partijų finansavimo santykiai. Politinės partijos, įgydamos turtą ir galėdamos juo naudotis, tampa materialine prasme savarankiškais visuomeninių santykių dalyviais, pajėgiais vykdyti nuolatinę veiklą ir siekti užsibrėžtų tikslų. Priešingu atveju, t. y. draudžiant ar iš esmės ribojant politinių partijų galimybes dalyvauti turtiniuose santykiuose, jų veikla gerokai paralyžiuojama, nes, nesant turto ar jo turint nepakankamai, politinėms partijoms sudėtinga vykdyti savo kasdieninę veiklą: mokėti atlyginius darbuotojams, rengti susitikimus su savo nariais, organizuoti masinius renginius, skleisti informaciją apie save ir t. t. Dėl šios priežasties ir pagrindinis politinių partijų tikslas, susijęs su dalyvavimu įgyvendinant viešąją valdžią, tampa beveik nerealizuojamas.

Pažymėtina, kad tiek Lietuvos teisės aktuose, tiek teismų praktikoje ar teisės doktrinoje politinių partijų turtiniai santykiai, kurių metu neatlygintinai įgyjamas turtas, vadinami finansavimu. Lingvistiškai finansavimas aiškinamas kaip finansų (t. y. pinigų) teikimas, o jo sinonimais laikomi rėmimas, šelpimas ar aukojimas¹⁶. Atsižvelgiant į šią sampratą, teisine prasme finansavimas galėtų būti apibūdinamas kaip neatlygintino pobūdžio teisinis santykis, vykstantis tarp tam tikrų subjektų, vienam iš jų perduodant, o kitam priimant pinigus. Politinių partijų finansavimo įstatymo, kaip pagrindinio teisės akto, reguliuojančio politinių partijų finansavimo santykius, kontekste finansavimo termino vartojimas yra tikslus tik apibūdinant privačių asmenų piniginių aukų skyrimą politinėms partijoms bei valstybės biudžeto dotacijų skirstymą. Tačiau Politinių partijų finansavimo įstatymas taip pat suteikia galimybę privatiems asmenims skirti politinėms partijoms ne tik pinigines, bet ir nepinigines aukas. Taip pat ir valstybė remia politines partijas ne tik perleisdama pinigus, bet ir, pavyzdžiui, panaudodama pagrindu perduodama joms nekilnojamąjį turtą. Galiausiai finansavimui pagal jo tiesioginę reikšmę neturėtų būti priskirtina politinių partijų veikla, iš kurios gautos lėšos įvardijamos kaip vienas iš politinių partijų finansavimo šaltinių. Dėl šių priežasčių Politinių partijų finansavimo

14 Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 74-2262.

15 Lietuvos Respublikos politinių partijų įstatymas. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 29-692.

16 *Dabartinės lietuvių kalbos žodynas*. Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidybos institutas, 2000, p. 362.

įstatymo pavadinimas nevisiškai atspindi šio teisės akto reglamentavimo objektą, kurį sudaro tiek atlygintini, tiek neatlygintini politinių partijų pinigų ir kito turto įgijimo santykiai. Tačiau sudėtinga rasti visus šiuos santykius galintį apibūdinti bendrą terminą, todėl lakoniškumo sumetimais teisinėje terminijoje gali būti vartojama finansavimo (angl. *funding* arba *financing*) sąvoka, gana paplitusi ir užsienio šalyse, kur dažniausiai ji įtraukiama į specialių įstatymų, reglamentuojančių atitinkamus politinių partijų turtinius santykius, pavadinimus. Vis dėlto kiekvienu atveju būtina konkrečiai apibūdinti finansavimo turinį, kad būtų išvengta dviprasmybių ir nesusipratimų. Šiame darbe finansavimui arba finansavimo santykiams priskiriami visi santykiai, kurių metu politinėms partijoms neatlygintinai perleidžiamas turtas, taip pat ir tie atlygintini turtiniai santykiai, kuriuose dalyvaudamos politinės partijos įgyja lėšų (pinigų).

2.2. Politinių partijų finansavimas, kaip privatinės teisės reguliavimo dalykas

Dar nuo romėnų laikų visos teisės šakos pagal jų reguliuojamų visuomeninių santykių turinį, subjektus bei teisinio reglamentavimo metodą skirstomos į viešąją ir privatinę¹⁷. Nepaisant to, kad šiuolaikinėje teisės doktrinoje visiškai pagrįstai toks grupavimas laikytinas nenuosekliu ir netgi prieštaringu¹⁸, teisės aktuose šie terminai vartojami gana dažnai¹⁹.

Pagrindinis privatinės teisės ypatumas yra tas, kad jos reguliuojami santykiai formuojasi tarp autonomiškų ir laisvų asmenų, kurių padėtis teisiškai iš esmės yra lygi. Priešingai nei viešosios teisės šakose, privatinės teisės reglamentavimo dalyką sudarančiuose santykiuose jų subjektai yra nepriklausomi ir nesubordinuoti vienas kito atžvilgiu, todėl šie santykiai kitaip dar vadinami horizontaliaisiais.

Civilinė teisė – pagrindinė privatinės teisės²⁰, o kartu ir visos teisės sistemos šaka, kurios normos reguliuoja lygiateisių, vienas kitam nepavaldžių asmenų laisvus santykius. Civilinėje teisėje, kaip ir kitose privatinės teisės šakose, vyrauja dispozityvusis metodas, suponuojantis, kad kiekvienas šių santykių dalyvis turi galimybę laisvai pasirinkti dalyvavimo civilinėje apyvartoje formas bei savo nuožiūra modeliuoti santykius su kitais asmenimis, žinoma, nepažeidžiant imperatyvių teisės normų, viešosios tvarkos ir geros moralės principų.

Konkretų civilinės teisės reglamentavimo objektą apibrėžia pagrindinis šios teisės šakos šaltinis – CK. Vadovaujantis šio įstatymo 1.1 straipsnio 1 dalimi, civilinės teisės reguliuojamus santykius galima suskirstyti į tris dideles grupes: turtinius santykius, su turtiniais santykiais susijusius asmeninius neturtinius santykius bei įstatymų nustatytais

17 Baranauskas, E., *et al.*, *supra* note 1, p. 17.

18 H. Kelsenas nurodo, kad teisės šakų skirstymas į viešąją ir privatinę pagal tai, ar konkrečiu reguliavimu siekiama įgyvendinti viešą ar privatų interesą, yra grynai ideologinis ir neatitinka šiuolaikinės teisės sampratos, pagal kurią kiekvienas privatus interesas, jeigu jis yra teisėtas, kartu yra ir viešasis. Žr.: Kelsen, H. *Grynoji teisės teorija*. Vilnius: Eugrimas, 2002, p. 231–233.

19 Pavyzdžiui, Civiliniame kodekse viešosios teisės terminas vartojamas 1.1. str. 2 d., 1.81 str. 3 d., 6.271 str. 2 d., 6.321 str. 4 d.

20 Teisės doktrinoje privatinės teisės ir civilinės teisės terminai dažnai yra vartojami kaip sinonimai, tačiau tikslumo dėlei būtina pažymėti, kad šių sąvokų negalima tapatinti, kadangi, be civilinės teisės, privatinėi teisei taip pat yra priskiriamos darbo, komercinė ir kitos teisės šakos.

atvejais ir kitus, t. y. nesusijusius su turтинiais, asmeninius neturtinius santykius. Toks platus reglamentavimo objektas suponuoja, kad civilinės teisės normos, plėtodamos Lietuvos Respublikos Konstitucijoje²¹ įtvirtintų pagrindinių turтinių ir neturtinių teisių įgyvendinimo teisinį mechanizmą ir užtikrindamos realias privačių santykių vystymosi galimybes, užima išskirtinę vietą visoje teisės sistemoje.

Vienareikšmiškai pripažįstama, kad pagrindinis civilinės teisės reglamentavimo objektas yra turтiniai santykiai. Jais laikomi tokie visuomeniniai santykiai, kurie atsiranda tarp asmenų dėl tam tikro turto. Pažymėtina, kad iš esmės visi turтiniai santykiai yra vienaip ar kitaip reglamentuojami teisės normomis, tačiau civilinė teisė reguliuoja ne absoliučiai visus turтinius santykius, o tik tuos, kurių subjektai yra autonomiškai ir kurių padėtis teisiškai iš esmės lygi²².

Šiuos civilinių teisių santykių kriterijus atitinka ir dalis politinių partijų finansavimo santykių. Visų pirma Politinių partijų finansavimo įstatymo 10 straipsnyje nustatyta, kad fiziniai asmenys (iki 2012 m. sausio 1 d. ir juridiniai asmenys) šio įstatymo nustatyta tvarka turi teisę aukoti savarankiško politinės kampanijos dalyvio (įskaitant politines partijas) naudai. Būtent šie santykiai, kai privatūs asmenys perleidžia politinėms partijoms daiktus, pinigus ar kitą turtą, gali būti priskirti civilinės teisės reglamentavimo objektui, kadangi:

1) yra turтinio pobūdžio, nes susiklosto tarp asmenų (privačių asmenų iš vienos pusės ir politinių partijų – iš kitos) dėl pinigų ir kito turto perleidimo;

2) nei politinės partijos, nei juolab jas remiantys privatūs asmenys neturi jokių valdingų įgaliojimų vieni kitų atžvilgiu ir šių turтinių santykių metu nė vienas iš jų neatlieka (nevykdo) viešosios valdžios funkcijų;

3) politinėms partijoms aukojantys asmenys su šiais viešaisiais juridiniais asmenimis nėra tarpusavyje susiję jokiais pavaldumo (subordinacijos) ryšiais;

4) teisės aktai nenustato jokios pareigos asmenims perduoti turtą politinėms partijoms, o tai jie daro savo laisva valia;

5) šie turтiniai santykiai atsiranda sandorių, kaip asmenų valios autonomijos raiškos rezultatu, o ne tam tikrų administracinių aktų pagrindu.

