

## **POLITINIŲ PARTIJŲ TEISINIO STATUSO RAIDOS ANTROJI PAKOPA**

**Doc. dr. Egidijus Šileikis**

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto Konstitucinės ir administracinės teisės katedra  
Saulėtekio g. 9, 2040 Vilnius  
Telefonas 236 61 79  
Elektroninis paštas Egidijus.Sileikis@tf.vu.lt

*Pateikta 2005 m. balandžio 21 d.  
Parengta spausdinti 2005 m. balandžio 29 d.*

**Pagrindinės sąvokos:** politinės partijos, politinės organizacijos, politinių kampanijų finansavimas, asociacijos, Vyriausioji rinkimų komisija, Teisingumo ministerija, Juridinių asmenų registras, Civilinis kodeksas.

### **S a n t r a u k a**

Lietuvos konstitucinės teisės mokslo pradininko M. Romerio 1935 m. publikuoti samprotavimai apie politinių partijų jurisprudencinio tyrinėjimo reikšmę iki šiol nesulaukė pakankamo atgarsio. Tokiai spragai veiksmingai šalinti dabar susidarė itin palanki padėtis. Seimo teisėkūra 2004 m. leidžia kalbėti apie politinių partijų teisinės padėties raidos antrąją pakopą tuo požiūriu, kad kodifikuotas ir iš esmės patobulintas partijų finansavimo bei jo kontrolės reglamentavimas (mini kodekso Politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo bei finansavimo kontrolės įstatymas pavidalu) ir patvirtinta nauja Politinių partijų įstatymo redakcija, kurioje, deja, redukuotos originalios – tik partijoms adresuotos – viešosios teisės nuostatos ir pagausintos blanketinės nuorodos į bendrojo pobūdžio Civilinio kodekso nuostatas. Tokie naujadarai verti ypač didelio konstitucinės teisės mokslo dėmesio, kadangi minėtą Politinių partijų įstatymo modifikaciją iš esmės lėmė civilinės teisės raida, tiksliau naujojo Civilinio kodekso, kvalifikavusio partijas kaip viešuosius juridinius asmenis, įsigaliojimas ir Juridinių asmenų registro veikimas. Viena vertus, pagal Lietuvos Konstitucijos dvasią politinės partijos įstatymų lygmeniu neturėtų būti pernelyg siejamos su civilinės teisės sistema, tapatinamos su kitais juridiniais asmenimis, kuriuos valstybės įmonė „Registru centras“ įtraukia į juridinių asmenų registrą. Kita vertus, galima abejoti, ar įstatymų leidėjo sukurtas partijų viešasis subjektiškumas formaliai atitinka Konstituciją (35 str.), kurioje apie partijas teigiamai (*expressis verbis*) kalbama ne valstybės organizavimo pagrindų, bet piliečių subjektyvių galimybių kontekste. Apskritai antroji partijų teisinio statuso raidos pakopa kupina diskutuotinių aspektų, kurie negali būti laikomi tik politologijos tyrinėjimų sritimi.

### **Mykolas Romeris ir politinių partijų teisinis įtvirtinimas**

Mykolas Romeris, analizuodamas pilietinę visuomenę ir jos brandumą rodančius socialinius junginius, negalėjo neužsiminti apie politines partijas. Todėl iš pirmo žvilgsnio nėra nieko nuostabaus, keisto, ypatingo ar reikšmingo, kad, pvz., kūrinyje „Valstybė ir jos konstitucinė teisė“ [1] šalia terminų „draugijos“, „profesinės organizacijos (sindikatai)“ ar „korporacijos“ vartojami žodžiai „politinės partijos“ [1, p. 121, 153–158]. Tuo labiau kad šių žodžių specifiniam turiniui atskleisti M. Romeris dėsto

politologinio pobūdžio samprotavimus<sup>1</sup> [1, p. 154], nepateikia tam tikros koncepcijos apie partijų juridinę substanciją ir ją turinčią atitikti įstatymų leidėjo teisėkūrai, esminius objektyvius kriterijus, leidžiančius atriboti klasikinės partijas ir (a) „partinio plauko draugijas“ (tai gali būti dabartinių politinių organizacijų atitikmuo), (b) „asmens ambicijos partijas“ (jos, matyt, apimtų tam tikro protesto partijas, kurias šiais laikais Lietuvoje labiausiai simbolizuoja trys žinomos charizmatinės asmenybės – buvęs generalinis prokuroras, nušalintas Respublikos Prezidentas ir verslininkas milijonierius), (c) „intrigų partijas“ ar „smulkias partijėles“ kaip frakcijas, kurioms būdingas „kažkoks išpūstas niuansas, kažkokia tuščia frazė, kažkoks neesminis reikalavimas“ (pastarasis partijos tipas gali būti siejamas su politiškai mišria Seimo narių grupe, turinčia frakcijos teises) [1, p. 154, 155]. Tačiau platesniu retrospektyviu požiūriu neįprasta ir reikšminga tai, kad M. Romerio užuominos apie politines partijas, viena vertus, iš esmės palankios joms kaip modernaus politinio gyvenimo („ypač demokratinės santvarkos valstybėse, o jau ypatingai parlamentariame konstituciniame režime“) veiksniams (išskyrus „įvairias smulkias politines efemeridas“)<sup>2</sup> [1, p. 154], kita vertus, kupinos kritikos tuometinei pasaulio jurisprudencijai, kuri, veikiama tautos suvereniteto ir laisvojo mandato doktrinų, buvo abejinga ar net priešiška partijų teisinei institucionalizacijai ir jos analizavimui atstovaujamosios demokratijos ir parlamentarizmo kontekste. Todėl reikšminga įsigilinti į tokią M. Romerio pastabą, publikuotą daugiau kaip prieš septyniasdešimt metų: „Atsižvelgiant į svarbų politinių partijų vaidmenį moderniam gyvenime, galima būtų laukti gausingos literatūros šiuo klausimu. Tuo tarpu kažkodėl yra atvirksčiai. Politinių partijų problema (...) valstybės ir viešosios teisės moksle yra apleista“.

