

Mindaugas LANKAUSKAS
Lietuvos teisės instituto Teisinės sistemos
tyrimų skyriaus tyrėjas
El. p. *mindaugas.lankauskas@teise.org*

Simonas NIKARTAS
Lietuvos teisės instituto Baudžiamosios
justicijos tyrimų skyriaus vyresnysis mok-
slo darbuotojas
El. p. *simonas.nikartas@teise.org*

KORUPCIJA NEVYRIAUSYBINIAME SEKTORIUJE: POLITINĖ KORUPCIJA LABDAROS IR PARAMOS FONDŲ VEIKLOJE

(autoriai šią publikaciją parengė remdamiesi savo tyrimais, atliktais įgyvendinant Lietuvos teisės instituto ilgalaikę institucinę mokslinių tyrimų ir eksperimentinės (socialinės, kultūrinės) plėtros programą „Naujas požiūris į korupciją: iššūkiai ir galimybės peržengiant viešojo sektoriaus ribas“)

Straipsnyje teisiniu aspektu nagrinėjami korupcijos nevyriausybiniam sektoriuje klausimai. Pirmojoje straipsnio dalyje aptariami korupcijos nevyriausybiniam sektoriuje teisinės sampratos aspektai, išryškunami specifiniai korupcijos požymiai nevyriausybinių sektoriaus kontekste. Konstatuojama, kad Lietuvos teisės aktuose įtvirtinti apibrėžimai nėra pakankami korupcijos nevyriausybiniam sektoriuje reiškiniui apibūdinti, ir siūloma vadovautis platesniais tarptautiniuose dokumentuose įtvirtintais apibrėžimais. Antrojoje straipsnio dalyje analizuojama labdaros ir paramos fondų veikla bei su tuo susijusi korupcinė rizika. Konstatuota, kad šių fondų veikloje trūksta skaidrumo ir jie gali būti naudojami neteisėtai politinių partijų ar politikų veiklai finansuoti bei politinei reklamai skleisti, ypač tais atvejais, kai fondai veikia aktyviai politiniame gyvenime dalyvaujančio politiko vardu ar yra su tokiais politikais susiję. Siūlomos priemonės, kaip galima būtų padidinti tokių fondų veiklos skaidrumą.

ĮVADAS

Tiek viešojoje erdvėje, tiek tarp mokslininkų apie korupciją nevyriausybiniam sektoriuje yra rašoma ir kalbama nedaug¹. Lietuvoje nėra nė vienos mokslinės publikacijos apie korupciją nevyriausybiniam sektoriuje (toliau vadinama – NVO sektorius), išskyrus Lietuvos teisės instituto mokslo studiją „Korupcija privačiame sektoriuje:

¹ Apie korupcijos NVO sektoriuje žiniasklaidoje minimus atvejus žiūrėti 34 išnašoje.

normatyvinė samprata ir paplitimas tam tikrose srityse², kuri, *inter alia*, apima ir NVO sektorių, tačiau detaliau jo nenagrinėja. Ieškodami literatūros apie korupciją NVO sektoriuje užsienio šalyse, daugiausia rasime šaltinių apie humanitarinę ir vystymosi pagalbą skurdžiose šalyse teikiančias organizacijas³. Tačiau, kaip teigia šiose šalyse korupcijos problematiką nagrinėjantys autoriai⁴, duomenų apie korupcijos paplitimą humanitarinės pagalbos sektoriuje taip pat yra labai mažai.

Manytina, kad svarbus veiksnys, lemiantis informacijos apie korupciją NVO sektoriuje stoką – tai, jog kalbėti apie korupciją nevyriausybiniam sektoriuje ilgą laiką buvo „tabu“. Nevyriausybines organizacijas (toliau vadinama – NVO) yra labiau asocijuojamos su pagalbos teikimu įvairioms pažeidžiamoms socialinėms grupėms, kultūrine veikla, o korupcijos aspektu labiau pristatomos kaip su ja kovojančios organizacijos. Kaip teigia korupciją NVO, teikiančiose humanitarinę pagalbą, tyrę mokslininkai, dėl augančio NVO skaičiaus, jų efektyvios veiklos ir keliamo pasitikėjimo egzistuoja prezumpcija, kad NVO yra virš bet kokios korupcijos formos⁵, o dalis ekspertų abejoja, ar iš viso verta ieškoti, ar šiose „kilmingose“ organizacijose yra korupcijos praktikos⁶.

Vis dėlto tarptautinių organizacijų skelbiama informacija verčia tvirtai suabejoti šiomis prielaidomis. Jungtinių Tautų Organizacijos generalinis sekretorius 2012 metais viešai paskelbė, kad 30 proc. pagalbos šalių vystymuisi nepasiekė jos galutinio adresato dėl korupcijos⁷. Pagal britų dienraščio „The Guardian“ skelbiamą informa-

² Ragauskas P., Kavoliūnaitė-Ragauskienė E., Vitkutė E. Korupcija privačiame sektoriuje: normatyvinė samprata ir paplitimas tam tikrose srityse. Mokslo studija. Lietuvos teisės institutas, Vilnius, 2014.

³ Šios organizacijos, gaudamos didelių lėšų iš valstybių donorių, neišvengiamai tampa valstybių pagalbos gavėjų, kurios pasižymi dideliu korupcijos lygiu, valdžios institucijų ir pareigūnų taikiniu. Dėl paplitusios korupcinės aplinkos, rizikingų ir nepalankių sąlygų verslui šiose valstybėse vengia investuoti verslo kompanijos, todėl tuščią erdvę, kur „niekas nenori įlįsti“, užpildo altruistinius pagalbos tikslus keliančios NVO. Šių organizacijų finansavimas tampa svarbiu pasipelnymo taikiniu korumpuotai vietos valdžiai ar nusikalstamoms grupuotėms. Kita vertus, nesureguliuota bei korupcijai palanki teisinė aplinka šiose valstybėse gali tapti pagunda ir pačioms NVO nukrypti nuo pažangesnės pasaulio valstybėms būdingos tvarkos ir taisyklių (žr.: *Kimemia D. Non Governmental Organizations and Corruption: the Case of Kenya*).

⁴ *Kimemia D. Non Governmental Organizations and Corruption: the Case of Kenya* // Mudacumura G., Morçöl G. (Eds.) *Challenges to Democratic Governance in Developing Countries*. Springer, 2014.

⁵ Ten pat, p. 157.

⁶ Ten pat.

⁷ United Nations, “Secretary-General’s closing remarks at High-Level Panel on Accountability, Transparency and Sustainable Development”, July 9th, 2012. Prieiga per internetą: <<https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2012-07-09/secretary-generals-closing-remarks-high-level-panel-accountability>>.

ciją, 2–5 proc. NVO, teikiančių humanitarinę pagalbą besivystančiose šalyse, pajamų prarandama dėl sukčiavimo⁸. Korupcijos apraiškas atskleidžia tyrimai, atlikti atskirose paramą gaunančiose valstybėse, pvz., Kenijoje⁹, Nigerijoje¹⁰, Kambodžoje¹¹ ir kt.

Atsižvelgiant į tai, kad NVO korupcijos reiškinys labai mažai tyrinėtas, pirmiausia tikslinga aptarti korupcijos NVO sektoriuje sampratą, kuri nagrinėjama pirmojoje šio straipsnio dalyje. Antrojoje straipsnio dalyje, atsižvelgiant į NVO formos specifiką korupcijos rizikos kontekste, probleminius teisinio reguliavimo ir prevencijos aspektus, problematikos akcentavimą viešojoje erdvėje, pasirinkta analizuoti vienos iš NVO formų – Labdaros ir paramos fondų veiklos – korupcijos ir prevencijos aspektus.