Remiantis išdėstytais argumentais, pagrįstai galima teigti, kad santykiai, kurių metu privatūs asmenys neatlygintinai perduoda, o politinės partijos įgyja turtą, patenka į civilinės teisės dalyką. Šiuos santykius detalčiai reglamentuoja Politinių partijų finansavimo įstatymas, taip pat tiek, kiek šis specialusis teisės aktas nereguliuoja, jiems taikomos CK 6 knygos IV dalies XVII skyriuje įtvirtintos sutartinių dovanojimo santykių nuostatos ir kitos su šiais santykiais susijusios CK normos.

Be to, politinėms partijoms įgijus turtą, dėl jo gali atsirasti nauji prievoliniai teisiniai santykiai, nes Politinių partijų finansavimo įstatymo 13 straipsnis suteikia galimybę politinėms partijoms verstis leidybos, spaudos ir atributikos platinimo, nuosavybės teise priklausančio turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo, politinių bei kultūrinių renginių (paskaitų, parodų ir kt.) organizavimo veikla, kurios metu įgytos lėšos pagal Politinių partijų finansavimo įstatymą taip pat laikomos finansavimo šaltiniu. Ne-

21 Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*. 1992, Nr. 33-1014.

22 Baranauskas, E., *et al.*, *supra* note 1, p. 46.

kyla abejonų, kad santykiams, atsirandantiems vykdant šią veiklą, taip pat yra būdingi anksčiau nurodyti civilinių teisinių santykių požymiai. Politinių partijų finansavimo įstatymas konkrečiai nereglamentuoja šių prievolinių santykių, todėl jiems yra tiesiogiai taikomos CK normos, reguliuojančios pirkimą-pardavimą, nuomą, atlygintinų paslaugų teikimą, paskolą ir kt.

Tai, kad įvardinti politinių partijų finansavimo santykiai priskirtini civilinės teisės reglamentavimo objektui, yra svarbu keliais aspektais. Visų pirma visa tai suponuoja, jog įstatymų leidėjas, reglamentuodamas šiuos santykius, privalo vadovautis civilinių santykių teisinio reguliavimo principais. CK 1.2 straipsnyje nurodoma, kad civiliniai santykiai reglamentuojami remiantis jų subjektų lygiateisiškumo, nuosavybės neliečiamumo, sutarties laisvės, nesikišimo į privačius santykius, teisinio apibrėžtumo, proporcingumo, teisėtų lūkesčių, neleistinumo piktnaudžiauti teise ir visokeriopos civilinių teisių teisminės gynybos principais. Žvelgiant į esamą reglamentavimą, iš pirmo žvilgsnio gali pasirodyti, jog ne visais atvejais yra paisoma šių principų, nes, pavyzdžiui, Politinių partijų finansavimo įstatymas privačių asmenų turtinius santykius su politinėmis partijomis reglamentuoja labai tiksliai ir netgi gana griežtai. Šiame teisės akte yra nustatyta, kokie konkretūs asmenys turi teisę neatlygintinai perleisti turtą politinėms partijoms, išskirtas maksimalus aukų dydis, nurodoma, kokia tvarka turi būti teikiamos aukos, taip pat įtvirtintos nuostatos dėl asmenų, dalyvaujančių politinių partijų finansavimo santykiuose, pavišimo ir pan. Viena vertus, esant tokiam tiksliai ir nuosekliam reglamentavimui, yra užtikrinamas teisinių santykių tikrumas ir stabilumas, taip pat įgyvendinamas teisinio apibrėžtumo principas. Iš kitos pusės, toks detalus reguliavimas tarsi pažeidžia CK 1.2 straipsnyje deklaruojamus sutarčių laisvės ir valstybės nesikišimo į privačius santykius principus. Iš tikro Politinių partijų finansavimo įstatymas nustato ne vieną draudimą ar ribojimą, susijusį su politinių partijų finansavimo santykiais, tačiau būtina įvertinti ypatingą politinių partijų teisinį statusą, jų veiklos svarbą, taip pat labai stiprų visuomenės interesą, dominuojantį ne tik politinių partijų finansavimo, bet ir visuose kituose šių viešųjų juridinių asmenų dalyvaujamuose santykiuose. Ne veltui Politinių partijų finansavimo įstatymo 1 straipsnio 1 dalyje pažymima, kad šiuo teisės aktu siekiama užtikrinti politinių partijų finansavimo teisėtumą, skaidrumą ir viešumą. Visi šie tikslai suponuoja būtinybę imtis pagrįstų ir proporcingų priemonių reguliuojant politinių partijų finansavimo santykius, ką įstatymų leidėjas ir daro, dėl ko iš dalies ribojami tam tikri teisinio reglamentavimo principai. Svarbu pažymėti, jog ir pačiame CK įtvirtinta daug normų, apribojančių, pavyzdžiui, sutarčių laisvės ar nesikišimo į privačius santykius principų įgyvendinimą. Visa tai, kaip ir politinių partijų finansavimo santykių atveju, daroma siekiant suderinti atskirų asmenų ir visos visuomenės interesus, užtikrinti konkrečių subjektinių teisių apsaugą, asmenų teisėtus lūkesčius, taip pat išvengti nesąžiningumo ir piktnaudžiavimo savo teisėmis atveju.

Politinių partijų finansavimo santykių kvalifikavimas kaip privatinis yra reikšmingas ir jų dalyviams. Civilinėje teisėje yra taikomas visuotinai pripažintas principas *quod lege non prohibitum, licitum est* (leidžiama viskas, ko teisė (įstatymas) nedraudžia)²³.

23 Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2005 m. sausio 25 d. nutartis civilinėje byloje A. F. v. K. Ž. (bylos Nr. 3K-3-68/2005).

Todėl tų politinių partijų finansavimo santykių, kurie patenka į civilinės teisės regulavimo objektą, dalyviai turi teisę savo nuožiūra pasirinkti elgesio variantus, juos teisiškai įtvirtinti, susitarant dėl detalaus turinio, privalomumo, sankcijų ir kitų sąlygų tiek, kiek to tiesiogiai nedraudžia įstatymas. Priešingu atveju – teigiant, jog visi politinių partijų finansavimo santykiai priskirtini viešajai teisei, jų subjektai galėtų veikti tik neviršydami įstatymo jiems nustatytos laisvės, nes viešojoje teisėje galioja principas, jog galima tik tai, kas tiesiogiai yra nurodyta (leista) įstatyme²⁴.

Pagaliau ir teismams, sprendžiantiems ginčus, kylančius iš politinių partijų finansavimo, yra svarbu tai, jog kai kurie iš šių santykių yra civilinės teisės reglamentavimo dalis. Teisės normų nereguliuotiems civiliniams santykiams gali būti taikomos įstatymo ar teisės analogijos (CK 1.8 straipsnis), kai viešosios teisės srityse analogija paprastai neleistina²⁵. Civilinėje teisėje daug vertinamųjų sąlygų, todėl teismai, sprenddami civilines bylas, gali labiau veikti savo nuožiūra, atsižvelgdami į realias bylos aplinkybes.

Suformuota pozicija, kad dalis politinių partijų finansavimo santykių laikytini privatiniais, gali pasirodyti gana netikėta ir net radikali klasikinės civilinės teisės doktrinos kontekste, todėl vertėtų paanalizuoti galimus oponentų kontrargumentus.

Tokios nuomonės priešininkai kaip esminį motyvą, kodėl civilinės teisės normos nereguliuoja politinių partijų finansavimo santykių, ko gero, nurodytų tai, kad šiuos specifinius visuomeninius santykius iš esmės reglamentuoja Politinių partijų finansavimo įstatymas, kuris laikomas viešosios teisės aktu, o CK 1.1 straipsnio 2 dalyje aiškiai nurodyta, kad santykiams, kuriuos reglamentuoja viešosios teisės normos, šis kodeksas taikomas tiek, kiek šių santykių nereglamentuoja atitinkami įstatymai, taip pat šio kodekso įsakmiai nurodytais atvejais. Juolab ir teisės doktrinoje pažymima, jog civilinė teisė reglamentuoja visus kitus turtinius santykius, kurių nereguliuoja viešoji teisė²⁶. Kitaip tariant, jeigu viešosios teisės normos jau reguliuoja tam tikrus turtinius santykius, civilinė teisė neturėtų kištis į šį reglamentavimą arba tai turėtų daryti tik labai minimaliai (subsidiaraus taikymo galimybė).

Tik iš dalies būtų galima sutikti su tokiais teiginiais. Nors bendriausia prasme Politinių partijų finansavimo įstatymas, atsižvelgiant į jo tikslus ir reglamentavimo objektą, gali būti laikomas viešosios teisės šaltiniu, tačiau, analizuojant konkretų šio *lex specialis* turinį, matyti, kad jame susipynusios tiek viešosios, tiek privatinės teisės normos. Nekyla abejonių, kad Politinių partijų finansavimo įstatymo normos, reguliuojančios politinių partijų finansinės veiklos ir politinių kampanijų finansavimo apskaitą, politinių partijų ir politinių kampanijų finansinės veiklos kontrolę, politinių partijų ir politinių kampanijų auditą, politinę ir politinės kampanijos reklamą, taip pat valstybės biudžeto dotacijų ir politinės kampanijos dalies išlaidų kompensacijos apskaičiavimą, paskirstymą, mokėjimą ir naudojimą, pagrįstai laikytinos viešosios teisės (konstitucinės, administracinės, finansų ir kt. teisės šakų) dalimi. Tokią išvadą galima daryti iš to,

24 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. gegužės 23 d. nutarimas (bylos Nr. 70/06).