Pateikta citata tarsi skirta ne praėjusio amžiaus 4 dešimtmečio, bet šių dienų Lietuvos teisės mokslui. Per penkiolika atkurtos Nepriklausomybės metų nepasirodė nė viena disertacija (jos sieki rodančių publikacijų ciklas) ar išsami kolektyvinė studija politinių partijų teisinės padėties tema, o pirmoji ir kol kas vienintelė monografija (1997 m.) šia tema [2] nesulaukė pastabų ir diskusijų (ką jau kalbėti apie recenzijas)<sup>3</sup>. Šiame kontekste atitinkamai įsikomponuoja Konstitucinis Teismas. Jis, viena vertus, kurdamas tam tikras doktrinas apie partijoms artimas organizacijas (frakcijas, profesines sąjungas ir daugiabučių namų butų savininkų bendrijas) [3], užsiminė apie visų socialinių junginių, garantuojamų Konstitucijos 35 str. nuostatomis, statuso konstitucinius principus ir taip iš dalies pridengė minėtas akademinio teisės mokslo spragas. Kita vertus, žinant Konstitucinio Teismo itin išplėtotą jurisprudenciją apie teisėjų nepriklausomumą, profesinių sąjungų turimą dvigubą Seimo ir savivaldybės tarybos nario mandatą ar tautos atstovų atostogas, galima teigti, kad konstitucinė justicija per beveik tryliką gyvavimo metų iš esmės konceptualiai nepraturtino politinių partijų konstitucinio statuso (t. y. nesistengė parodyti originalaus kūrybinio aktyvumo dėl esminių ar akivaizdžiai diskutuotinių partijų statuso aspektų vertinimo, pvz., partijų ir politinių organizacijų atribojimo, jų išimtinės teisės kelti kandidatus į savivaldybių tarybų narius atitikties Konstitucijos 119 str. nuostatomis<sup>4</sup>, tam tikrų partijų privilegijos teikti atstovus į Vyriausiosios rinkimų komisijos narius, konstituciškai leistino partijų užsitęsio vangumo kelti kandidatus ribas<sup>5</sup>), nors galimybių tai padaryti netrūko.

Visa tai tapo itin aktualu 2004 m., kai įstatymų leidėjas priėmė: a) naują Politinių partijų įstatymo (toliau PPI) redakciją<sup>6</sup> [4], susiaurindamas jame originalias (viešajai teisei priskirtinas) nuostatas ir pagausindamas blanketines nuorodas į Civilinį kodeksą. Šiuo požiūriu galima kalbėti apie partijų ir kitų organizacijų įvardytų naujajame Civiliniame kodekse viešaisiais juridiniais asmenimis (taigi tuo, ką M. Romeris, remdamasis germaniška teisės tradicija, vadino „viešosios teisės korporacijomis“<sup>7</sup> [1]), teisi-

<sup>1</sup> Užuot pateikęs savo partijų definiciją, M. Romeris remiasi kitų (neįvardytų) autorių siūloma samprata: „dažniausiai jos (partijos – E.Š.) būna apibūdinamos kaip grynai dirbtinio pobūdžio draugijos, jungiančios vienodų pažiūrų ar nusistatymo žmones, susijungusius veikti šiuo nusistatymu viešuosius santykius ar viešąją tvarką“.

<sup>2</sup> Efemerinis (graikiškai *ephmeros* – vienadienis) – nepatvarus, laikinas; efemeridės (graikiškai *ephemeridos* – dienoraščio) – užtemimų momentų ir kitokių kosminių kūnų koordinatų astronominės lentelės.

<sup>3</sup> Taip sudarant įspūdį, kad partijų teisinio statuso tyrinėjimais neva peržengiamos jurisprudencijos ribos, t. y. ypač nuklystama į politologijos aruodus.

<sup>4</sup> Tokia monopolija, užtikrinta Rinkimų įstatymu, disonuoja vietos gyventojų ir jų susivienijimų, suinteresuotų tik lokaline politine veikla ir kandidatų sąrašų teikimu tik į vienos tarybos narius (t. y. nesuinteresuotų regioninio ar nacionalinio lygmens politine veikla, nenorinčių Teisingumo ministerijoje, įsikūrusioje valstybės sostinėje, rūpintis partijos steigimo dokumentų atitiktimi PPI reikalavimams) teisėms, išplaukiančioms iš vietos savivaldos konstitucinės garantijos (Konstitucijos 119 str.).

<sup>5</sup> Šiuo atveju neaišku, ar registruotos partijos turi Konstitucijos garantuojamą teisę atšaukiamą, dvyliką (ar daugiau) metų iš eilės nekelti kandidatų į Seimo ar savivaldybių narius (nerizikuojant dėl to prarasti registraciją ir kartu valstybės pripažįstamą viešąjį subjektiškumą).