Straipsnyje naudojamosi dokumentų analizės (mokslinės literatūros, žiniasklaidos šaltinių, teisės aktų) metodais.

I. KORUPCIJOS NEVYRIAUSYBINIAME SEKTORIUJE SAMPRATA

Siekiant suvokti korupciją NVO sektoriuje, svarbu išsiaiškinti, (1) kas yra NVO ir (2) kas yra korupcija NVO kontekste.

Nevyriausybines organizacijas sąvoką apibrėžia Lietuvos Respublikos nevyriausybinių organizacijų plėtros įstatymas (toliau vadinama – įstatymas). Įstatymo 2 straipsnis nustato, kad nevyriausybine organizacija – nuo valstybės ar savivaldybių institucijų ir įstaigų nepriklausomas savanoriškumo pagrindais visuomenės ar jos grupės naudai veikiantis viešasis juridinis asmuo, kurio tikslas nėra politinės valdžios siekimas arba vien tik religijos tikslų įgyvendinimas¹². Taip pat įstatymas nustato, kad valstybė ar savivaldybė, juridinis asmuo, kurio visuotiniame dalyvių susirinkime valstybė ar savivaldybė turi daugiau kaip 1/3 balsų, negali turėti daugiau kaip 1/3 balsų nevyriausybines organizacijas visuotiniame dalyvių susirinkime. Pagal įstatymą prie nevyriausybinių organizacijų nepriskiriamos:

- 1) politinės partijos;

⁸ Cituojama iš: *Parent M. A. M. Corruption: a challenge that doesn't escape the humanitarian sector* // *Humanitarian Alternatives*, 2016, Nr. 3, p. 148–157.

⁹ *Kimemia D. Non Governmental Organizations and Corruption: the Case of Kenya* // Mudacumura G., Morçöl G. (Eds.) *Challenges to Democratic Governance in Developing Countries*. Springer, 2014.

¹⁰ *Smith D. J. Corruption, NGOs, and Development in Nigeria* // *Third World Q*, 2010, 31(2); *Smith D. J. AIDS NGOS and corruption in Nigeria* // *Health Place*, 2012, 18(3), p. 475–480.

¹¹ *Brinkley J. Cambodia's Curse: The Modern History of a Troubled Land*, by Joel Brinkley (Public Affairs, 2011), Kindle Loc., p. 4386–4443.

¹² Lietuvos Respublikos nevyriausybinių organizacijų plėtros įstatymas // TAR, 2014-01-03, Nr. 18.

- 2) profesinės sąjungos bei darbdavių organizacijos ir jų susivienijimai;
- 3) įstatymų nustatyta tvarka steigiamos organizacijos, kuriose narystė yra privaloma tam tikros profesijos atstovams;
- 4) susivienijimai, kurių daugiau kaip 1/3 dalyvių yra privatūs juridiniai asmenys;
- 5) sodininkų bendrijos, daugiabučių gyvenamųjų namų ir kitos paskirties pastatų savininkų bendrijos ir kitokios bendro nekilnojamojo turto valdymo tikslu įsteigtos bendrijos;
- 6) šeimos.

Įstatymas išskiria dvi NVO formas: (1) grupinės naudos NVO, t. y. NVO, kurios veikla teikia naudą tik jos dalyviams; ir (2) viešosios naudos NVO, kurios veikla teikia naudą ne tik jos dalyviams, bet ir visuomenei. Pastaroji NVO forma, kaip bus analizuojama toliau, yra aktuali korupcijos požiūriu, kadangi apima organizacijas, kurių veiklos objektas sutampa su korupcijos objektu – viešuoju interesu.

Teisės aktai, atsižvelgiant į skirtingus veiklos tikslus, veiklos paskirtį, nustato keletą NVO formų. Išskirtinos šios juridinių asmenų Lietuvoje formos, kurios atitinka NVO požymius bei įtvirtintos specialiais įstatymais:

- asociacijos;
- viešosios įstaigos;
- labdaros ir paramos fondai;
- religinės bendruomenės ir bendrijos¹³.

Konkreči NVO forma pasirenkama atsižvelgiant į veiklos tikslus, veiklos pobūdį, NVO dalyvių specifiką ir interesus, galimus finansavimo šaltinius ir pan. Pavyzdžiui, asociacijos – tai organizacijos, kurios kuriamos atstovauti tam tikriems fizinių ir/ ar juridinių asmenų interesams ir juos ginti, kaip kad profesinės asociacijos, tam tikros verslo srities įmonių asociacijos ir pan.¹⁴ Viešosios įstaigos kuriamos turint tikslą teikti tam tikras socialines ar kultūros paslaugas visuomenei, siekiant tenkinti viešuosius (visuomenės) interesus¹⁵, labdaros ir paramos fondai – ne pelno ir

¹³ Diskutuotina, ar NVO priskirtinos politinės partijos, vis dėlto manytina, kad valstybės valdymo tikslo siekimas atriboja šias organizacijas nuo NVO pagal būtinajį pastarųjų nepriklausomumo nuo valdžios ir valdymo institucijų požymį.

¹⁴ Lietuvos Respublikos asociacijų įstatymo 2 str. 1 d. nustato, kad asociacija – savo pavadinimą turintis ribotos civilinės atsakomybės viešasis juridinis asmuo, kurio tikslas – koordinuoti asociacijos narių veiklą, atstovauti asociacijos narių interesams ir juos ginti ar tenkinti kitus viešuosius interesus. Lietuvos Respublikos asociacijų įstatymas // *Žin.*, 2004, Nr. 25-745.

¹⁵ Lietuvos Respublikos viešųjų įstaigų įstatymo 2 str. 1 d. nustato, kad viešoji įstaiga – tai pagal šį ir kitus įstatymus įsteigtas pelno nesiekiantis ribotos civilinės atsakomybės viešasis juridinis asmuo, kurio tikslas – tenkinti viešuosius interesus vykdant švietimo, mokymo ir mokslinę, kultūrinę, sveikatos priežiūros, aplinkos apsaugos, sporto plėtojimo, socialinės ar teisinės pagalbos teikimo, taip pat kitokią visuomenei naudingą veiklą. Lietuvos Respublikos viešųjų įstaigų įstatymas // *Žin.*, 1996, Nr. 68-1633.

pagalbos tikslais finansuoti fizinius ir juridinius asmenis¹⁶. Pagal anksčiau pateiktą NVO teisinį apibrėžimą, religinės bendruomenės ir bendrijos neturėtų būti laikomos NVO, jeigu jų veikla apima vien tik religinius tikslus. Tačiau dalis religinių bendruomenių statusą turinčių organizacijų, be religinių tikslų, taip pat teikia socialines ar kultūrinės paslaugas, kurios atitinka religinės bendruomenės vertybes (pavyzdžiui, organizacijos „Caritas“ statusas yra tradicinė religinė bendruomenė ar bendrija, tačiau ši organizacija plačiai teikia socialines paslaugas įvairioms visuomenės grupėms).