25 Europos konstitucinių teismų konferencijos XIV kongreso bendrasis pranešimas [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-03-15]. <[www.lrkt.lt/conference/Pranesima i/Bendrasis%20pranesimas_LT.doc](http://www.lrkt.lt/conference/Pranesima%20pagrindinis%20pranesimas_LT.doc)>.

26 Baranauskas, E., *et al.*, *supra* note 1, p. 46.

kad šie visuomeniniai santykiai atsiranda atitinkamoms institucijoms vykdant įstatymu numatytas valdžios funkcijas, o ne kaip teisiškai lygių asmenų autonomijos raiškos rezultatas. Be to, šiuos santykius reglamentuojančios teisės normos yra imperatyvaus pobūdžio, jose nustatomos pareigos, kurias politinės partijos ir kiti su jomis susiję asmenys privalo vykdyti pagal atitinkamų institucijų reikalavimus, o jų nesilaikant gali būti taikomos sankcijos.

Tačiau Politinių partijų finansavimo įstatymas negali būti laikomas viešosios teisės aktu ta apimtimi, kuria reguliuoja santykius, atsirandančius tarp politinių partijų ir privačių asmenų, skiriančių politinėms partijoms pinigų ar kitą turtą kaip aukas, taip pat tuos santykius, kurių metu politinės partijos vykdydamos veiklą įgyja lėšų. Dėl anksčiau nurodytų motyvų šie visuomeniniai santykiai nepatenka į viešosios teisės reglamentavimo objektą ir pagal savo esmę visiškai atitinka civilinių turtinių santykių sampratą, todėl Politinių partijų finansavimo įstatymas minėta apimti gali būti laikomas civilinės teisės šaltiniu. Atsižvelgiant į tai šiuo konkrečiu atveju nebėra aktuali ir CK 1.1 straipsnio 2 dalies nuostata dėl CK taikymo viešosios teisės aktų reguliuojamiems turtiniams santykiams.

Oponentai taip pat gali kelti prielaidą, jog tai, kad politinių partijų finansavimo santykiai atskirai neregamentuojami CK, šiame teisės akte nėra jokių nuorodų dėl specialaus politinių partijų finansavimo santykius reglamentuojančio įstatymo taikymo ir apskritai net neminimos politinės partijos (priešingai nei kiti viešieji juridiniai asmenys²⁷), gali reikšti įstatymų leidėjo poziciją politinių partijų finansavimą priskirti išimtinai viešosios teisės reguliuojamiems visuomeniniams santykiams. Atsakant į tai visų pirma būtina pažymėti, kad CK atskirai neregamentuoja jokios konkrečios teisinės formos juridinių asmenų turtinių santykių, o tik aptaria tam tikrus kai kurių viešųjų juridinių asmenų klausimus, susijusius su jų teisiniu subjektiškumu. CK, kaip privatinis turtinius santykius reglamentuojantis teisės aktas, yra *lex generalis*. Jis įtvirtina pamatinius visų turtinių santykių reguliavimo principus, suformuoja bendrąsias turtinių santykių, kuriuose dalyvauja teisiškai lygūs ir nepriklausomi subjektai, taisykles, o esant poreikiui nedraudžia kitiems įstatymams nustatyti specialiąsias turtinių santykių, kuriuose dalyvauja tam tikrą ypatingą subjektiškumą turintys asmenys, nuostatas. Be to, siekis viename įstatyme sureguliuoti atskirų asmenų turtinius santykius, pasižymintį tam tikrais ypatumais, būtų ydingas juridinės technikos požiūriu, nes gerokai išplėstų tokio įstatymo apimtį ir dėl diferencijuoto reguliavimo taptų sunkiau jį praktiškai taikyti. Dėl visų šių priežasčių yra priimami specialūs įstatymai, kurie, kaip reikalauja bendrosios nuostatos, atskirai reglamentuoja tam tikrų asmenų turtinius santykius. Vienas iš tokių atvejų ir yra politinių partijų finansavimo santykiai, kuriuos, kaip minėta, reguliuoja specialusis įstatymas²⁸. O tai, kad CK tiesiogiai neįvardija šio įstatymo ir jo

27 Pavyzdžiui, CK 2.37 straipsnyje yra minimos religinės bendruomenės ir bendrijos, o 2.38 straipsnyje – profesinės sąjungos.

28 Iš esmės visoje Europoje politinių partijų finansavimo santykiai yra reglamentuojami specialiais įstatymais, tik vienais atvejais yra priimami atskiri, vien tik politinių partijų turtiniams santykiams skirti įstatymai (pvz., Bosnijoje ir Hercegovinoje, Vengrijoje), o kitais – šios nuostatos yra inkorporuojamos į įstatymus, kurie bendrai reglamentuoja visus politinių partijų subjektiškumo ir veiklos aspektus (pvz., Estijoje,

reguliuojamų santykių, nereiškia, kad tarp jų nėra jokio teisinio ryšio²⁹, nes, kaip minėta, ši institutą reguliuoja tiek CK, tiek Politinių partijų finansavimo įstatymo normos, kurios tarpusavyje sudaro vientisą sistemą.

Politinių partijų finansavimo įstatymo buvimas taip pat nesuponuoja, kad jo reguliuojami visuomeniniai santykiai automatiškai nebepatenka į civilinės teisės reglamentavimo sritį, o ir pats toks įstatymas negali būti laikomas privatinės teisės aktu. CK nėra vienintelis civilinis įstatymas. Jis neapima visų turtinių santykių, todėl kartu su juo galioja ir kiti specialūs įstatymai³⁰, vienas iš jų yra Politinių partijų finansavimo įstatymas. Kaip minėta, Lietuvos atveju šis įstatymas civilinės teisės šaltiniu gali būti laikomas tik ta apimtimi, kiek reguliuoja privačių asmenų neatlygintinus santykius su politinėmis partijomis, taip pat tiek, kiek įtvirtina bendrąsias politinių partijų įgyto turto perleidimo atlygintinai nuostatas.

Taip pat svarbu atkreipti dėmesį į politinių partijų teisinio subjektiškumo ypatumus, kuriuos nustato CK. Nors CK 2.34 straipsnyje vardijant atskiras viešųjų juridinių asmenų rūšis politinės partijos ir nėra nurodomos, tačiau Politinių partijų įstatymas aiškiai nustato, kad politinė partija – tai viešasis juridinis asmuo.

Privačių ir viešųjų juridinių asmenų atribojimo problema yra svarbi, nes susijusi su juridinių asmenų teismo ir veiksnumo apimti. Politinėms partijoms, kaip ir kitiems viešiesiems juridiniams asmenims, būdinga tai, kad jos turi specialųjį teisumą, t. y. gali turėti ir įgyti tik tokias teises ir pareigas, kurios neprieštarauja jų steigimo dokumentams ir veiklos tikslams (CK 2.74 straipsnio 2 dalis), o štai privatūs juridiniai asmenys gali turėti bet kokias civilines teises ir pareigas (CK 2.74 straipsnio 1 dalis). Dėl šios priežasties Politinių partijų įstatymo 6 straipsnio 2 dalies 4 punkte nurodyta, kad politinės partijos įstatuose, kaip šios teisinės formos juridinio asmens steigimo dokumente, turi būti aiškiai apibūdinti veiklos tikslai, išsamiai nurodant veiklos sritis ir rūšis. Veiklos srities terminas apibrėžiamas kaip tam tikra veiklos šaka, o rūšis reiškia žemėnę veiklos skirstymo pakopą³¹. Politinių partijų atveju jau pats šių viešųjų juridinių asmenų pavadinimas atspindi bendrą veiklos sritį, o konkrečius tikslus, taigi ir veiklos sritis, įvardija Politinių partijų įstatymas. Jo 2 straipsnis, pateikdamas politinės partijos sampratą, nurodo, kad šio viešojo juridinio asmens tikslai – tenkinti savo narių politinius interesus, padėti išreikšti Lietuvos Respublikos piliečių politinę valią, siekti dalyvauti įgyvendinant valstybės valdžią ir savivaldos teisę. Pažymėtina, kad paprastai politinės partijos savo steigimo dokumentuose veiklos tikslus nurodo pažodžiui perkeldamos Politinių partijų įstatymo 2 dalies nuostatas, arba juos apibrėžia labai idėjiškai ir abstrakčiai.

Vokietijoje). Žr.: The European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission). Draft Opinion on the Prohibition of Donations to Political Parties from Foreign Sources [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-03-15]. <[http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL\(2006\)020-e.asp#_ftn2](http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL(2006)020-e.asp#_ftn2)>.

29 Vienu iš įrodymų, patvirtinančių tokio ryšio egzistavimą, galėtų būti laikomos Seimo kanceliarijos Teismo departamento išvados, kuriose Politinių partijų finansavimo įstatymo projektų nuostatos buvo vertinamos atsižvelgiant į CK įtvirtintą reglamentavimą: pavyzdžiui, 2001 m. birželio 18 d. išvada Nr. IXP-614, 2002 m. balandžio 18 d. išvada Nr. IX P-614(2), 2004 m. kovo 12 d. išvada Nr. IXP-3308.

30 Baranauskas, E., *et al.*, *supra* note 1, p. 110.

31 Bakanas, A., *et al.* *Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Antroji knyga. Asmenys*. Vilnius: Justitia, 2002, p. 123.