<sup>6</sup> Nauja redakcija nustatyta Politinių partijų ir politinių organizacijų įstatymo 2004 m. kovo 23 d. pakeitimo įstatymu (Žin. 2004. Nr. 54–1831).

<sup>7</sup> Žr.: pvz., M. Romeris. Valstybė. T. II. P. 149 (čia kalbama apie istoriškai „trečiąją“ bažnyčių valstybinio pripažinimo ir organizavimo formą, kai bažnyčios laikomos ne „paprastomis privatinėmis draugijomis, bet viešosios teisės korporacijomis“).

nės padėties *unifikavimo* ir savito „civilistikavimo“<sup>1</sup> tendenciją. Ji perša diskutuotiną mintį, kad akivaizdūs politinių partijų steigimo ir registravimo bei veiklos konstitucinis reikšmingumas, reikalaujantis gana gausaus detalizavimo specialiųjų viešosios teisės normų pavidalu, neva gali būti optimaliai užtikrinamas civilinės teisės normomis; b) naują, gremzdžiškai pavadintą „mini“ kodeksą – Politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo bei finansavimo kontrolės įstatymą [5] (toliau – PPF), rodantį tam tikrą partijų veiklos reglamentavimo *kodifikavimo* tendenciją, kurį iš principo galėtų apimti ir PPF (PPF nustatytas reglamentavimas galėtų būti atitinkamai perkeltas į PPF); c) naują Asociacijų įstatymą [6], naikinantį Visuomeninių organizacijų įstatymą ir taip siaurinantį įstatymų leidybą socialinių (nevalstybinių) junginių reglamentavimo srityje. Šiuo požiūriu galima kalbėti apie specialaus nevalstybinių organizacijų reglamentavimo *siaurėjimo* tendenciją, keliančią tam tikrą grėsmę specialiajam partijų statuso reglamentavimui (jei ne jo išlikimui *lex specialis* pavidalu, tai bent jau jo plėtojimui savitomis viešosios teisės normomis).

Tokie įstatymų leidybos naujadarai leidžia kalbėti apie partijų teisinio statuso „antrąją kartą“, atspindinčią tiek tam tikrą progresą (pirmiausia patobulintos finansavimo kontrolės požiūriu), tiek atitinkamą regresą (pirmiausia kalbant apie originalių – tik partijoms skirtų – viešosios teisės normų keitimą bendrojo pobūdžio civilinės teisės normomis). Turint tai omenyje svarbu pažymėti, kad jei teisės mokslo atstovai (ir Konstitucinis Teismas!) tyrinės politines partijas kaip ypatingą socialinio junginio (labiausiai suartėjusio su valstybės institucijomis) formą ir savitą konstitucinę (ne administracinę, tuo labiau ne civilinę teisės) institutą, prisodrinamą įvairių teisių koncepcijų, bus pakankamas pagrindas teigti, kad įstatymų leidėjas ateityje, viena vertus, nedrįs redukuoti ar panaikinti specialųjį partijų reglamentavimą (t. y. neapsiribos bendroju reglamentavimu Asociacijų įstatyme), nepaisant, kad Konstitucijos 35 str. 3 d. įsakmiai nereikalauja specialaus partijų įstatymo), kita vertus, nemažins viešosios teisės nuostatų, sutelktų partijoms skirtame *lex specialis*, ir nesodrins konstitucinio partijų instituto vien tik partijų finansavimo kontrolės griežtinimo pavidalu.

Taigi reaguojant į anksčiau cituotą M. Romerio pastabą, konstituciškai reikšminga gilintis į naujausius politinių partijų teisinės padėties pokyčius įstatymų lygmeniu, išvelgti juose tam tikrą partijų statuso „pirmosios kartos“ baigtį ir „antrosios kartos“ pradžia.

### **Politinių partijų teisinio statuso „pirmoji karta“**

Pirmąjį politinių partijų teisinės padėties raidos etapą, kuris apima laikotarpį nuo 1990 m. (PPF priėmimo tų metų rugsėjo 25 d.) iki 2004 m. (tam tikru aspektu – iki valstybės biudžeto dotacijų skyrimo partijoms ir naujojo Civilinio kodekso priėmimo 2000 m.), apibūdina tai, kad:

a) pirminė PPF redakcija [9] (su vėlesniais pakeitimais bei papildymais) jungė originalias viešosios teisės nuostatas (pvz., dėl partijų registravimo, veiklos tyrimo), iš esmės nedubliavusias Civilinio kodekso ir pernelyg nenukreipusias į šio kodekso nustatytą reglamentavimą;

b) partijos kvalifikuotos kaip 400 ar daugiau piliečių įsteigti juridiniai asmenys, laikomi pradėjusiais gyvuoti nuo jų įregistravimo Teisingumo ministerijoje. Šiai ministerijai pavesta vykdyti ne tik vadinamąją notaro funkciją registruojant partijas (ar jų statutų pataisas), bet ir aktyvaus partijų veiklos kontroliuotojo misiją, kuri gali pasireikšti sprendimu įspėti partiją apie neteisėtą veiklą ir, jei įspėjimas neveiksmingas, sustabdyti tokią veiklą;