Pritartina pirmiau minėtos Lietuvos teisės instituto mokslo studijos autoriams, kad nevyriausybiniis sektorius korupcijos kontekstu turėtų būti vertinamas privataus sektoriaus dalimi, tačiau išsiskiriantis savo specifiniais bruožais, t. y. priskiriant atskirai (ribinei) privataus sektoriaus subjektų kategorijai, kai juridinis asmuo nesiejamas su valstybės ar kuria kita viešosios valdžios institucija, tačiau tuo pat metu akivaizdu, kad jis įsteigtas siekiant ne privačios, o viešos naudos (ir atitinkamai toks asmuo laikomas ne privačiu, o viešuoju juridiniu asmeniu)¹⁷. Būtent visuomeniniai, su privačios naudos siekimu nesusiję NVO tikslai atskiria nevyriausybinio sektoriaus subjektus nuo pelno siekiančių organizacijų, – savo veiklos tikslais – tai dariniai, artimi valstybinio sektoriaus institucijoms, kurios, kaip tai būdinga demokratinėms visuomenėms, vadovaujantis subsidiarumo principu, savo veikla papildoma valstybės viešąsias funkcijas. Būtent todėl manytina, kad viešojo intereso įgyvendinimo tikslas paverčia korupcinius pažeidimus NVO sektoriuje moraline prasme nuviliančiais visuomenę ir atitinkamai pavojingesniais (labiau pažeidžiančiais visuomenės vertybes) nei kitose privataus sektoriaus srityse¹⁸.

Kartu pažymėtina, kad NVO įvairovė yra didelė, todėl negalima dėti lygybės ženklo tarp profesinės asociacijos, vaikų dienos centro, bendruomenės klubo, sporto organizacijos, parapijos bendruomenės. Tačiau korupcijos sąvokos aspektu

¹⁶ Lietuvos Respublikos labdaros ir paramos fondų įstatymo 2 straipsnis nustato, kad Labdaros ir paramos fondas – savo pavadinimą turintis ribotos civilinės atsakomybės viešasis juridinis asmuo, kuris valdo, naudoja jam perduotą ir savo įgytą turtą, tuo turtu disponuoja ir kurio pagrindiniai veiklos tikslai – labdaros ir (ar) paramos, prireikus kitokios pagalbos teikimas fiziniams ir juridiniams asmenims Lietuvos Respublikos labdaros ir paramos įstatymo (toliau – Labdaros ir paramos įstatymas) ir šio įstatymo nustatyta tvarka mokslo, švietimo, kultūros, meno, religijos, sporto, sveikatos apsaugos, socialinės globos ir rūpybos, aplinkos apsaugos ir kitose visuomenei naudingomis ir su naudos sau siekimu nesiejamos srityse. Lietuvos Respublikos labdaros ir paramos fondų įstatymas // *Žin.*, 1996, Nr. 32-787.

¹⁷ *Ragauskas P., Kavoliūnaitė-Ragauskienė E., Vitkutė E.* Korupcija privačiame sektoriuje: normatyvinė samprata ir paplitimas tam tikrose srityse. Mokslo studija. Lietuvos teisės institutas, Vilnius, 2014.

¹⁸ Galima teigti, kad korupciniai pažeidimai NVO sektoriuje ypač pakenkia visuomenėje formuojamam geradariui įvaizdžiui, pamina visuomenės pasitikėjimą bei atitinkamai kelia grėsmę NVO plėtočiai, valstybės ir visuomenės išteklių skyrimui.

visus šiuos subjektus gali sieti vienas svarbus požymis – viešųjų išteklių siekimas ir naudojimas organizacijos (ir kartu visuomeniniams) tikslams siekti.

Kitas svarbus klausimas, kas yra korupcija NVO sektoriaus kontekste, t. y. kokiais specifiniais bruožais išsiskiria korupcijos reiškinys NVO sektoriuje? Korupcijos NVO, kaip ir apskritai korupcijos privačiame sektoriuje, sąvoka nėra pateikiama Lietuvos teisės aktuose. Tokio specialaus apibrėžimo nerasime ir tarptautiniuose dokumentuose. Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatyme ir Lietuvos Respublikos nacionalinėje kovos su korupcija 2015–2025 m. programoje įtvirtinti bendrieji korupcijos apibrėžimai, kaip tai atskleista ir kituose mokslo darbuose¹⁹, vadovaujasi baudžiamosios teisės korupcijos definicijomis, nustatytomis Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso (toliau vadinama – BK) XXXIII skyriuje *Nusikaltimai ir baudžiamieji nusižengimai valstybės tarnybai ir viešiesiems interesams*²⁰.

Mūsų nuomone, dėl NVO specifikos korupcijos sąvokos orientavimas vien į baudžiamosios teisės nustatytus požymius yra problemiškas, kadangi baudžiamoji teisinė korupcijos sąvoka nėra pakankama apibūdinti specifinius korupcijos reiškinius NVO būdingus požymius.

Pirmiausia akcentuotinas teisinės korupcijos sąvokos siaurumas NVO kaip korupcijos subjekto aspektu. Čia pabrėžtina, kad NVO visada gali būti kita šalimi, kai korupcinė nusikalstama veika įgyvendinama santykiyje su valstybės tarnautoju ar jam prilygintu asmeniu, pavyzdžiui, situacijoje, kai NVO duoda kyši valstybės tarnau-

tojui dėl palankesnių projektų finansavimo konkurso sąlygų ar pan. Vis dėlto lieka klausimas, ar NVO gali būti vertinama kaip savarankiškas korupcijos subjektas (be valstybės tarnautojo dalyvavimo), ypač jeigu NVO veiklos tikslai susiję su viešuoju interesu. Kaip buvo minėta pirmiau, teisės aktuose įtvirtinti apibrėžimai glaudžiai siejami su baudžiamajai teisei būdingais korupcijos subjekto požymiais, t. y. su valstybės tarnautojo ar jam prilyginto asmens statusu. O tai apriboja galimybes šiuos apibrėžimus taikyti privataus ir nevyriausybinių sektoriaus subjektams²¹. Vertinant, ar NVO atitinka Lietuvos teisės aktuose įtvirtintą subjekto požymį, kyla esminis klausimas, ar valstybės tarnautojui prilygintas asmuo ar ir kokia apimtimi gali būti ir privataus bei nevyriausybinių sektoriaus subjektas. 2003 m. liepos 22 d. Europos Sąjungos Tarybos pamatinis sprendimas 2003/568/TVR dėl kovos su korupcija privačiame sektoriuje indikuoja į tai, kad baudžiamoji atsakomybė už korupcines veikas taikoma ir privačiame sektoriuje²², tačiau Lietuvos Aukščiausiasis Teismas laikosi siauresnės sąvokos pozicijos ir korupcijos privačiame sektoriuje atvejais pripažįsta tik tuos atvejus, kai asmens veikla yra susijusi su viešojo intereso užtikrinimu, ir šios veiklos nevykdymas ar netinkamas vykdymas reikštų viešojo intereso pažeidimą. Taigi yra ribotos galimybės pritaikyti baudžiamuosius teisinius korupcijos subjekto požymius privataus sektoriaus atstovams. Kita vertus, manytina, kad NVO, kaip asociacijos ir viešosios įstaigos, kurių veiklą reguliuojantys įstatymai numato, kad šių organizacijų veiklos tikslai apima viešojo intereso tenkinimą, turėtų daugiau galimybių atitikti šį Aukščiausiojo Teismo suformuotą požymį. Naujausia Lietuvos Aukščiausiojo Teismo praktika indikuoja į tai, kad NVO būtų pripažįstama nusikalstamų veikų valstybės tarnybai ir viešiesiems interesams subjektu tais atvejais, kai yra neteisėtai gaunamos ir

¹⁹ Ragauskas P., Kavoliūnaitė-Ragauskienė E., Vitkutė E. Korupcija privačiame sektoriuje: normatyvinė samprata ir paplitimas tam tikrose srityse. Mokslo studija. Lietuvos teisės institutas, Vilnius, 2014; Aleknevičienė J. Lietuvos „kova“ su korupcija: kodėl nepasiekiamas pažangos? Lietuvos metinė strateginė apžvalga 2012–2013. Vilnius: Generolo Jono Žemaičio Lietuvos karo akademija, 2013, t. 11.