Reikalavimas apibūdinti politinių partijų veiklos tikslus susijęs ir su tuo, kad viešųjų juridinių asmenų atžvilgiu taikoma *ultra vires* doktrina, reiškianti, kad kiekvienas jų sandoris, neatitinkantis veiklos tikslų, gali būti pripažintas negaliojančiu, neatsižvelgiant į kitos sandorio šalies sąžiningumą³². Tokią galimybę konkrečiai numato CK 1.82 straipsnio 2 dalis. Svarbu pažymėti, kad tokie sandoriai *per se* nėra niekiniai ir sukelia teises pasekmes iki tol, kol teismas savo sprendimu pripažįsta negaliojimo faktą. *Ultra vires* sandoriams taip pat priskiriami ir tie politinių partijų sandoriai, kuriuos sudarė jų valdymo organai, pažeisdami savo kompetenciją. CK 2.84 straipsnio 1 dalis nurodo, kad tokie sandoriai nesukelia jokių prievolių juridiniams asmenims, nebent vėliau jiems yra pritariama.

Remiantis anksčiau nurodytais Politinių partijų įstatymo nustatytais politinių partijų tikslais, būtų galima daryti išvadą, kad šis teisės aktas nenumato politinių partijų galimybės dalyvauti finansavimo santykiuose, todėl visi sandoriai, kurie kaip juridiniai faktai lemia finansavimo santykių atsiradimą, galėtų būti pripažinti negaliojančiais pagal CK 1.82 straipsnio 2 dalį. Tačiau Politinių partijų įstatymą būtina taikyti sistemaiškai ir atsižvelgti į įstatymų leidėjo tikslus, priimant šį teisės aktą. Jo 14 straipsnio 1 dalyje aiškiai nurodyta, kad politinės partijos įstatuose numatytiems tikslams įgyvendinti gali turėti trumpalaikio ir ilgalaikio turto, o jo 3 dalis nustato, kad konkrečius politinių partijų finansavimo šaltinius, lėšų ir turto gavimo, tvarkymo ir panaudojimo tvarką nustato kiti teisės aktai, ką ir daro specialūs Politinių partijų finansavimo įstatymas. Taigi įstatymai nedraudžia politinėms partijoms dalyvauti civilinėje apyvartoje, tačiau nurodo, kad visas finansavimo santykių metu gautas turtas turi būti išimtinai naudojamas įgyvendinant pagrindinius politinių partijų tikslus, t. y. tuos, kuriuos nustato Politinių partijų įstatymo 2 straipsnis.

2.3. Viešosios teisės normomis reguliuojamas politinių partijų finansavimas

Viešajai teisei priskiriamos tos teisės šakos, kurios reguliuoja visuomeninius santykius, pagrįstus vienu asmenų subordinacija kitiems (lot. *acte juris imperii*)³³. Viešojoje teisėje poveikis jos reguliuojamiems santykiams daromas imperatyviomis priemonėmis (draudimais, įpareigojimais), o privalomi šių, dar vertikaliaisiais vadinamų santykių dalyviai – valdingus įgaliojimus turintys ir teisiųjų santykių metu juos realizuojantys subjektai: valstybė, savivaldybė, jų institucijos ir pareigūnai. Šie subjektai taip pat gali būti ir privatinų santykių dalyviai, tačiau čia jie dalyvauja jau ne kaip savo valdingus įgaliojimus realizuojantis asmenys, o bendrais pagrindais su kitais santykių subjektais, nesant jokio pavaldumo (lot. *acte juris gestionis*).

Įprasta manyti, kad politinių partijų finansavimo santykiai išimtinai priskirtini viešosios teisės reglamentavimo dalykui, nurodant, kad šiame institute „susipina įvairūs

32 Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2006 m. spalio 31 d. nutartis civilinėje byloje UAB „Vasmangas“ v. UAB „Valdo leidykla“ (bylos Nr. 3K-3-567/2006).

33 Dovidauskas, M.; Norkus, R. Civilinės ir mokesčių teisės sąlyčio ir atribojimo problemos. *Jurisprudencija*. 2006, 2(80): 16.

„tarpdalykiniai“ klausimai, t. y. konstitucinės, administracinės, mokesčių ar baudžiamosios teisės aspektai“³⁴. Tokia pozicija formuojama remiantis Politinių partijų finansavimo įstatymu, kaip pagrindiniu politinių partijų finansavimo santykius reglamentuojančiu teisės aktu. Tačiau ši nuostata, kaip jau buvo pažymėta, tik iš dalies yra pagrįsta, nes Politinių partijų finansavimo įstatymas viešosios teisės aktu gali būti laikomas ne visa apimti. Konkrečiai analizuojant šio *lex specialis* turinį, darytina išvada, kad viešosios teisės reguliuojamiems politinių partijų finansavimo santykiams priskirtini tik tie santykiai, kurie susiklosto skirstant valstybės biudžeto dotacijas politinėms partijoms, taip pat valstybei kompensuojant dalį politinių partijų politinių kampanijų išlaidų ar kitaip remiant šiuos viešuosius juridinius asmenis. Be to, dalį politinių partijų finansavimo santykių, kurie priskirtini viešosios teisės reglamentavimo dalykui, reguliuoja ir Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymas³⁵. Jo 13 straipsnio 1 dalies 4 punkte nurodyta, kad valstybės ir savivaldybių turtas gali būti perduodamas panaudos pagrindais laikinai neatlygintinai valdyti ir naudotis politinėms partijoms, vadovaujantis Lietuvos Respublikos Vyriausybės nustatytais kriterijais ir tvarka.

Visi įvardinti santykiai grindžiami valdžios ir pavaldumo elementu, t. y. subordinacijos principu, o jų dalyviai nėra autonomiški, kaip ir jų teisinis statusas nelygiavertis. Kitas įvardintų politinių partijų finansavimo santykių ypatumas yra tas, kad jie atsiranda tik tada, kai atitinkami viešojo administravimo subjektai pagal Politinių partijų finansavimo įstatyme nustatytą kompetenciją priima konkrečius administravimo aktus (pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos vyriausioji rinkimų komisija (toliau – VRK) savo sprendimu nustato valstybės biudžeto dotacijų dydį, Finansų ministerija, vadovaudamasi VRK pateikta pažyma, priima sprendimą pervesti į politinių partijų sąskaitas joms skirtas valstybės biudžeto dotacijas, Vyriausybė, savivaldybės tarybos ar jų įgaliotos institucijos sprendžia dėl valstybės ar savivaldybių turto perdavimo politinėms partijoms pagal panaudos sutartį ir kt.). Šie aktai yra priimami ne laisva asmenų valia, o iš esmės vykdant įstatymo numatytas viešosios valdžios funkcijas, todėl nelaikytini sandoriais³⁶, tačiau, remiantis CK 1.136 straipsnio 2 dalimi, jie gali būti savarankiškais civilinių teisių ir pareigų atsiradimo pagrindais. Iš tiesų administracinių aktų pagrindu politinės partijos įgyja nuosavybės ir kitas daiktines teises į turtą, be to, nuo administracinio akto įvykdymo, t. y. turto realaus gavimo momento, keičiasi ir turtinių santykių reglamentavimo režimas – atsiradusius daiktinius santykius daugiausia reglamentuoja jau ne viešosios, o civilinės teisės normos.

O štai visos kitos nei kad anksčiau paminėtos Politinių partijų finansavimo įstatymo normos iš esmės reglamentuoja arba jau minėtus privačius politinių partijų finansavimo santykius, arba tuos, kurie yra išvestiniai iš politinių partijų finansavimo: pavyzdžiui, santykiai, atsirandantys vykdant politinių partijų finansinės veiklos ir politinių kampanijų finansavimo apskaitą, politinių partijų ir politinių kampanijų finansinės veiklos

34 Masnevaitė, E. Politinių partijų finansavimo modeliai Lietuvos kontekste. *Teisė*. 2008, 67: 92.

35 Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 54-1492.

36 Mikelėnas, V. Sandorių negaliojimo instituto taikymas teismų praktikoje (1). *Justitia*. 2006, 4 (62): 5–6.

kontrolę, atliekant politinių partijų ir politinių kampanijų auditą, skelbiant politinę ir politinės kampanijos reklamą.

Pasakytina, kad šiuolaikinei viešajai teisei ir jos reglamentuojamiems turtiniams santykiams vis didesnę įtaką daro civilinės teisės normos. Valstybės valdyme pradėjus realizuoti naujosios viešosios vadybos modelį, kuriuo visų pirma siekiama optimaliau naudoti valstybės biudžeto lėšas, viešosios teisės reglamentuojamiems santykiams pradėti taikyti civilinei teisei būdingi teisinio reguliavimo instrumentai: pavyzdžiui, sutartis, nuostolių atlyginimas, netesybos³⁷. Kaip vienas iš civilinės teisės nuostatų taikymo pavyzdžių politinių partijų finansavimo santykiuose galėtų būti jau minėtas Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymas. Jo 13 straipsnio 3 dalyje nurodyta, kad, perduodant politinėms partijoms turtą panaudos pagrindais, privalo būti sudaryta panaudos sutartis, kurioje turi būti nustatyta perduodamo turto naudojimo paskirtis, panaudos gavėjo pareiga savo lėšomis apdrausti gaunamą turtą ir kitos sąlygos. Politinei partijai, kaip panaudos gavėjui, nesilaikant panaudos sutartyje nustatytų sąlygų, atsiranda civilinė atsakomybė, kurios taikymo ypatumus taip pat nustato CK.

Atkreiptinas dėmesys ir į tai, jog CK 1.1. straipsnio 2 dalis leidžia tiek tiesiogiai, tiek subsidiariai taikyti CK normas viešosios teisės reguliuojamiems turtiniams santykiams. CK jokių įsakmių nuorodų apie politinių partijų finansavimo santykius nėra, todėl tiek Politinių partijų finansavimo įstatymo, kaip viešosios teisės akto, tiek kitų įstatymų reguliuojamiems politinių partijų finansavimo santykiams galimas ne tiesioginis, o subsidiarus CK normų taikymas.