c) partijų teritoriniai padaliniai turėjo juridinio asmens teises, t. y. nebuvo laikomi juos įsteigusiu partijų filialais. Tai, viena vertus, iš dalies prieštaravo logikai, kadangi atskirą juridinį subjektiškumą turintis partijos padalinys buvo tarsi „mini“ partija („partija partijoje“), kita vertus, atitiko to meto juridinių asmenų doktriną, pagal kurią, pvz., ne savivaldybės (kaip administraciniai vienetai) ar advokatūra (kaip advokatų visuma), bet atitinkamai savivaldybių tarybos ir Advokatų taryba turėjo juridinio asmens teises;

d) galiojo fiktyvi nuostata, kad politinės partijos, „atstovaujamos Lietuvos Respublikos Seime“ (tai ydinga formuluotė, kadangi Seime pagal Konstituciją atstovaujama tauta), gali gauti valstybės biudžeto dotacijas įstatymo nustatyta tvarka. Ši materialinė PPF (12 str.) nuostata, nedetalizuota jokiomis procedūrinėmis nuostatomis, įgyvendinta tik 2000 m., kai Vyriausioji rinkimų komisija tų metų liepos 27 d. sprendimu Nr. 201 [13] paskirstė (atskira valstybės biudžeto eilute nustatyta) konkrečią asignavimų politinėms partijoms sumą (prieš tai, t. y. 1999 m. sausio 12 d., priimtas Politinių partijų ir politinių organizacijų finansavimo įstatymas [10], nustatė reikiamas procedūrinės nuostatas);

<sup>1</sup> Konstitucinės teisės skverbimuisi į kitas teisės normų sistemas tinka terminas „konstitucionalizacija“, o analogiškam civilinės teisės normų poveikiui viešosios teisės srityje įvardyti, matyt, galima vartoti naujadarą „civilistikavimas“ (nuo žodžio „civilistika“), vengiant pernelyg neaiškių kategorijų „civilizavimas“ ar „civilizacija“ (nuo žodžių „civilinė teisė“).

e) nepakankamai aiškiai detalizuoti ir atriboti Finansų ministerijos ir jai subordinuotos Mokesčių inspekcijos bei Vyriausiosios rinkimų komisijos įgaliojimai kontroliuoti partijų finansavimą<sup>1</sup>;

f) nereglamentuotas partijų reorganizavimas sujungimo būdu, pvz., jo procese išregistruojamų partijų pavadinimų teisinė apsauga ar likviduotų partijų išregistravimo ir naujos (suvienytos) partijos įregistravimo momento sutaptis. Tai tapo akivaizdu, kai 2001 m. sausio mėnesį susijungė Lietuvos demokratinė darbo partija ir (senoji) Socialdemokratų partija, atskleidusios atitinkamas PPĮ pirminės redakcijos spragas;

g) pernelyg išryškintas tariamas politinių partijų ir politinių organizacijų netapatumas. To apogėjumi galima laikyti 1994 m. pakeistą PPĮ pavadinimą, įterpiančią jį žodžius „ir politinių organizacijų“. Tokiam naujadarui užtikrinti priimtos nuostatos, privertusios vadinamuosius visuomeninius politinius judėjimus keisti įstatus, patikslinančias (apsisprendžiančias), ar jie yra politinės organizacijos, galinčios kelti rinkimuose kandidatus, ar visuomeninės organizacijos, neturinčios teisės kelti kandidatų. Kuriozine aplinkybe galima laikyti tai, kad 1994 m. liepos 7 d. priimtas Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymas [11] (30 str.) numatė visuomeninių organizacijų teisę kelti kandidatus, tačiau po kelių savaičių (tų pačių metų liepos 21 d.) buvo pakeistas [12] panaikinant minėtą visuomeninių organizacijų privilegiją.

### Politinių partijų teisinio statuso „antroji karta“

Nuo 2004 m. (iš dalies ir nuo 2000 m.) galima kalbėti apie antrąjį partijų teisinės padėties etapą tuo požiūriu, kad, pvz.:

a) akivaizdžiai išplėtotas ir kodifikuotas partijų finansavimo ir jo kontrolės reglamentavimas, t. y. priimtas minėtas PPFĮ, tarsi „mini“ kodeksas, įtvirtino daugybę naujadarų, pvz., „pradines“ ir „galutines“ politinės kampanijos finansavimo ataskaitas (26 str.), „savarankiško“ ir „atstovaujamojo“ politinės kampanijos dalyvio institutus (pagrįstus tuo atribojimo kriterijumi, kad savarankiškas dalyvis privalo turėti sandorą išdininčią ir gali savo vardu priimti aukas bei įgyti prievoles dėl išlaidų kampanijai), maksimalius fizinio ar juridinio asmens aukos vienai politinei partijai dydžius (300 MGL; 10 str.), Vyriausiosios rinkimų komisijos įgaliojimus konstatuoti partijos padaryto šiurkštaus PPFĮ pažeidimo faktą (dėl kurio ta partija netenka pusės jai pagal rinkimų rezultatus priklausančių metų valstybės biudžeto asignavimų; 30 str.), ir organizuoti viešą konkursą „politinės kampanijos stebėsenos“ paslaugoms gauti (pirkti; 25 str.);

b) kiekvienų metų Valstybės biudžeto įstatyme nustatomi asignavimai politinėms partijoms. Antai 2004 m. lapkričio 9 d. priimtas 2005 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas [8] nustatė 3 mln. litų dydžio asignavimą politinėms partijoms, kurio pirmasis „pusmetinis dydis“ (1,5 mln. litų) paskirstytas devynioms partijoms Vyriausiosios rinkimų komisijos 2005 m. balandžio 15 d. sprendimu Nr. 20 [14]. Pažymėtina, kad tam tikra valstybės lėšų dalis skirta ir dviem partijoms<sup>2</sup>, kurių kandidatai neįveikė vadinamojo barjero Seimo 2004 m. rinkimų daugiamandatėje apygardoje, bet surinko ne mažiau kaip tris procentus visų balsavusių rinkėjų balsų (PPFĮ 13 str. 3 d.);