²⁰ Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymas (įstatymo 2 str.) pateikia tik korupcinių nusikalstamų veikų apibrėžimą: korupcinio pobūdžio nusikalstamos veikos – kyšininkavimas, prekyba poveikiu, papirkimas, kitos nusikalstamos veikos, jeigu jos padarytos viešojo administravimo sektoriuje arba teikiant viešąsias paslaugas siekiant sau ar kitiems asmenims naudos: piktnaudžiavimas tarnybine padėtimi arba įgaliojimų viršijimas, piktnaudžiavimas oficialiais įgaliojimais, dokumentų ar matavimo priemonių suklastojimas, sukčiavimas, turto pasisavinimas ar iššvaistymas, tarnybos paslapties atskleidimas, komercinės paslapties atskleidimas, neteisingų duomenų apie pajamas, pelną ar turimą pateikimas, nusikalstamu būdu igytų pinigų ar turto legalizavimas, kišimasis į valstybės tarnautojo ar viešojo administravimo funkcijas atliekančio asmens veiklą ar kitos nusikalstamos veikos, kai tokių veikų padarymu siekiama ar reikalaujama kyšio, papirkimo arba nuslėpti ar užmaskuoti kyšininkavimą ar papirkimą. Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymas // Žin., 2002, Nr. 57-2297. Nacionalinėje kovos su korupcija 2015–2025 m. programoje vėlgi pateikiamas korupcinio pobūdžio teisės pažeidimų apibrėžimas: valstybės tarnautojo ar jam prilyginto asmens administracinis, darbo drausmės ar tarnybinis nusižengimas, padarytas tiesiogiai ar netiesiogiai siekiant arba reikalaujant turinės ar kitokios asmeninės naudos (dovanos, pažado, privilegijos) sau ar kitam asmeniui, taip pat ją priimančiam, kai tai daroma piktnaudžiaujant tarnybine padėtimi, viršijant įgaliojimus, neatliekant pareigų, pažeidžiant viešuosius interesus, taip pat korupcinio pobūdžio nusikalstama veika.

²¹ NVO visada gali būti kita šalimi, kai korupcinė nusikalstama veika įgyvendinama dėl valstybės projektų finansavimo konkurso sąlygų ar pan., tačiau lieka klausimas, ar NVO gali būti vertinama kaip savarankiškas korupcijos subjektas, ypač jeigu NVO veiklos tikslai susiję su viešuoju interesu.

²² „Kiekviena valstybė narė imasi būtinų priemonių užtikrinti, kad toliau nurodyta darbo veikloje padaryta tyčinė veikla būtų laikoma baudžiamuoju nusikaltimu:

a) žadėjimas, siūlymas ar davimas, tiesiogiai arba per tarpininkus, asmeniui, kuris, eidamas bet kurias pareigas, vadovauja ar dirba privataus sektoriaus įmonėje, kokio nors nepagrįsto atlygio jam pačiam arba bet kuriam trečiajam asmeniui, kad tas asmuo atliktų kokį nors veiksmą arba jo neatliktų pažeisdamas savo pareigas;

b) prašymas ar priėmimas, tiesiogiai arba per tarpininkus, kokio nors nepagrįsto atlygio, arba priėmimas pažado dėl tokio atlygio sau pačiam ar bet kuriam trečiajam asmeniui, einant bet kurias pareigas vadovaujant ar dirbant privataus sektoriaus įmonėje, kad būtų atliktas arba neatliktas koks nors veiksmas nusižengiant savo pareigoms“ (2 str. 1 d.) ir, „Valstybės narės imasi reikiamų priemonių siekdamos užtikrinti, kad 2 straipsnyje nurodytos veiklos kurstymas ir bendrininkavimas būtų laikomi baudžiamaisiais nusikaltimais“ (3 str.). (Cituojiama iš: Ragauskas P., Kavoliūnaitė-Ragauskienė E., Vitkutė E. Korupcija privačiame sektoriuje: normatyvinė samprata ir paplitimas tam tikrose srityse. Mokslo studija. Lietuvos teisės institutas, Vilnius, 2014, p. 18).

naudojamos viešosios (valstybės ar Europos Sąjungos paramos) lėšos. Pavyzdžiui, Lietuvos Aukščiausiasis Teismas nutartyje Nr. 2K-144-788/2017 pripažino, kad privačios bendrovės vadovė atitinka piktnaudžiavimo nusikaltimo (BK 228 str.) subjekto požymį (BK 230 str.), kadangi padaryta nusikalstama veika susijusi su viešuoju interesu. Viešąjį interesą teismas šiuo atveju siejo su Europos Sąjungos struktūrinių fondų lėšų neteisėtu gavimu ir panaudojimu²³. Manytina, kad šiuo atveju nėra svarbus organizacijos statusas (ar tai pelno siekianti privati įmonė, ar NVO), svarbu, kad nusikalstama veika buvo nukreipta į viešąjį interesą, šiuo atveju neteisėtą viešųjų lėšų gavimą ir naudojimą. Taigi NVO, nustatčius panašius pažeidimus, taip pat būtų vertinama kaip nusikalstamų veikų valstybės tarnybai ir viešiesiems interesams subjektas. Vis dėlto dėl teismų praktikos stokos lieka neaišku, ar NVO būtų pripažįstama kaip nusikaltimų valstybės tarnybai ir viešiesiems interesams subjektu tais atvejais, kai pažeidimų su viešųjų lėšų naudojimu nėra, pavyzdžiui, kai yra netinkamai naudojami resursai, gauti iš privačių šaltinių, tačiau NVO veikla ir jos tikslai susiję su viešuoju interesu (pavyzdžiui, NVO tikslas teikti socialinę pagalbą neįgaliesiems, tačiau padaromi pažeidimai, susiję ne su valstybės ar Europos Sąjungos, o privačių organizacijų ar asmenų suteikta parama). Remiantis minėtos LAT nutarties logika²⁴, manytina, kad svarbiausia tokiais atvejais būtų nustatyti, kad NVO tikslai ir veikla atitinka viešojo intereso požymius. Kaip rodo atlikti tyrimai, viešojo intereso kriterijų (be finansavimo šaltinio) teismų praktikoje yra įvairių, pavyzdžiui, viešuoju interesu galėtų būti pripažįstama, jeigu tam tikra NVO veikla būtų įvertinta kaip svarbi visuomenei ar tam tikrai jos daliai, susijusi su teisėtai