Dar svarbu paminėti, kad su politinių partijų finansavimo santykiais yra susijusios ir kitų viešosios teisės aktų nuostatos. Politinių partijų finansavimo įstatymo 29 straipsnyje pažymima, kad už šio įstatymo pažeidimus asmenys atsako šio ir kitų įstatymų nustatyta tvarka. Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodeksas³⁸ nustato administracinę atsakomybę už konkrečius Politinių partijų finansavimo įstatymo normų pažeidimus, pavyzdžiui, už politinės kampanijos dalyvių registravimo reikalavimų pažeidimus (207⁽⁸⁾ straipsnis), politinių kampanijų finansavimo tvarkos pažeidimus (207⁽¹⁰⁾ straipsnis) ir kt.

3. Konkrečių politinių partijų finansavimo šaltinių problemos privatinės teisės požiūriu

Visi politinių partijų finansavimo šaltiniai³⁹ pagal Politinių partijų finansavimo įstatymo 7 straipsnio 2 dalį skirstomi į nuolatinius⁴⁰ ir politinių kampanijų. Nuolatiniai

37 Baranauskas, E., *et al.*, *supra* note 1, p. 110.

38 Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodeksas. *Valstybės žinios*. 1985, Nr. 1-1.

39 Šaltiniais pagal Politinių partijų finansavimo įstatymą laikomi konkretūs subjektai, suteikiantys politinėms partijoms neatlygintinai turtą arba politinės partijos veiklos formos, kurių metu įgyjamos lėšos.

40 Nuolatiniais laikomi laikotarpiu tarp politinių kampanijų ir politinės kampanijos laikotarpio įprastiniai politinei partijai finansavimo šaltiniai.

politinių partijų finansavimo šaltiniai bendriausia prasme gali būti suskirstyti į tris dideles grupes: nuosavos politinių partijų lėšos (kurioms priskiriamos ir politinių partijų narių įmokos), privačių asmenų aukos, biudžeto dotacijos ir kitokia valstybės parama. Pirmos dvi įvardintos kategorijos apima privatų politinių partijų finansavimą, o paskutinė – valstybinį. Tačiau santykiei, atsirandantys perleidžiant turtą politinėms partijoms, gali būti suskirstyti ir kitaip: atvejai, kai politinės partijos įgyja turto iš savo narių ar vykdydamos veiklą, laikytini vidiniais politinių partijų finansavimo santykiais, o santykiai, susiklostantys tarp politinių partijų ir privačių asmenų bei valstybės – išoriniais⁴¹.

Tiek Lietuvoje, tiek visame pasaulyje vienas pagrindinių, tačiau kone prieštarinčiausiai vertinamų politinių partijų finansavimo šaltinių yra įvardijamas turtas, įgyjamas iš privačių subjektų. Kaip rodo *IDEA* atliktas politinių partijų finansavimo tyrimas⁴², net trijuose ketvirtadaliuose Europos ir Šiaurės Amerikos valstybių yra nustatyti vienokie ar kitokie draudimai fiziniams ir juridiniams asmenims, siekiantiems neatlygintinai perleisti turtą politinėms partijoms. Manoma, kad tam tikri subjektai gali daryti neleistiną įtaką viešąją valdžią įgyvendinančioms politinėms partijoms, todėl jiems ribojama ar net draudžiama finansuoti šiuos viešuosius juridinius asmenis. Dėl nuolat išskylančių neteisėtų politinių partijų finansavimo atvejų ypač griežtą reglamentavimą yra įtvirtinusios Vidurio ir Rytų Europos valstybės, tarp jų ir Lietuva. Daugelyje šio regiono šalių (išskyrus Slovakiją), yra draudžiama užsienio šalių fizinių ir juridinių asmenų parama politinėms partijoms Toks draudimas, išplaukiantis ir iš Politinių partijų finansavimo įstatymo nuostatų, gali būti paaiškinamas įstatymų leidėjo tikslu išvengti bet kokios užsienio subjektų įtakos valstybės valdymo santykiuose. Tačiau, kaip rodo praktika, tiek užsienio valstybėse gyvenantiems asmenims, tiek ten registruotiems juridiniams asmenims ar net viešosios valdžios institucijoms teisės aktuose įtvirtinti apribojimai nėra kliūtis įgyvendinti savo nesąžiningus interesus. Teisinio reglamentavimo nepaisoma, steigiant fiktyvius juridinius asmenis valstybėse, kuriose veikia politinės partijos, ar tiesiogiai perleidžiant pinigus ar kitą turtą tų valstybių fiziniams asmenims (tarp jų ir politinių partijų nariams), kurie oficialiai savo vardu skiria aukas politinėms partijoms⁴³. Žinoma, tokie sandoriai galėtų būti pripažinti negaliojančiais pagal CK 1.87 straipsnį kaip apsimestiniai, kadangi sudaromi ne su tikrąja sandorio šalimi (asmeniu, kuris iš tikro siekia perleisti turtą politinėms partijoms), o su jo statytiniu⁴⁴. Apsimestinis, t. y. tarp statytinio ir politinės partijos sudarytas, sandoris visais atvejais būtų niekinis, o tikrasis, t. y. tas, kurį slepia apsimestinis, taip pat negaliojantis, nes pažeis-

41 Prie išorinio finansavimo šaltinių priskiriamos ir Lietuvoje registruotų bankų paskolos politinėms partijoms, politinėms partijoms mokamos dotacijos (žr. Masnevaitė, E., *supra* note 34, p. 96). Abejotina, ar apskritai galima sutartinius paskolos santykius laikyti finansavimu: nors politinės partijos šių santykių metu ir įgyja pinigus, tačiau privalo juos grąžinti, be to, už naudojimąsi suteikta paskola paprastai yra mokamos palūkanos (CK 6.870 straipsnio 1 dalis). Šie santykiai galėtų būti kvalifikuojami kaip finansavimas nebent tada, kai bankai nustatytų politinėms partijoms gerokai mažesnes nei kad įprastai rinkoje palūkanas arba, suėjus paskolos grąžinimo terminui, nereikalautų jos grąžinti.

42 Austin, R.; Tjernström, M. (eds.), *supra* note 8, p. 197–204.

43 Walecki, M. Money and Politics in Central and Eastern Europe. In *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Austin, R.; Tjernström, M. (eds.). Stockholm: Trydells Trieckeri, 2003, p. 82.

44 Bakanas, A., *et al.*, *supra* note 31, p. 195.

tų imperatyvias įstatymų nuostatas, neleidžiančias tam tikriems užsienio subjektams finansuoti politines partijas. Tačiau sandorių negaliojimo instituto pasekmių taikymas šiuo atveju mažai tikėtinas, kadangi realiai nė viena iš įvardintų sandorių šalių neturės jokio intereso kreiptis į teismą dėl sandorio pripažinimo negaliojančiu⁴⁵, o viešąjį interesą atstovaujantiems subjektams konstatuoti apsimestinio sandorio faktą ganėtinai sudėtinga.

Siekiant sumažinti politinių partijų priklausomybę nuo neleistino privačių asmenų poveikio bei užkirsti kelią galimai korupcijai valstybės valdyje, buvo teikiamas ne vienas Politinių partijų finansavimo įstatymo projektas, kuriuo siekiama riboti privatų (angl. *plutocratic*) finansavimo būdą. Galiausiai 2011 m. gruodžio 6 d. Seimas priėmė Politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo bei finansavimo kontrolės įstatymo pataisų projektą, kuriuo nuo 2012 m. sausio 1 d. uždrausta juridiniams asmenims finansuoti politines partijas ir politines kampanijas, o fiziniams asmenims palikta teisė aukoti politinėms partijoms tik politinės kampanijos metu. Be to, vienas fizinis asmuo per politinę kampaniją kiekvienam savarankiškam jos dalyviui (įskaitant politinę partiją) gali paaukoti auką, neviršijančią 10 (vietoj galiojančių 20) paskelbto praėjusių kalendorinių metų ketvirto ketvirčio vidutinio mėnesinio darbo užmokesčio.

Vertinant šias Politinių partijų finansavimo įstatymo pataisas, visų pirma dar kartą būtina prisiminti, kad tarp politinių partijų ir jų aukotojų susiklostantys turtiniai santykiai yra privataus pobūdžio. Tai suponuoja, jog įstatymų leidėjas, reguliuodamas šiuos santykius, privalo vadovautis sutarties laisvės, nesikišimo į privačius santykius, proporcingumo ir kitais civilinių santykių teisinio reglamentavimo principais. Manytina, jog apribojant privatiems asmenims teisę neatlygintinai perleisti turtą politinėms partijoms, valstybė peržengė leistiną nesikišimo į privačius santykius ribą ir nepagrįstai apribojo sutarčių laisvės principą. Be to, toks draudimas galimai pažeidžia ir politinių partijų bei jas norinčių remti privačių asmenų nuosavybės teises, nes Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencijoje pripažįstama, kad Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos Pirmojo protokolo 1 straipsnis taikomas visoms nuosavybės teisėms, įskaitant teisę įgyti nuosavybę (angl. *acquire of property*) ir teisę ja disponuoti (angl. *dispose of property*)⁴⁶. Nekvestionuotina, kad politinių partijų finansavimo santykiai yra reikšmingi visuomenei ir valstybė, kaip visos visuomenės organizacija, turi ne tik teisę, bet ir pareigą nustatyti tam tikrus ribojimus, siekdama įgyvendinti atitinkamus tikslus, tačiau visa tai turi būti daroma atsižvelgiant į tam tikrų sąlygų visumą. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas savo nutarimuose yra ne kartą konstatavęs, kad konkretūs ribojimai yra galimi, jeigu yra laikomasi šių sąlygų: tai daroma įstatymu; ribojimai yra būtini demokratinėje visuomenėje siekiant apsaugoti kitų asmenų teises

45 Nors pagal CK 1.78 str. 5 d. niekinio sandorio teisinės pasekmes ir niekinio sandorio faktą teismas konstatuoja *ex officio*, tačiau teismų praktikoje pažymima, kad nesant ginčo šalies reikalavimo, teismas gali taikyti niekinio sandorio teisinės pasekmes tik tuomet, kai nagrinėjant bylą pagrindas pripažinti sandorį niekiniu tampa akivaizdus. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2002 m. rugsėjo 11 d. nutartis civilinėje byloje *UAB „Vengrobalt – K“ v. UAB „Ramunė“* (bylos Nr. 3K-3-983/2002).