c) naujojoje PPĮ redakcijoje neliko dalies originalių, viešajai teisei priskirtinų nuostatų, susijusių su partijų registravimu ir veiklos tyrimu, bet atsirado daugiau blanketinių nuorodų į Civilinį kodeksą, taip sudarant įspūdį, kad PPĮ dabartiniu pavidalu galėtų iš viso nebūti, t. y. šio įstatymo nuostatos turėtų būti atitinkamai sujungtos su PPFĮ;

d) partijos kvalifikuotos kaip 1000 ar daugiau piliečių įsteigti viešieji juridiniai asmenys, laikomi pradėjusiais gyvuoti nuo jų įregistravimo Juridinių asmenų registre, t. y. valstybės įmonėje „Registrų centras“. Teisingumo ministerijai pavesta vykdyti tik vadinamąją notaro funkciją, t. y. tikrinti, ar partijų steigimo (arba reorganizavimo) dokumentai atitinka įstatymų reikalavimus. Pažymėtina, kad įstatymų leidėjas imperatyviai neįpareigoja partijų, įsteigtų pagal ankstesnę PPĮ redakciją, padidinti savo narių skaičių iki 1000, t. y. nustato, kad „reikalavimas turėti vieną tūkstantį narių taikomas nuo 2005 m. sausio 1 d.“;

e) partijų teritoriniai skyriai nelaikomi juridiniais asmenimis, t. y. neteko juridinio subjektiškumo. Pažymėtina, kad įstatymų leidėjas imperatyviai neįpareigojo partijų padalinių, įsteigtų kaip juridiniai asmenys, atitinkamai persiregistruoti. Šiuo atveju buvo apsiribota tarsi definicinio pobūdžio reglamentavimu, kad „(...) padaliniai, iki šio įstatymo įsigaliojimo įsteigti kaip juridiniai asmenys, nuo šio įstatymo įsigaliojimo laikomi juos įsteigusių politinių partijų filialais, kurie nėra juridiniai asmenys, ir jų

<sup>1</sup> Žr. minėto (1999 m.) Politinių partijų ir politinių organizacijų finansavimo įstatymo 18 str. Jo 1 dalis skelbė, kad „(...) finansavimą kontroliuoja Finansų ministerija ir Vyriausioji rinkimų komisija“.

<sup>2</sup> Lietuvos lenkų rinkimų akcijai (skirta 63 tūkst. litų) ir Lietuvos krikščionims demokratams (52 tūkst. litų).

steigimo dokumentai galioja tiek, kiek jie neprieštaruja Lietuvos Respublikos civiliniam kodeksui, šiam ir kitiems įstatymams“ [4];

f) nustatytas minimalaus partijos narių skaičiaus, galinčio po registracijos tapti mažesniu nei 1000, kontrolės mechanizmas. Jis gali pasireikšti dvejopai. Pirma, rinkimuose ketinanti dalyvauti partija ne vėliau kaip prieš 65 dienas iki pirmųjų tais metais vyksiančių rinkimų privalo pateikti Teisingumo ministerijai visų savo narių sąrašą (PPĮ 8 str. 8 d.). Antra, jei partijoje lieka (nesvarbu, ar dėl jos reorganizavimo išskaidymo būdu, ar dėl kitų priežasčių) mažiau negu 1000 narių, per 30 dienų apie tokį narių sumažėjimą būtina pranešti juridinių asmenų registrai, o jeigu sumažėjus narių per 6 mėnesius partijos nariai nenusprendžia politinės partijos reorganizuoti, partija likviduojama Civilinio kodekso nustatyta tvarka (PPĮ 9 str. 5 d.), t. y. bendra tvarka, galiojančia į Juridinių asmenų registrą įtrauktiems juridiniams asmenims, neatitinkantiems įstatymų reikalavimų;

g) tarsi specialiai reaguojama į 2001–2004 m. vykusią partijų susivienijimų bangą, pradėtą mišriu Lietuvos demokratinės darbo partijos ir (senosios) Socialdemokratų partijos susivienijimu (vykusi akivaizdžiai naudojantis tam tikra PPĮ spraga), t. y. aiškiai nustatomas partijų pertvarkymo sujungimo ar padalijimo būdu įgyvendinimo pagrindas – Civilinis kodeksas (PPĮ 9 str.), numatantis, be kita ko, išankstinių „reorganizavimo sąlygų“ institutą;

h) atsakyta akcentuoti politinių partijų ir politinių organizacijų netapatumą, t. y. priimant naują PPĮ redakciją sugrįžta prie pirminio PPĮ pavadinimo. Tai galima suprasti, kadangi, panaikinus visuomeninių organizacijų ir visuomeninių judėjimų teisę kelti kandidatus rinkimuose ir šioms organizacijoms laisva valia apsisprendus dėl savo politinio pobūdžio (registravimosi kaip politinės organizacijos ar nesiregistravimo), neliko praktinio pagrindo atriboti politines organizacijas (X „sąjungą“ ar Y „lygą“), kurios, viena vertus, savo pavadinime dėl psichologinių (sociologinių) veiksnių<sup>1</sup> ar taktinių priežasčių vengia vartoti žodį „partija“, kita vertus, realiai nesiskiria nuo partijų pagal pagrindinius veikimo būdus: kandidatų kėlimą ir politinės kampanijos organizavimą, atstovų į Vyriausiąją rinkimų komisiją ir jai subordinuotas komisijas teikimą, pretendavimą į valstybės dotacijas ir kita.