²³ Teismas pažymėjo, kad „piktnaudžiavimo veiksmai inkriminuoti D. K. ne tik kaip UAB „V.“ vadovei, turinčiai teisę veikti bendrovės vardu, bet ir kaip UAB „V.“ pirkimų komisijos pirmininkei ir projektų vadovei, turinčiai administracinius įgaliojimus atlikti SPA, konferencijų salės ir turistinės klasės apgyvendinimo paslaugų infrastruktūros įrengimo darbų, finansuojamų iš Europos Sąjungos struktūrinių paramos, pirkimą pagal UAB „V.“ ir VŠĮ Lietuvos verslo paramos agentūros finansavimo ir administravimo sutartį. Iš to D. K. kilo pareiga pirkimus organizuoti laikantis lygiatėsiškumo, nediskriminavimo, abipusio pripažinimo, proporcingumo, skaidrumo principų. D. K. inkriminuotas piktnaudžiavimas pasireiškė kaip viešųjų pirkimų procedūrų imitavimas, melagingų duomenų teikimas LVPA bei pretendavimas į nepagrįstas išmokas iš Europos regioninės plėtros fondo. Tokie veiksmai neabejotinai yra priešingi viešajam interesui. Iš teismų priimtų procesinių sprendimų matyti, kad D. K. buvo pripažinta piktnaudžiavimo subjektu įvertinus ne tik formalius BK 230 straipsnyje nurodytus valstybės tarnautojui prilyginto asmens požymius, bet ir nustatčius, jog jos neteisėti veiksmai reiškėsi srityje, kurioje turi būti užtikrintas viešasis interesas (žr. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2017 m. birželio 15 d. nutartį byloje Nr. 2K-144-788/2017).

²⁴ Lietuvos Aukščiausiasis Teismas akcentuoja, kad (vertinant, ar asmuo atitinka BK 230 str. nustatytus valstybės tarnautojo ar jam prilyginto asmens subjekto požymius) turi būti nustatyta, kad tokia asmens veikla yra susijusi su viešojo intereso užtikrinimu ir šios veiklos nevykdymas ar netinkamas vykdymas (žr. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2017 m. birželio 15 d. nutartį byloje Nr. 2K-144-788/2017).

visuomenės lūkesčiais ir pan.²⁵ Taigi galima teigti, kad baudžiamosios teisės požiūriu, lyginant su pelno siekiančiomis organizacijomis, NVO, kurių veiklos tikslai, susiję su viešuoju interesu, potencialiai turi daugiau galimybių būti teismų pripažintos kaip subjektai, atitinkantys BK 230 str. nustatytus požymius, t. y. korupcinių nusikalstamų veikų pagal baudžiamosios teisės apibrėžimus subjektais.

Kita vertus, manome, kad baudžiamosios teisės apibrėžimas susiaurina NVO korupcijos sampratą, kadangi neapima tų pažeidimų, kurie baudžiamosios teisės nėra apibrėžiami (1) kaip nusikalstamos veikos arba (2) patenka į kitų nusikalstamų veikų definicijas. Atsižvelgiant į tai, svarbu atskirti korupcijos reiškinio sąvoką ir korupcijos baudžiamąją teisinę definiciją, kuri yra daug siauresnė. Kaip teigia V. Gavelis, nagrinėjęs korupcijos sampratą ir jos klasifikaciją ekonominiu požiūriu, korupcija yra sintetinis socialinio reiškinio apibendrinimas. Korupcijos suvokimas formuojamas skirtingų teisinio, etinio, ekonominio požiūrių²⁶. Skirtingos srities santykių specifika suteikia korupcijos reiškiniui vis kitokių požymių, todėl ir nevyriausybinių sektoriaus sritis suteikia savitų šio reiškinio spalvų. Korupcijos sąvokos siaurinimas ties teisine nusikaltimo sąvoka apriboja į ją įtraukti bruožus, būdingus kitoms sritims, tarp jų ir nevyriausybiniam sektoriui, tačiau tai jokių būdu nereiškia, kad korupcijos reiškinys NVO sektoriuje neegzistuoja arba jis yra mažiau pavojingas. Be to, pabrėžtina, kad baudžiamosios teisės korupcijos apibrėžimo funkcija – vadovaujantis *ultima ratio* principu užtikrinti valstybės reakciją į pavojingiausias korupcinius pažeidimus, todėl baudžiamieji teisiniai apibrėžimai apima tik pavojingiausias visuomenei korupcijos veikas.

Siekiant suvokti korupciją NVO, svarbu pasitelkti ir kriminologijos mokslo požiūrį, kuris nusikaltimų klasifikavimą sieja ne su jų objektu (visuomenės vertybėmis), o asmens, darančio nusikalstamą veiką, ir pačios veikos charakteristikomis bei veiksniais, kaip korupciniai nusikaltimai yra vertinamos ir kitos nusikalstamos veikos, įtvirtintos BK, jeigu jos nukreiptos į piktnaudžiavimą viešuoju interesu siekiant asmeninės naudos. Pavyzdžiui, sukčiavimas, turto pasisavinimas ar iššvaistymas, apgaulingas apskaitos tvarkymas ir kt. kriminologiniu požiūriu taip pat vertintinos kaip korupcinio pobūdžio veikos. Tokie nusikaltimai kriminologijoje įvardijami „baltųjų apykaklių“ nusikaltimais. Viena svarbiausių kriminologinių teorijų, aiškinančių šių nusikaltimų padarymo veiksnius – racionalaus pasirinkimo teorija. Aiškinant korupcijos nusikaltimus šios teorijos požiūriu esminė yra asmens paskata gauti naudą suvokiant, jog pažeidžiamas viešasis interesas (piktnaudžiamą patikėtomis pareigomis ar pan.), o konkretus būdas arba konkreti veika pasirenkama atsižvelgiant į tam tikras aplinkybes

²⁵ Apie viešojo intereso požymius ir kriterijus žiūrėti: *Beliūnienė L. ir kt. Viešojo intereso atpažinimo problema Lietuvos teisėje: kriterijai ir prioritetai. Monografija. Lietuvos teisės institutas. Vilnius, 2015.*

²⁶ *Gavelis V. Korupcijos klasifikacija ekonominių santykių kontekste // Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos, 2012, 1(17), p. 52.*

(sąlygas), padedančias arba trukdančias padaryti nusikaltimą. Pavyzdžiui, konkrečios darbuotojo pareigos gali lemti nusikaltimo pobūdį: finansininkui ar vadovui, kuris turi prieigą prie finansinių išteklių, yra „patogiau“ padaryti nusikaltimą, susijusį su sukčiavimu, pasisavinimu, apgaulingu apskaitos tvarkymu. Tuo tarpu pareigūnui, kuris turi ribotą prieinamumą prie sprendimų, susijusių su išteklių valdymu, tačiau turi tam tikrus įgaliojimus priimti sprendimus, susijusius su aktualiais gyventojų interesais, „patogesnė“ nusikalstama veika galėtų būti kyšininkavimas.