46 Europos Žmogaus Teisių Teismo 1979 m. birželio 13 d. sprendimas byloje *Marckx v. Belgium* ir 1987 m. gegužės 28 d. sprendimas byloje *Inze v. Austria*.

bei laisves ir Konstitucijoje įtvirtintas vertybes, taip pat konstituciškai svarbius tikslus; ribojimais nėra paneigiama teisių ir laisvių prigimtis bei jų esmė; yra laikomasi konstitucinio proporcingumo principo⁴⁷. Atsižvelgiant į šias sąlygas, darytina prielaida, kad absoliutus draudimas juridiniams ir ribojimas fiziniams asmenims perleisti jiems priklausantį turtą politinėms partijoms gali pažeisti konstitucinę nuosavybės teisę (privatinių asmenų atveju teisę disponuoti nuosavybe, o politinių partijų – teisę įgyti nuosavybę), be to, yra nevisiškai proporcingas, nes siekiant politinių partijų finansavimo santykiuose užtikrinti tam tikrus demokratinei visuomenei būtinus tikslus (pavyzdžiui, užkirsti kelią nusikalstamoms veikoms ir pan.), gali būti taikomos ne tokios griežtos teisinės priemonės (maksimalių aukų dydžių nustatymas, informacijos apie aukotojus atskleidimas ir kt.).

Atkreiptinas dėmesys, kad priėmus minėtas Politinių partijų finansavimo pataisas, nepaisoma ir Europos Tarybos, kurios narė Lietuva yra nuo 1993 metų, rekomendacijos dėl bendrų priemonių, siekiant sumažinti korupciją politinių partijų ir rinkimų kampanijų finansavime, sukūrimo⁴⁸. Šio dokumento pirmame straipsnyje nustatyta, kad tiek valstybė, tiek ir privatūs subjektai turi teisę finansuoti politines partijas. Tokios pozicijos laikosi ir tarptautinių nevyriausybinė organizacijų atstovai, pažymėdami, jog fizinių ir juridinių asmenų finansavimo santykiai su politinėmis partijomis neišvengiami. Pasak jų, vienintelis pagrįstas būdas iki minimumo sumažinti korupcijos atsiradimo tikimybę yra tinkamos teisinės bazės ir institucinio mechanizmo, kontroliuojančio politinių partijų finansavimo procesą, sukūrimas. O absoliutus draudimas privatiems asmenims teikti finansinę paramą politinėms partijoms lems naujų problemų, susijusių su politinių partijų finansavimu, atsiradimą⁴⁹.

Kiti politinių partijų finansavimo šaltiniai, kurie gali būti analizuojami privatinės teisės kontekste, įtvirtinti Politinių partijų finansavimo įstatymo 13 straipsnyje. Jame nurodyta, kad politinės partijos turi teisę verstis leidybos, spaudos ir atributikos platinimo, nuosavybės teise priklausančio turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo, politinių bei kultūrinių renginių (paskaitų, parodų ir kt.) organizavimo veikla, iš kurios gautos lėšos gali būti naudojamos tik įstatuose nurodytiems politinės partijos veiklos tikslams. Atsižvelgiant į tai pažymėtina, kad Politinių partijų finansavimo įstatymas finansavimo šaltiniu laiko ne visus atlygintinus politinių partijų turtinius santykius, o tik tuos, kurių metu gaunamos konkrečios lėšos, galinčios būti iškeistos į naują turtą.

Kalbat apie tuos atlygintinus politinių partijų turtinius santykius, kurių metu yra įgyjamos lėšos (pinigai), visus juos būtų galima suskirstyti į dvi grupes:

1) leidybos, spaudos ir atributikos platinimo bei kultūrinių renginių (paskaitų, parodų ir kt.) organizavimo veikla;

47 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 29 d. nutarimas (bylos Nr. 8/02-16/02-25/02-9/03-10/03-11/03-36/03-37/03-06/04-09/04-20/04-26/04-30/04-31/04-32/04-34/04-41/04).

48 Europos Tarybos Ministrų komiteto 2003 m. balandžio 8 d. rekomendacija Europos Tarybos narėms dėl bendrų priemonių, kovojant su korupcija politinių partijų ir rinkimų kampanijų finansavime [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-03-15]. < [http://www.coe.int/t/dg1/greco/general/Rec\(2003\)4_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dg1/greco/general/Rec(2003)4_EN.pdf)>.

49 Walecki, M. Political Money and Corruption. In *Global Corruption Report*. London: Pluto Press, 2004, p. 1–5.

2) veikla, susijusi su politinėms partijoms nuosavybės teise priklausančio turto valdymu, naudojimu ir disponavimu juo.

Manytina, kad įstatymų leidėjas, apibrėždamas konkrečias politinių partijų, kaip viešųjų juridinių asmenų, veiklos sritis, siekia apriboti pernelyg su politinių partijų tikslais nesusijusius turtinius santykius. Tačiau atsižvelgiant į įvardintas Politinių partijų finansavimo nuostatas, atrodo, kad tai neviseiškai pavyko padaryti.

Pirmoji nurodyta veiklos sritis siejama su pagrindiniais politinių partijų veiklos tikslais. Politinės partijos, siekdamos populiarinti save bei savo veiklą ir taip pritraukti naujų asmenų, sudominti rėmėjus bei užsitarnauti rinkėjų palankumą, skelbia informaciją visomis įmanomomis priemonėmis (leidžia laikraščius, knygas, organizuoja koncertus, paskaitas) ir tam tikrais išimtiniais atvejais gali gauti iš šios veiklos pajamų: pavyzdžiui, išleidžia išskirtinės vertės knygas, iliustruojančias visą politinės partijos veiklos istoriją ir pan. Tačiau dažniausiai politinės partijos iš savo ideologijos skleidimo veikos negauna jokių pajamų ir netgi priešingai – patiria išlaidų, nes sudėtinga tikėtis, kad tam tikri asmenys, išskyrus, žinoma, politinių partijų narius, turės interesą įsigyti politinės partijos atributikos ar dalyvauti mokamuose renginiuose, kuriuose bus skleidžiama propagandinė informacija apie politinę partiją. Todėl aptartoji Politinių partijų finansavimo įstatymo 13 straipsnio nuostata labiau sudaro galimybes politinėms partijoms ne save populiarinti, o užsiimti tokia veikla, kuri leistų realiai įgyti lėšų: platinti dienraščius, leisti grožines knygas, organizuoti žinomų menininkų parodas, koncertus, visų jų konkrečiai nesiejant su politinėmis partijomis. Kitaip tariant, Politinių partijų finansavimo įstatymas leidžia politinėms partijoms vykdyti ūkinę-komercinę veiklą leidybos, spaudos ir atributikos platinimo bei kultūrinių renginių (paskaitų, parodų ir kt.) srityse. Ši veiklos rūšis galėjo ir nebūti atskirai įstatymų leidėjo išskirta, nes ją iš esmės apima Politinių partijų finansavimo 13 straipsnio nuostata, nustatanti, kad politinės partijos gali vykdyti veiklą, susijusią su joms nuosavybės teise priklausančiu turto.

Konkrečiai analizuojant veiklą, susijusią su politinėms partijoms nuosavybės teise priklausančio turto valdymu, naudojimu ir disponavimu juo, visų pirma reikia atskleisti turto, nuosavybės objekto ir nuosavybės teisės turinio sampratą. Kaip minėta, turtas suvokiamas kaip tam tikrų materialių ir nematerialių vertybių visuma. Aiškinant nuosavybės teisę, tiek Europos Žmogaus Teisių Teismas, tiek Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas laikosi pozicijos, kad nuosavybės teisės objektai yra ne tik materialūs daiktai, bet ir turtinės teisės ar turtiniai interesai. Pavyzdžiui, Europos Žmogaus Teisių Teismas savo praktikoje kaip nuosavybės teise ginamus objektus yra nurodęs vertybinius popierius, licencijas, pretenzijas, leidimus atlikti planavimą, socialines išmokas, medžioklės teises ir kt.⁵⁰ Konstitucinis Teismas, atsižvelgdamas į Europos Žmogaus Teisių Teismo sprendimus dėl nuosavybės teisės gynimo, išskiria, kad nuosavybės teisės objektai – tai: ekonominiai interesai, ekonominės teisės, atspindinčios firmos santykius su klientais ir veiklos ryšius, turtinio pobūdžio reikalavimo teisės, reikalavimai išmokėti išlaidas, susidariusias vykdant įsipareigojimus pagal sutartį, teisė į pensiją,

50 Švilpaitė, E. Konstitucija ir nuosavybės teisės apribojimo galimybės. *Jurisprudencija*. 2002, 30 (22): 71.

atsiradusią dėl darbo, teisė į senatvės pensiją ir kt.⁵¹ Kalbant apie nuosavybės teisės turinį, Politinių partijų finansavimo įstatymas jį iš esmės išreiškia per vadinamąją teisių „triadą“: teisę valdyti, naudoti nuosavybės teisės objektą ir juo disponuoti. Tačiau šiuo metu teisės doktrinoje vyrauja nuomonė, kad tokia trijų teisių samprata yra per siaura apibūdinant nuosavybės teisių turinį, todėl „triadą“ linkstama laikyti atviru, nebaigtu išvardijimu, nuosavybės teisei priskiriant naujus, anksčiau buvusius neįprastus požymius⁵². Taigi net ir įvardijus konkrečias nuosavybės teises, jos vis tiek aiškintinos plečiamai ir savininkui iš esmės suteikiamos galimybės elgtis su nuosavybės teisės objektu taip, kaip jam atrodo būtina, žinoma, nepažeidžiant kitų asmenų ir visos visuomenės interesų.