Visa tai nereiškia, kad nurodyti naujadarai, leidžiantys kalbėti apie partijų statuso „antrąją kartą“, turėtų būti suprantami tik evoliucionavimo ar progresavimo prasme. Šiame etape galima matyti ir tam tikrą regresą tuo požiūriu, kad naujosios PPĮ redakcijos atsiradimą iš esmės nulėmė ne tiek Teisingumo ministerijos, Vyriausiosios rinkimų komisijos ar kitų institucijų ilgametė partijų veiklos stebėseną bei susikaupę reformų poreikiai, kiek bendrasis civilinės teisės ir su ja (per Juridinių asmenų registrą) susijusio administracinės teisės vystymasis, t. y. naujojo Civilinio kodekso priėmimas (viešojo subjektiškumo formos atsiradimas) ir minėto Registro veikimo pradžia. Todėl galima teigti, kad dabartiniame PPĮ atsispindi novatoriškumo stokojanči novelė kaip „antroji redakcija“ (tikraja tų žodžių prasme), bet ne reglamentavimo visumos kokybiškas pakylėjimas į „antrąją pakopą“. Laikantis tokio nusistatymo kalbėti apie bendrojo partijų statuso „antrąją kartą“ (išsamaus patobulinimo prasme) iš principo galima tik žvelgiant į PPFĮ.

Pažymėtina, kad anksčiau minėta naujojo Civilinio kodekso įtaka PPĮ nuostatoms, priskirtinoms viešajai teisei, neturėtų būti suprantama kaip akivaizdi negerovė ar neigiama valstybės teisės sistemos raidos tendencija. Kaip konstitucinė teisė (vadinamosios konstitucionalizacijos pavidalu) skverbiasi į civilinę ar baudžiamąją teisę, taip šios teisės gali daryti įtaką konstitucinei teisei. Tačiau konceptuali (tuo labiau istoriniu Lietuvos valstybingumo trapios raidos) požiūriu sunku suprasti ir pateisinti, kad specialusis partijų reglamentavimas PPĮ pavidalu (didele dalimi sietinas su daugiapartinės sistemos gniuždymo 1926–1940 m. ir tarybinio laikotarpio vienpartinės sistemos faktiniais neigiamais padariniais), po daugiau nei trylikos galiojimo metų buvo modifikuotas ne plėtojant originalias – tik partijoms skirtas – nuostatas, bet jas redukuojant, o vėliau tai dėl kitų priežasčių (Respublikos Prezidento R. Pakso apkaltos metu ir dar prieš tai išaiškėjusių partijų ir jų kandidatų finansavimo bei jo kontrolės spragų) tarsi kompensuojant itin moderniais partijų finansavimo ir jo kontrolės reglamentavimo naujadarais. Todėl galima samprotauti apie tikslingumą kodifikuoti „partijų teisę“, sujungiant PPĮ ir PPFĮ į savitą Politinių partijų ir jų finansavimo bei kontrolės kodeksą.

## **Diskutuotini partijų teisinio statuso naujadarai ir „seni“ elementai**

Konceptualią diskusiją inspiruoja įstatymų leidėjo sprendimas kvalifikuoti politines partijas kaip viešuosius juridinius asmenis, taip jas iš dalies prilyginant valstybės įstaigoms ir priskiriant viešajai

<sup>1</sup> Pagal Lietuvoje pastaraisiais metais atliktas ir spaudoje skelbiamas sociologines apklausas respondentai tradiciškai labiausiai nepasitiki...Seimu ir politinėmis partijomis.

teisei. Viena vertus, tai galima suprasti ir sveikinti, bandant paaiškinti ir pateisinti termino „politinės partijos“ vartojimą kasmet Valstybės biudžeto įstatyme. Kita vertus, partijų viešasis subjektiškumas, t. y. paprastojo įstatymo lygmeniu atsiradęs jų kvalifikavimas kaip „viešosios teisės korporacijų“ (šią kategoriją, kaip minėta, M. Romeris siejo su Bažnyčios teisiniu statusu, kurio viešojo subjektiškumo formos tarsi reikalauja dabartinės Konstitucijos 43 str. nuostatų visuma), akivaizdžiai stokoja konstitucinio formalaus pagrindo ar jį kompensuojančios Konstitucinio Teismo doktrinos. Pažymėtina, kad Lietuvos Respublikos 1992 m. Konstitucija (kitai nei 1990 m. Laikinasis Pagrindinis Įstatymas, galiojančios Prancūzijos ar Vokietijos konstitucijos) pamatiniams valstybės organizavimo pagrindams eksplicitiškai nepriskiria laisvai steigiamų ir lygiateisių politinių partijų išskirtinės funkcijos formuoti piliečių politinę valią. Visai tai, aišku, galima implicitiškai kildinti iš Konstitucijos dvasios. Tačiau negalima neatsižvelgti, kad: a) dabartinė Lietuvos Konstitucija pozityviu reglamentavimu neprivilegijuoja partijų, o jos 35 straipsnis reglamentuoja ne valstybės (jos renkamų ar atstovaujamų institucijų) organizavimą, bet piliečių galimybes (ne „būtinybes“); b) visuose kituose penkiuose straipsniuose, kuriuose eksplicitiškai minimos partijos (44 str., 83 str. 2 d., 113 str. 2 d., 114 str. 1 d., 141 str.), atsispindi negatyvus ribojimas. Beje, lyginamuoju požiūriu susidaro įspūdis, kad daugumoje Europos valstybių politinės partijos veikia arba kaip *de facto* socialiniai susivienijimai (neprivalantys registruotis ir įgauti juridinį subjektiškumą tam, kad galėtų iškelti kandidatus parlamento rinkimuose), arba kaip privataus (ne viešojo) pobūdžio įregistruotos draugijos (susivienijimai), atitinkamai „atsiveriančios“ vyriausiosioms rinkimų komisijoms, bet išvengiančios būtinumo atskleisti savo vidinę organizaciją ir svarbius dokumentus tam tikrai ministerijai ar registrų centrui (teismui ar kitaip pavadintai institucijai, tvarkančiai juridinių asmenų registrą). Net Vokietijoje, kuri laikoma išsamaus partijų teisinio institucionalizavimo lopšiu, partijos nėra imperatyviai prikaustytos prie tam tikros juridinio subjektiškumo formos, taip padidinant konstitucinę partijų veikos laisvę ir kartu partijos steigėjų ar narių galimybę apsispręsti, ar partijai pravartu įgyti juridinio asmens teises.