Atsižvelgiant į išdėstytus argumentus, manytina, kad Lietuvos teisės aktuose įtvirtinti siauri, į baudžiamosios teisės požymius orientuoti korupcijos apibrėžimai nepakankamai išsamiai apibūdina korupcijos nevyriausybiname sektoriuje reiškinių. Atsižvelgiant į tai, tikslinga rinktis platesnę sąvoką, kuria labiau siekiama apibūdinti korupciją kaip reiškinių, o ne baudžiamosios teisės ginamas veikas. Kaip teigia sociologė korupcijos tyrinėtoja J. Aleknevičienė, platus korupcijos reiškinių apibrėžimas leidžia kalbėti apie korupciją visuose sektoriuose: valstybės, verslo ir nevyriausybiname²⁷. Plačius korupcijos apibrėžimus pateikia tarptautinės organizacijos. Jungtinių Tautų Organizacija korupciją traktuoja kaip piktnaudžiavimą valstybine valdžia siekiant asmeninės naudos²⁸. Panašios pozicijos laikosi „Transparency International“ ir Pasaulio bankas, apibūdinantys korupciją kaip piktnaudžiavimą galiomis siekiant asmeninės naudos viešojo gyvenimo srityje²⁹. Pasaulio banko apibrėžime akcentuojamas viešojo ir privataus sektorių tarnautojų praturtėjimas elgiantis neteisėtai ir netinkamai. Panašią sąvoką pateikia ir M. Johnston'as, kurio korupcija įvardijama kaip „piktnaudžiavimas valstybės tarnyba, jos teikiama galiomis ar ištekliais, siekiant asmeninės naudos“³⁰.

Užsienio mokslinėje literatūroje išskiriamos šios pagrindinės korupcijos NVO sektoriuje formos:

- fiktyvios arba dubliuotos sąskaitos, paslaugų ir prekių pirkimai per didelėmis kainomis;
- darbuotojų „vaiduoklių“ samdymas;
- dirbtinis projekto dalyvių ar paslaugos gavėjų skaičiaus „išpūtimas“ siekiant

²⁷ Aleknevičienė J. Lietuvos „kova“ su korupcija: kodėl nepasiekiamas pažangos? Lietuvos metinė strateginė apžvalga 2012–2013. Vilnius: Generolo Jono Žemaičio Lietuvos karo akademija, 2013, t. 11, p. 258.

²⁸ „Transparency International“ organizacijos oficiali internetinė svetainė. Prieiga per internetą: <<https://www.transparency.org/what-is-corruption/#define>>.

²⁹ Cituojama iš: *Ofosu-Amaah W. P., Soopramanien R., Uprety K.* Combating Corruption: A Comparative Review of Selected Legal Aspects of State Practice and Major International Initiatives. Washington: The World Bank.

³⁰ Johnston M. The Search for Definitions: the Vitality of Politics and the Issue of Corruption // Williams R. (ed.) Explaining Corruption. Northampton: Edward Elgar Publishing, Inc., 2000, p. 281.

- parodyti (pagrįsti) projekto išlaidas, gauti didesnę finansavimą;
- lėšų susigrąžinimas gaunant (teikiant) prekes ar paslaugas arba įdarbinant projekto darbuotojus;
- finansavimo gavimas iš kelių „donorų“ tam pačiam projektui, toms pačioms veikloms;
- fiktyvių NVO arba politiškai susijusių organizacijų kūrimas siekiant laimėti viešųjų sutarčių konkursus ir pan.³¹

Kaip matyti, visos išvardytos formos yra nukreiptos į neteisėtos naudos gavimą piktnaudžiaujant donorų gautais ištekliais. Būtent piktnaudžiavimas suteiktomis galiomis ir ištekliais turėtų būti esminis korupcijos NVO sektoriuje požymis. NVO daugeliu atvejų nekuria pajamų arba tik dalį jų, NVO veikla finansuojama iš donorų: valstybės, privataus sektoriaus, tarptautinių organizacijų, kitų NVO, fizinių asmenų. Atsižvelgiant į tai, manytina, kad korupciją NVO sektoriuje geriausiai atskleidžia šie elementai:

- visuomeninės (viešos) naudos siekimo tikslas (kaip objektas – vertybė, į kurią kėsinamasi);
- gaunami ištekliai iš donorų šiam tikslui siekti (kaip pažeidimo dalykas);
- gautų išteklių naudojimas ne pagal paskirtį, t. y. ne visuomenei (viešajai) naudai, o privatiems interesams tenkinti (kaip pažeidimo veika);
- gautų išteklių naudojimas pagal paskirtį, tačiau pažeidžiant nustatytą tvarką (kaip pažeidimo veika);
- neteisėtas išteklių siekimas naudojant NVO kaip instrumentus (kaip pažeidimo veika, pvz., pažeidžiant finansavimo gavimo tvarką, paperkant atsakingus asmenis, steigiant fiktyvias NVO).

Korupcinį pažeidimą, turintį šiuos požymius, galėtų iliustruoti panašūs atvejai:

- Viešoji įstaiga X iš savivaldybės neatlygintinai gauna patalpas dienos centro veiklai vykdyti ar kitoms socialinėms paslaugoms savivaldybės gyventojams teikti, tačiau patalpas arba dalį jų nelegaliai nuomoja privačiam įstaigos vadovo pelnui gauti ir pan.
- Organizacija Z gauna projektines lėšas tam tikrai visuomenei naudingai veiklai vykdyti, pvz., teikti paslaugas tam tikrai socialinei grupei, tačiau šios veiklos realiai nevykdo, ji tik nurodoma dokumentuose, arba imituoja veiklos vykdymą, pvz., teikia paslaugas, tačiau ne tikslinės grupės asmenims ar pan.

Įvardyti požymiai pateikiami kaip galimai labiausiai būdingi NVO sektoriui, atsižvelgiant į jo specifiką, tačiau tai nereiškia, kad NVO sektoriuje negali būti daromi kiti korupciniai pažeidimai, pavyzdžiui, NVO kaip tarpininko naudojimas prekiaujant

³¹ Trivunovic M. Countering NGO Corruption: Rethinking the Conventional Approaches. Anti Corruption Resource Centre, 2013, p. 4.

poveikiu ar pan. Kaip rodo antroje šio straipsnio dalyje pateikiama analizė, tokie atvejai taip pat galimi.

Kadangi, kaip minėta, korupcijos NVO sektoriuje esminis elementas – gaunami ištekliai, kurių paskirtis tenkinti viešąjį interesą, manytina, kad svarbiausi korupcijos NVO sektoriuje objektyvieji rizikos veiksniai yra (1) gaunami finansiniai ištekliai arba galimybės juos gauti – vadovaujantis prielaida, kad didžiausia korupcinių pažeidimų rizika – tose NVO, kuriose valdomi dideli finansiniai ištekliai arba naudojantis teisiniu reguliavimu (ar jo spragomis) yra galimybė jų gauti; (2) teisinio reguliavimo ir kontrolės stoka, kuri sudaro prielaidas pažeidimams ir / arba pasinaudojimui teisės aktų spragomis. Esminis subjektyvusis korupcijos NVO veiksnys – organizaciją valdančių asmenų ekonominis naudos interesas ir motyvas, kuris skatina naudoti gaunamus išteklius ne viešiesiems, o asmeniniams tikslams. Objektyviesiems veiksniams sąveikaujant su subjektyviaisiais (NVO dalyvių vertybinėmis nuostatomis), korupcijos rizika tampa didelė.

Vadovaujantis šiais išskirtais korupcijos NVO sektoriuje rizikos veiksniais ir atsižvelgiant į pastarųjų metų viešojoje erdvėje akcentuojamą problematiką³², manytina, kad rizikingiausia NVO forma Lietuvoje – labdaros ir paramos fondai, kurie dėl savo teisinio statuso ir paskirties (ne pelno tikslais finansuoti fizinius ir juridinius asmenis) galimai naudojami kaip korupcinių pažeidimų instrumentai. Atsižvelgdamas į tai, kitoje straipsnio dalyje pasirinkome analizuoti vieną korupcijos aspektu rizikingiausių Labdaros ir paramos fondų atvejį.