Iš viso to seka, kad įstatymų leidėjas Politinių partijų finansavimo 13 straipsnyje siekdamas apibrėžti konkrečias politinių partijų veiklos ribas, pasielgė visiškai priešingai – sudarė realias teises galimybes politinėms partijoms vykdyti bet kokią veiklą, iš kurios gautos lėšos laikytinos tinkamu politinių partijų finansavimo šaltiniu. Jeigu įstatymų leidėjas siekė griežtai apibrėžti politinių partijų veiklos ribas, minėtame straipsnyje neturėjo būti numatyta bendra politinių partijų teisė gauti lėšų iš joms nuosavybės teise priklausančio turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo arba šią teisę turėjo iš esmės sukongretinti. Atsižvelgiant į galiojančią teisinę reguliavimą, manytina, kad politinėms partijoms yra sukuriama sąlyga užsiimti ir bet kokia ūkine-komercine veikla, kuri suprantama kaip asmens vykdoma nuolatinė savarankiška, t. y. savo rizika plėtojama, veikla, kuri susijusi su daiktų pirkimu-pardavimu ar paslaugų teikimu kitiems asmenims už atlyginimą⁵³. Tokį teiginį oponentai bandytų paneigti per minėtą Politinių partijų finansavimo įstatymo 13 straipsnį, nurodantį, jog politinių partijų lėšos gali būti naudojamos tik politinės partijos įstatuose nurodytiems politinės partijos veiklos tikslams, taip pat remtusi tuo, kad, atsižvelgiant į CK 2.74 straipsnyje nustatytą viešųjų juridinių asmenų specialųjį teisingumą, politinėms partijoms suteikiama galimybė įgyti ir turėti tik tokias civilines teises ir pareigas, kurios neprieštarauja jų steigimo dokumentams ir veiklos tikslams.

Pažymėtina, kad Politinių partijų finansavimo įstatymo 13 straipsnis, nustatydamas pareigą politinėms partijoms gautas lėšas naudoti tik jų tikslams, reglamentuoja ne lėšų įgijimą, bet jau įgytų lėšų naudojimą, todėl nėra aktualus politinių partijų galimybių vykdyti ūkinę-komercinę veiklą kontekste. O štai CK 2.74 straipsnis politinių partijų tikslus sieja jau su šių viešųjų juridinių asmenų teisių bei pareigų įgijimu. Kaip minėta, atsižvelgiant į Politinių partijų įstatymo 2 straipsnį, politinių partijų veiklos tikslai yra išimtinai politinio pobūdžio: narių politinių interesų atstovavimas, piliečių politinės valios išreiškimas, valstybės valdžios ir savivaldos teisės įgyvendinimas. Labai sudėtinga įsivaizduoti tokią politinių partijų veiklą, kuri išimtinai atitiktų šiuos tikslus. Pavyzdžiui, ar tai, kad politinė partija išnuomoja jai nuosavybės teise priklausančias patal-

51 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. liepos 4 d. nutarimas (bylos Nr. 46/2001-48/2001-50/2001-2/2002-6/2002-18/2002).

52 Staugaitienė, T. Nuosavybė Lietuvos Respublikos Konstitucijoje. Iš *Konstitucija, žmogus, teisinė valstybė: konferencijos medžiaga*. Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras, 1998, p. 73–74.

53 Bakanas, A., et al., *supra* note 31, p. 24.

pas arba transporto priemonę, gali būti laikoma, jog ši veikla atitinka politinių partijų tikslus. Taip pat ir minėta veikla, susijusi su renginių (parodų, koncertų organizavimu) ar knygų leidimu, tam tikrais atvejais kelia abejonių dėl jos atitikties politinių partijų tikslams. Taigi atrodytų, kad iš esmės didelė dalis net ir konkrečiai teisės aktuose įvardintos politinių partijų veiklos, iš kurios gaunamos lėšos, apskritai negalėtų būti vykdoma, nes prieštarauja jų specialiajam teismumui⁵⁴. Tokia nuostata iš esmės paneigtų Politinių partijų finansavimo teisinį reglamentavimą. Be to, net ir identifikavus konkrečiuose politinių partijų turtiniuose santykiuose specialaus teismo pažeidimus, tai dar nereikštų, kad atitinkamas sandoris yra niekinis ir automatiškai negalioja. Kaip minėta, CK 1.82 straipsnis juridinio asmens teismumui prieštaraujančius sandorius priskiria prie nuginjimų, todėl būtina, kad CK numatyti asmenys kreiptųsi dėl konkretaus sandorio pripažinimo negaliojančiu. Mažai tikėtina, kad pati politinė partija, jos steigėjai ar nariai kreipsis dėl atitinkamo sandorio pripažinimo negaliojančiu, jeigu jis nepažeidžia jokių politinės partijos interesų, o netgi priešingai – leidžia įgyti materialinę naudą. Be to, jeigu politinė partija vykdytų konkretų sandorį, tai pagal CK 1.79 straipsnio 2 dalies 1 punktą bus preziumuojama, kad toks sandoris yra patvirtintas ir nebetenkama teisės jo ginčyti.

Kaip bebūtų, politinių partijų teisė vykdyti ūkinę-komercinę veiklą neturėtų būti vertinama neigiamai. Visų pirma tai, kad politinės partijos, vykdydamos veiklą, gaus iš jos tam tikrų papildomų lėšų, reikš mažesnius išorinio (tiek iš privačių asmenų, tiek iš valstybės) politinių partijų finansavimo poreikius. Politinių partijų galimybes piktnaudžiauti joms palankiu ūkinės-komercinės veiklos teisiniu reglamentavimu pagrįstai riboja neskirstymo principas (politinių partijų turtas ir lėšos negali būti skirstomos jos nariams), taip pat jau minėta sąlyga dėl gautų lėšų naudojimo tik politinių partijų įstatuose nurodytiems veiklos tikslams.

Išvados

1. Politinių partijų finansavimu laikytini visi santykiai, kurių metu politinėms partijoms neatlygintinai perleidžiamas turtas, taip pat tie atlygintini turtiniai santykiai, kuriuose dalyvaudamos politinės partijos įgyja piniginių lėšų. Nors politinės partijos – viešieji juridiniai asmenys, konkrečios teisės aktų nuostatos sudaro palankias galimybes šiems subjektams būti įvairių turtinių santykių dalyviais. Įgijusios turtą ir galėdamos juo naudotis, politinės partijos tampa finansiškai savarankiškais subjektais, pajėgiais vykdyti nuolatinę veiklą ir siekti užsibrėžtų tikslų. Pagrindinis politinių partijų finansavimo santykių objektas – pinigai, o visos materialios ir nematerialios vertybės, dėl kurių atsiranda šie santykiai, apibūdintinos bendru turto terminu.

54 Pažymima, kad esant draudimui užsiimti tam tikra ekonomine veikla ir iškilus neaiškumams, ar konkreti veikla patenka į draudžiamų veiklų sąrašą, prioritetas turtėtų būti teikiamas aiškinimui, pagal kurį draudimas nėra taikomas. Žr.: Šimašius, R. Ne pelno organizacijų ekonominės veiklos teisinio reglamentavimo problemos. *Teisės problemos*. 2003, 2 (40): 112.

2. Teisės normos, reguliuojančios politinių partijų finansavimo santykius, sudaro vientisą sistemą, susidedančią tiek iš privatinės, tiek iš viešosios teisės normų. Į civilinės teisės reguliavimo objektą patenka santykiai, susiklostantys tarp politinių partijų ir joms turtą laisva valia perleidžiančių fizinių ir juridinių asmenų, o į viešosios teisės – tie turtingiausi santykiai, kurie atsiranda skiriamas politinėms partijoms biudžeto dotacijas ar kitais būdais valstybei jas remiant. Lietuvos atveju visus šiuos santykius tiek kaip privatinės teisės šaltinis, tiek kaip viešosios teisės aktas reglamentuoja Politinių partijų finansavimo įstatymas, o jame įtvirtintą reguliavimą papildo Civilinis kodeksas ir kiti susiję įstatymai.

3. Įstatymų leidėjas, reglamentuodamas privatus politinių partijų finansavimo santykius, o teismai, sprendami iš jų kylančius ginčus, turėtų labiau atsižvelgti į bendruosius civilinių santykių reguliavimo ir jų įgyvendinimo principus.