Diskutuotinas anksčiau (remiantis pirmine PPĮ redakcija) įsteigtų ir dabar steigiamų partijų lygiateisiškumas pagal minimalų narių skaičių. Problema yra ta, kad įstatymų leidėjas neįpareigoja „senųjų“ partijų padidinti savo narių skaičių iki 1000, tačiau reikalauja, kad nuo 2005 m. sausio 1 d. steigiamos partijos turėtų ne mažiau kaip 1000 narių.

Be to, galima diskutuoti dėl partijų lygiateisiškumo ta prasme, kad PPFĮ ir Vyriausiosios rinkimų komisijos įstatyme [7] (7 str.) skirtingai vertinamos partijos pagal jų rinkimų sėkmę. Viena vertus, PPFĮ (13 str. 3 d.) suteikia teisę gauti valstybės biudžeto dotacijas ir toms partijoms, kurių kandidatų sąrašas Seimo (ar savivaldybių tarybų) rinkimuose neįveikė vadinamojo rinkimų barjero, bet visi kandidatai surinko ne mažiau kaip tris procentus visų balsavimų rinkėjų balsų. Kita vertus, teisė teikti atstovus į Vyriausiosios rinkimų komisijos narius turi tik tos partijos, kurių kandidatai gavo mandatų daugiamandatėje Seimo rinkimų apygardoje. Šiuo atveju tarsi diskriminuojamos partijos, kurių kelti kandidatai vienmandatėje apygardoje iškovojo, pvz., 3 ar 5 mandatus.

Šiame kontekste verta atkreipti dėmesį į naujausią teismų praktiką, susijusią su Vyriausiosios rinkimų komisijos inicijuojamu drausminių nuobaudų (pagal ATPK 287 str.) taikymu savarankiškiems politinės kampanijos dalyviams, nepateikusiems „pradinių“ politinės kampanijos finansavo ataskaitų (PPFĮ 26 str.). Pagal 2004 m. ir 2005 m. sankirtoje priimtus nutarimus galima teigti, kad vienais atvejais teismai (pvz., Vilniaus m. 2 apylinkės teismas 2004 m. gruodžio 6 d. nutarimu [16], Šalčininkų rajono apylinkės teismas 2005 m. kovo 10 d. nutarimu [17]) skiria 200 ar 500 litų nuobaudą, akivaizdžiai neieškodami ar nerasdami tokių (beveik visais „rinkimų“ teisės pažeidimo atvejais nustatomų) administracinę atsakomybę švelninančių aplinkybių kaip partijos iškelto ar save išsikėlusio kandidato į Seimo narius nuoširdus gailėjimasis, kitais analogiškais (!) atvejais teismai (pvz., Vilniaus miesto 2 apylinkės teismas 2005 m. vasario 11 d. nutarime [16], Širvintų rajono apylinkės teismas 2005 m. sausio 24 d. nutarime [18]) tokias aplinkybes nustato ir apsiriboja *įspėjimu*. Toks teisminės valdžios nutarimų (jų „griežtumo“) nesutapimas gali turėti neigiamos įtakos partijų ir jų keliamų kandidatų lygybei.

Verta dėmesio ir tai, kad modifikuotame PPĮ nepakankamai atskleidžiama akivaizdžiai nerimtų, t. y. pagal savo pavadinimą ar faktinį steigimą (realiai veikusių steigėjų gausumą) fiktyvių (kvazi-) partijų, iškreipiančių Konstitucijos 35 str. prasmę ir esmę, samprata. Dėl to Teisingumo ministerijai gali tekti ieškoti formalių „kabliukų“ (įstatų ar programos nuostatų netobulumų) siekiant atsisakyti tvirtinti, kad, pvz., „Kvailių partija“ neatitinka įstatymo reikalavimų. Toks pavyzdys nėra iš piršto laužtas. Teisingumo ministerija 2003 m. atsisakė tvirtinti Kvailių partijos įsteigimo dokumentų atitiktį įstatymui, kadangi (be kita ko) jos steigiamajame suvažiavime, vykusiame 2003 m. balandžio 1 d. (klausimas, ar ši data, neoficialiai siejama su vadinamąja melagių diena, yra atsitiktinė), dalyvavo tik trys asmenys, neva turėję 481 steigėjo pasirašytą įgaliojimą jiems atstovauti [15]. Šiuo atveju iš esmės nebuvo ir ne-

galėjo būti politinės partijos faktinio susikūrimo pagal jos pavadinime atsispindintų politinių tikslų rimtumą ar steigėjų intenciją. Į tai turėtų atsižvelgti įstatymų leidėjas.