II. KORUPCINĖ RIZIKA LABDAROS IR PARAMOS FONDŲ VEIKLOJE

Kaip korupcinės raiškos nevyriausybiniam sektoriuje atvejo analizę pasirinkome labdaros ir paramos fondų veiklą, kadangi dėl teisinio reguliavimo spragų (detalesniam aptariamam toliau) ir kai kurių fondų veiklos ypatumų tai yra gana probleminė sritis.

³² Siekiant nustatyti, kokia NVO sritis korupcijos kontekste yra aktualiausia, viešojoje erdvėje buvo atlikta žvalgybinė pranešimų žiniasklaidoje analizė. Šios analizės šaltiniu pasirinktas naujienų portalas „delfi.lt“. Ieškant pranešimų, susijusių su korupcija nevyriausybiniam sektoriuje, naudoti šie raktažodžiai: „korupcija“, „nevyriausybinių organizacijų“, „NVO“, „labdaros ir paramos fondai“, „asociacijos“, „viešosios įstaigos“. Daugiausia pranešimų, susijusių su korupcija NVO, rasta naudojant raktažodžių derinį „korupcija labdaros ir paramos fondai“: iš 52 straipsnių (pranešimų) 16-oje labdaros ir paramos fondai buvo minimi korupcijos kontekste, iš jų 14 politinių partijų korupcijos, 2 kitais korupcijos aspektais. Paminėtina, kad, pavyzdžiui, naudojant raktinių žodžių derinį „korupcija nevyriausybinių organizacijų“ nerastas nė vienas straipsnis, kuriame NVO būtų minimos kaip korupcijos pažeidėjos, daugumoje straipsnių NVO minimos kaip kovos su korupcija subjektai, dominuoja straipsniai, susiję su „Transparency International“ veikla ir pranešimais.

Labdaros ir paramos fondai (toliau vadinama – fondas / -ai) formaliai yra priskirtini nevyriausybiniam sektoriui, kadangi nesiekia pelno ar dalyvavimo valstybės valdyne ir kuriami turint tikslą tenkinti įvairius visuomenės poreikius. Tiesa, neretai tai yra fasadinė dalies fondų veiklos pusė ir pagrindinės problemos kyla tuomet, kai jie užsiima ne tuo, kuo turėtų užsiimti pagal įstatymus, ir yra naudojami ne pagal paskirtį, dažniausiai – kaip priedanga politinėms partijoms ar atskiriems politikams finansiškai remti. Tiesa, tai nereiškia, kad visi fondai yra naudojami tokiems tikslams arba kad neskaidrūs fondai visiškai nevykdo veiklos, kurią jie formaliai įsipareigojo vykdyti. Problemų dažniausiai kyla, kai fondai yra susiję su politiniame gyvenime aktyviai veikiančiais politikais. Kaip žiniasklaidai yra nurodžiusi „Transparency International“ Lietuvos skyriaus atstovė, politikų įkurti labdaros ir paramos fondai gali būti naudojami ne tik tiesioginiais tikslais, bet ir jų savireklamai, finansinei paramai pritraukti, o gal net pinigams plauti. Nors juridiniams asmenims uždrausta remti partijas ir politines kampanijas, esą jie turi galimybę daryti tai netiesiogiai – per politikų įkurtus paramos ir labdaros fondus. Taip politikai gali tapti gerokai žinomesni, būti dažniau matomi įvairiuose fondų renginiuose. Fondai suteikia jų steigėjams daugiau laiko rodytis viešojoje erdvėje³³. Kaip nurodoma Prezidentūros pranešime spaudai, 2015 m. paramos gavėjai gavo daugiau kaip 125 mln. eurų, o daugiau kaip 90 proc. lėšų organizacijoms skyrė juridiniai asmenys. Vien tik valstybinės įmonės „Lietuvos geležinkeliai“ neviešinama parama pernai siekė 1 mln. eurų, o žiniasklaidos duomenimis, ši parama pasiekdavo konkrečių politikų rinkimų apygardas³⁴. Tokiu būdu, uždraudus juridiniams asmenims finansuoti politines partijas, fondai gali būti naudojami kaip „galinės durys“ politinėms partijoms finansuoti. Taigi, nors formaliai juridiniai asmenys ir negali remti politinių partijų, tačiau praktikoje tai vyksta ir tokia parama nėra akivaizdžiai matoma. Tai ypač svarbu kalbant apie politines partijas, kurių lyderiai ir nariai neturi tiek asmeninių lėšų, kad galėtų jų pakankamai skirti politinei veiklai finansuoti.

Fondų veiklai reglamentuoti svarbiausi teisės aktai yra Nevyriausybinių organizacijų plėtros įstatymas³⁵, Labdaros ir paramos įstatymas (toliau vadinama – LPĮ)³⁶ ir Labdaros ir paramos fondų įstatymas (toliau vadinama – LPFĮ)³⁷. LPĮ plačiai reglamentuoja įvairius su labdara ir parama susijusius aspektus ir konkrečiai fondų

³³ Kazakevičius K. Labdara su politikos kvapu. 2016 m. kovo 17 d. Prieiga per internetą: <<http://lzinios.lt/lzinios/Lietuva/labdara-su-politikos-kvapu/219771>>.

³⁴ Paramos gavėjo statusas – tik jo vertoms organizacijoms. 2016 m. gruodžio 20 d. Prieiga per internetą: <<https://www.lrp.lt/lt/paramos-gavejo-statusas-tik-jo-vertoms-organizacijoms/26799>>.

³⁵ Lietuvos Respublikos nevyriausybinių organizacijų plėtros įstatymas // TAR, 2014, Nr. 18.

³⁶ Lietuvos Respublikos labdaros ir paramos įstatymas // Žin., 1993, Nr. 21-506.

³⁷ Lietuvos Respublikos labdaros ir paramos fondų įstatymas // Žin., 1996, Nr. 32-787.

veiklai yra skirtos tik kelios nuostatos: remiantis 5 str. 1 d., šalia kitų subjektų labdarą gali teikti Lietuvoje registruoti labdaros ir paramos fondai, o pagal 7 str. 1 d. jie gali būti paramos gavėjais. Įstatymo 10 str. 4 d. nustatyta, kas laikoma paramos panaudojimu pagal įstatyme numatytą paskirtį – „lėšų perdavimas labdaros ir paramos fondui neličiamajam kapitalui formuoti, neličiamojo kapitalo valdymas ir iš neličiamojo kapitalo investavimo gautų pajamų panaudojimas Lietuvos Respublikos labdaros ir paramos fondų įstatymo nustatyta tvarka labdaros ir paramos fondo įstatuose numatytiems šio įstatymo 3 straipsnio 3 dalyje nurodytiems visuomenei naudingiems tikslams“. Remiantis minėta nuostata, visuomenei naudingais tikslais laikoma veikla šiose srityse:

- tarptautinio bendradarbiavimo;
- žmogaus teisių apsaugos;
- mažumų integracijos;
- kultūros, religinių ir etinių vertybių puoselėjimo;
- švietimo, mokslo ir profesinio tobulinimo;
- neformaliojo ir pilietinio ugdymo;
- sporto;
- socialinės apsaugos ir darbo;
- sveikatos priežiūros;
- nacionalinio saugumo ir gynybos;
- teisėtvarkos;
- nusikalstamumo prevencijos;
- gyvenamosios aplinkos pritaikymo ir būsto plėtros;
- autorių teisių ir gretutinių teisių apsaugos;
- aplinkos apsaugos;
- kitose visuomenei naudingomis ir nesavanaudiškoms pripažįstamose srityse.