4. Kritiškai vertintinos nuo 2012 m. sausio 1 d. galiojančios Politinių partijų finansavimo įstatymo nuostatos, kuriomis juridiniams asmenims uždrausta, o fiziniams asmenims apribota teisė neatlygintinai perleisti turtą politinėms partijoms. Šie suvaržymai pažeidžia bendruosius civilinių santykių teisinio reglamentavimo principus, apriboja privačių asmenų galimybes disponuoti nuosavybės teise priklausančiu turtu, o politinių partijų teisę įgyti nuosavybę į tokį turtą. Be to, finansavimo ribojimai gali būti apeinami perleidžiant turtą politinėms partijoms per statyinius ir kitais būdais. Siekiant išvengti šių neskaidrių, teisės aktų reikalavimus pažeidžiančių politinių partijų finansavimo atvejų, rekomenduotina tiek fiziniams, tiek ir juridiniams asmenims suteikti teisę neatlygintinai perleisti pinigus bei kitą turtą politinėms partijoms, nustatant protingus maksimalius aukų politinėms partijoms dydžius.

5. Nors aiškinant Politinių partijų finansavimo įstatymo 13 straipsnį pagrįstai galima teigti, jog politinėms partijoms suteikiama iš esmės neribota teisė įgyti lėšų iš atlygintinų turtingųjų santykių, tarp jų ir ūkinės-komercinės veiklos vykdymo, tačiau siekiant išvengti nesusipratimų, siūlytina šiame įstatyme konkrečiai nurodyti, jog politinės partijos turi teisę vykdyti bet kokią veiklą, iš kurios gautos pajamos gali būti naudojamos jų tikslams įgyvendinti. Toks teisinis reglamentavimas vertintinas palankiai, nes suteikia galimybes politinėms partijoms save išlaikyti ir taip bent iš dalies sumažinti finansavimo iš privačių asmenų ir valstybės poreikius.

Literatūra

Austin, R.; Tjernström, M. (eds.). *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Stockholm: Trydells Trieckeri, 2003.

Bakanas, A., et al. *Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Antroji knyga. Asmenys*. Vilnius: Justitia, 2002.

Baranauskas, E., et al. *Civilinė teisė. Bendroji dalis*. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2008.

Bložė, M. Politinių partijų finansavimas Vakarų Europos šalyse. *Politologija*. 1999, 4.

Brändle, M. Country Reports on Political Corruption and Party Financing: Switzerland [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-03-15]. <http://www.transparency.org/content/download/5464/31885/file/political_corruption_party_financing_switzerland.pdf>.

- Dabartinės lietuvių kalbos žodynas*. Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidybos institutas, 2000.
- Dovidauskas, M.; Norkus, R. Civilinės ir mokesčių teisės sąlyčio ir atribojimo problemos. *Jurisprudencija*. 2006, 2 (80).
- Europos konstitucinių teismų konferencijos XIV kongreso bendrasis pranešimas [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-03-15]. <www.lrkt.lt/conference/Pranesimai/Bendrasis%20pranesimas_LT.doc>.
- Europos Tarybos Ministrų komiteto 2003 m. balandžio 8 d. rekomendacija Europos Tarybos narėms dėl bendrų priemonių, kovojant su korupcija politinių partijų ir rinkimų kampanijų finansavime [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-03-15]. <[http://www.coe.int/t/dg1/greco/general/Rec\(2003\)4_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dg1/greco/general/Rec(2003)4_EN.pdf)>.
- Europos Žmogaus Teisių Teismo 1979 m. birželio 13 d. sprendimas byloje *Marckx v. Belgium*.
- Europos Žmogaus Teisių Teismo 1987 m. gegužės 28 d. sprendimas byloje *Inze v. Austria*.
- Ewing, K. D.; Issacharoff, S. *Party Funding and Campaign Financing in International Perspective*. Oxford, Portland: Hart Publishing, 2006.
- Katz, R.; Mair, P. Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of Cartel Party. *Party Politics*. 1995, 1.
- Kelsen, H. *Grynoji teisės teorija*. Vilnius: Eugrimas, 2002.
- Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodeksas. *Valstybės žinios*. 1985, Nr. 1-1.
- Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2002 m. rugsėjo 11 d. nutartis civilinėje byloje *UAB „Vengrobalt-K“ v. UAB „Ramunė“* (bylos Nr. 3K-3-983/2002).
- Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2005 m. sausio 25 d. nutartis civilinėje byloje *A. F. v. K. Ž.* (bylos Nr. 3K-3-68/2005).
- Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2006 m. spalio 31 d. nutartis civilinėje byloje *UAB „Vas-*
- mangas“ v. UAB „Valdo leidykla“* (bylos Nr. 3K-3-567/2006).
- Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 74-2262.
- Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*. 1992, Nr. 33-1014.
- Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. liepos 4 d. nutarimas (bylos Nr. 46/2001-48/2001-50/2001-2/2002-6/2002-18/2002).
- Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 29 d. nutarimas (bylos Nr. 8/02-16/02-25/02-9/03-10/03-11/03-36/03-37/03-06/04-09/04-20/04-26/04-30/04-31/04-32/04-34/04-41/04).
- Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. gegužės 23 d. nutarimas (bylos Nr. 70/06).
- Lietuvos Respublikos politinių kampanijų finansavimo kontrolės įstatymas. *Valstybės žinios*. 1997, Nr. 104-2626.
- Lietuvos Respublikos politinių partijų įstatymas. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 29-692.
- Lietuvos Respublikos politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo bei finansavimo kontrolės įstatymas. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 135-4894.
- Lietuvos Respublikos politinių partijų ir politinių organizacijų finansavimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 11-240.
- Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 54-1492.
- Masnevaitė, E. Politinių partijų finansavimo modeliai Lietuvos kontekste. *Teisė*. 2008, 67.
- Mikelėnas, V. Sandorių negaliojimo instituto taikymas teismų praktikoje (1). *Justitia*. 2006, 4 (62).
- Political Finance Database [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-03-15]. <<http://www.idea.int/political-finance/index.cfm>>.
- Scarrow, S. E. Party Finance Scandals and their Consequences in the 2002 Election. *German Politics and Society*. 2003, 21 (66).

- Seimo kanceliarijos Teismo departamento
2001 m. birželio 18 d. išvada Nr. IXP-614.
- Seimo kanceliarijos Teismo departamento
2002 m. balandžio 18 d. išvada Nr. IX
P-614(2).
- Seimo kanceliarijos Teismo departamento
2004 m. kovo 12 d. išvada Nr. IXP-3308.
- Staugaitienė, T. Nuosavybė Lietuvos Respub-
likos Konstitucijoje. *Konstitucija, žmogus,
teisinė valstybė: konferencijos medžiaga*.
Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras,
1998.
- Šileikis, E. *Politinių partijų institucionaliza-
vimas: partijų steigimas, registravimas,
teisės, veiklos sustabdymas ir nutraukimas*.
Vilnius: Onė, 1997.
- Šimašius, R. Ne pelno organizacijų ekonominės
veiklos teisinio reglamentavimo problemos.
Teisės problemos. 2003, 2 (40).
- Švilpaitė, E. Konstitucija ir nuosavybės tei-
sės apribojimo galimybės. *Jurisprudencija*.
2002, 30 (22).
- The European Commission For Democracy
Through Law (Venice Commission). Draft
Opinion on the Prohibition of Donations
to Political Parties from Foreign Sour-
ces [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-03-15].
<[http://www.venice.coe.int/docs/2006/
CDL\(2006\)020-e.asp#_ftn2](http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL(2006)020-e.asp#_ftn2)>.
- Walecki, M. Political Money and Corruption.
In *Global Corruption Report*. London: Pluto
Press, 2004.

THE NATURE OF LEGAL REGULATION OF POLITICAL PARTY FUNDING: INTERACTION BETWEEN PUBLIC AND PRIVATE LAW

Vaidas Jurkevičius

Mykolas Romeris University, Lithuania

Summary. *This article presents the dual conception of legal regulation of funding of political parties. In general, funding of political parties is considered as part of public law, however, this article explains that it also could be understood as an institute of private law. When funding of political parties is analysed not only through the conception of public law, but also taking into consideration the idea of private law, it is possible to apply different (than usual) principles of legal regulation of such relations. Those principles are followed in this article in order to reveal different practical problems pertaining to legal regulation of political party funding.*

A conclusion is made that the legal provisions on funding of political parties form an integral system that consists of both public law and private law provisions. The relations when natural and legal persons assign property to political parties are considered as part of private law and those property relations that are based on state subsidies to political parties or other financial support by the state are the object of public law regulation. In the case of Lithuania, all such relations are regulated by the Law on Funding of, and Control Over Funding of Political Parties and Political Campaigns, which is an act of private law and also a source of public law. The legal regulation that stems from this law is supplemented by the Civil Code of the Republic of Lithuania and other related laws.

The legislator, while regulating the legal relations pertaining to the funding of political parties, and the courts, when dealing with disputes related to those relations, are advised to

take into consideration the general principles of civil law. It is important to point out that some legal provisions of the Law on Funding of Political Parties that are in force as of 1 January 2012 are against those principles. A prohibition for legal persons and limitations for natural persons to fund political parties should be critically considered, since those restrictions limit the possibilities for private persons to dispose their property and for political parties – to acquire it. Moreover, it is important to point out that such restrictions can be circumvented by assigning property through a third party and by other legal means. In order to avoid such cases, it is recommended to provide an opportunity for natural and legal persons to fund political parties, but with reasonable limitations for such donations.

Keywords: *political parties, funding of political parties, legal regulation of funding of political parties, property relations of political parties, external funding of political parties.*

Vaidas Jurkevičius, Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Civilinės justicijos instituto lektorius. Mokslinių tyrimų kryptys: civilinė ir komercinė teisė, civilinės teisės taikymas viešojo sektoriaus turtinių santykių reguliavimui.

Vaidas Jurkevičius, Mykolas Romeris University, Faculty of Law, Institute of Civil Justice, lecturer. Research interests: civil and commercial law, application of civil law for the regulation of property relations in public sector.