## LITERATŪRA

1. **Römeris M.** Valstybė (antras fotografuotinis leidimas; pirmas leidimas – 1935 m.). – Vilnius, 1995. Pirmas dalis. T. II.
2. **Šileikis E.** Politinių partijų institucionalizavimas. – Vilnius, 1997.
3. **Konstitucinio Teismo** 1993 m. lapkričio 8 ir 26 d., 2000 m. gruodžio 21 d., 2003 m. rugsėjo 30 d. nutarimai // Žin. 1993. Nr. 61–1166, Nr. 66–1260; 2000. Nr. 110–3536; 2003, Nr. 93–4223.
4. **Nauja** Politinių partijų įstatymo redakcija, nustatyta Politinių partijų ir politinių organizacijų įstatymo 2004 m. kovo 23 d. pakeitimo įstatymu // Žin. 2004. Nr. 54–1831.
5. **Politinių** partijų ir politinių kampanijų finansavimo bei finansavimo kontrolės įstatymas, priimtas 2004 m. rugpjūčio 23 d. // Žin. 2004. Nr. 135–4894.
6. **Asociacijų** įstatymas, priimtas 2004 m. sausio 22 d. // Žin. 2004. Nr. 25–745.
7. **Vyriausiosios** rinkimų komisijos įstatymas // Žin. 2002. Nr. 68–2774.
8. **2005 metų** valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas // Žin. 2004. Nr. 171–6303.
9. **Pirminė** Politinių partijų įstatymo redakcija // Žin. 1990. Nr. 29–692.
10. **Pirminė** Politinių partijų ir politinių organizacijų finansavimo įstatymo redakcija // Žin. 1999. Nr. 11–240.
11. **Pirminė** Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo redakcija // Žin. 1994. Nr. 53–996.
12. **Savivaldybių** tarybų rinkimų įstatymo 1994 m. liepos 21 d. pakeitimas // Žin. 1994. Nr. 63–1234.
13. **Vyriausiosios** rinkimų komisijos 2000 m. liepos 27 d. sprendimas Nr. 201 // Informaciniai pranešimai. 2000. Nr. 32–481.
14. **Vyriausiosios** rinkimų komisijos 2005 m. balandžio 15 d. sprendimas Nr. 20 // Informaciniai pranešimai. 2005. Nr. 34–321.
15. **Teisingumo** ministerijos 2003 m. gegužės 21 d. raštas Nr. 03–07–2514 ir 2003 m. liepos 4 d. raštas Nr. 03–07–3385.
16. **Vilniaus m.** 2 apylinkės teismo 2004 m. gruodžio 6 d. nutarimas (adm.b. Nr. 102K/6–2–22–2004) ir 2005 m. vasario 11 d. nutarimas (adm.b. Nr. A–11–00019–487/05).
17. **Šalčininkų rajono** apylinkės teismo 2005 m. kovo 10 d. nutarimas. Adm.b. Nr. A–11–09–419/2005.
18. **Širvintų rajono** apylinkės teismo 2005 m. sausio 24 d. nutarimas (adm.b. Nr. A–10–01–02/2005).



### *Second Level of the Legal Status Development of Political Parties*

*Assoc. Prof. Dr. Egidijus Šileikis*  
*Vilnius University*

*Keywords: political parties, political organizations, sponsorship of political campaigns, General election committee, Register of juridical persons, Civil Code.*

### **SUMMARY**

*In 1935 published reasoning of M. Romeris, the founder of Lithuanian constitutional law science, as to the significance of jurisprudence research of political parties has not been paid the adequate attention until now. At present a notably favourable situation has emerged to effectively exclude this gap. The legislation of Seimas in 2004 allows to speak about the “second generation” of the legal status of political parties in a view that the regulation of financing of political parties and its control was codified and essentially improved (in the shape of mini-code “The Law on Financing of Political Parties and Political Campaigns and Control of Financing”), also a new wording of the Law on Political Parties was approved, which, unfortunately, reduced the amount of rules of public law specifically addressed to political parties and directed more at the provisions of the Civil Code. These new trends are worth of special note of the constitutional law science because the*

*abovementioned modification of the Law on Political Parties was effected by the development of civil law, to be precise – by the entrance into force of the new Civil Code, which referred political parties as public legal persons, as well as by the operation of the Register of Legal Persons. On the one hand, following the spirit of the Constitution of the Republic of Lithuania, political parties should not be over linked to the system of civil law and identified as other legal persons included in the list of legal persons registered by the state enterprise “Centre of Registers”. On the other hand, one may doubt if the public legal capacity of political parties, established by the legislation body, formally is consistent with the Constitution (Article 35), under which political parties (expressis verbis) are referred not to the grounds of organisation of the state, but to the subjective possibilities of citizens. Overall, the second stage of the development of the legal status of political parties is full of negotiable aspects that should not be left only as a research object to the political science.*