Kaip matyti, labdaros ir paramos fondų veikla gali apimti labai platų spektrą sričių, o paskutinė įstatymo nuostata leidžia jas praplėsti ir konkrečiai nenumatytomis sritimis, kurios atitinka **naudingumo visuomenei ir nesavanaudiškumo** kriterijus. Interpretavimo galimybės plačios turint omenyje, jog tai yra aptakios sąvokos, dėl kurių turinio gali kilti ginčų. LPFĮ 2 str. 1 d. savo ruožtu yra apibrėžiama, kad **labdaros ir paramos fondas** yra savo pavadinimą turintis ribotos civilinės atsakomybės viešasis juridinis asmuo, kuris valdo, naudoja jam perduotą ir savo įgytą turtą, tuo turtu disponuoja ir kurio pagrindiniai veiklos tikslai – labdaros ir (ar) paramos, prireikus kitokios pagalbos teikimas fiziniams ir juridiniams asmenims LPFĮ ir šio įstatymo nustatyta tvarka **mokslo, švietimo, kultūros, meno, religijos, sporto, sveikatos apsaugos, socialinės globos ir rūpybos, aplinkos apsaugos ir kitose visuomenei naudingose ir su naudos sau siekimu nesiejamos srityse**. Kaip matyti, konkrečiai įvardytų veiklos sričių yra mažiau ir jos yra kiek abstraktesnės, tačiau didesnės

praktinės reikšmės tai neturi, kadangi tiek LPF, tiek LPFĮ yra įtvirtinta analogiška nuostata dėl galimybių plėtoti veiklą ir kitose visuomenei naudingose bei nesavanaudiškose srityse. Šios abstrakčios nuostatos leidžia fondams užsiimti įvairia veikla (jei tik nesiekiami pelno), o kartu atsiranda terpė ir įvairioms korupcinio pobūdžio veikoms pasireikšti, ypač tada, kai fondų veikla nėra pakankamai vieša ir skaidri.

Fondų veiklos pagrindinis trūkumas – skaidrumo stoka ir su tuo susiję įtarimai dėl fondų panaudojimo politinių partijų veiklai finansuoti. Kaip vieną iš aktualių pavyzdžių galima paminėti šiuo metu vykstantį tyrimą dėl Seimo nario G. Steponavičiaus labdaros ir paramos fondo veiklos³⁸. Remiantis žiniasklaidoje pateikiamais duomenimis, pirmaisiais gyvavimo metais (2005 m.) G. Steponavičiaus paramos fondas surinko apie 29 tūkst. eurų ir oficialiai jie buvo panaudoti G. Steponavičiaus tuometinės rinkimų apygardos – sostinės Lazdynų, Vilkpėdės ir Panerių seniūnijų – bendruomenių šventėms, paskaitoms, kitiems projektams³⁹. Šiame kontekste atkreiptinas dėmesys į tai, kad Lietuvoje politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo bei finansavimo kontrolės įstatymas⁴⁰ ir Lietuvos Respublikos politinių partijų įstatymas⁴¹ aiškiai nurodo politinių partijų ir kampanijų finansavimo šaltinius, o **juridiniams asmenims tai daryti draudžiama**. G. Steponavičiaus labdaros ir paramos fondo veiklą finansavo ir „MG Baltic“ koncerno įmonės, kurios nuo 2009-ųjų fondui pervedė 33,7 tūkst. eurų. 2016 m. koncernas jam skyrė 5 tūkst. eurų, tai yra didžiąją dalį fondo gautų lėšų, iš viso siekusių 6,6 tūkst. eurų. G. Steponavičius tvirtino, kad per visą gyvavimo laikotarpį fondas yra gavęs apie 200 tūkst. eurų paramos, tačiau kas ją teikė, neatskleidė⁴². Šiuo atveju skaidrumo trūkumas kelia įtarimų, kad fondas galėjo būti panaudotas kaip alternatyvus būdas finansuoti politiką ar politinę partiją ir taip daryti įtaką pastarųjų veiklai. Prokuratūros teigimu, pinigines lėšas 2016 m. pradžioje buvo pervestos į su politine partija susijusių vienos viešosios įstaigos ir paramos fondo sąskaitas. Prokurorų turimais duomenimis, dalis šių lėšų

³⁸ *Danauskienė V.* Kokia juoda katė prabėgo tarp G. Landsbergio konservatorių ir Seimo liberalų. 2017 m. balandžio 19 d. Prieiga per internetą: <<http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/kokia-juoda-kate-prabego-tarp-g-landsbergio-konservatoriui-ir-seimo-liberalu.d?id=74408078>>.

³⁹ *Tvaskienė J.* „MG Baltic“ parama keliavo per įvairias kišenes. 2017 m. balandžio 24 d. Prieiga per internetą: <<http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/mg-baltic-parama-keliavo-per-ivairias-kisenes.d?id=74411704>>.

⁴⁰ Lietuvos Respublikos politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo bei finansavimo kontrolės įstatymas // Žin., 2004, Nr. 135-4894.

⁴¹ Lietuvos Respublikos politinių partijų įstatymas // Lietuvos aidas, 1990, Nr. 91-0.

⁴² *Tvaskienė J.* „MG Baltic“ parama keliavo per įvairias kišenes. 2017 m. balandžio 24 d. Prieiga per internetą: <<http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/mg-baltic-parama-keliavo-per-ivairias-kisenes.d?id=74411704>>.

buvo panaudotos padengti išskolinimams už politinės partijos ir Seimo nario veiklos viešinimui skirtus renginius, kita dalis buvo skirta kandidato į 2016–2020 m. kadencijos Seimą veiklos viešinimui skirtiems renginiams finansuoti. Politikas šiuos kaltinimus neigia argumentuodamas, kad verslininkų parama politikų sukurtiems fondams ar viešosioms įstaigoms yra normali praktika Vakaruose⁴³. Šiuo atveju pastebėtina, jog ir Lietuvoje niekas nedraudžia verslininkams remti politikų sukurtų fondų, tačiau esminis klausimas yra tai, kokiais būdais ta parama yra panaudojama. Socialiniame tinkle feisbuke esančioje paskyroje pateiktose fondo 2015⁴⁴ ir 2016 m. finansinėse ataskaitose⁴⁵ (beje, kažkodėl nepateikiamose oficialiame fondo tinklalapyje) yra nurodyti paramą suteikę juridiniai asmenys ir kam buvo skiriama parama, tačiau be platesnio konteksto sudėtinga pasakyti, kokio pobūdžio renginiai 2015 m. buvo šventė Pasakų parke ar edukacinis renginys „Vakaras mokytojams muziejuje“, kuriems atitinkamai buvo išleista 1815,31 ir 1025,10 eurų. Ar šie renginiai negalėjo būti paslėpta politinė reklama? Šiuo atveju galima palyginti labdaros ir paramos fondo „Rugutė“, kurio tikslas yra padėti onkologinėmis ligomis sergantiems vaikams, pateikiamas ataskaitas apie gautą paramą⁴⁶ bei suteiktą paramą ir labdarą⁴⁷. Ataskaitos pateikiamos pamėnesiui įvardijant donorus (fizinius asmenis – anonimiškai) bei konkrečias sumas, skirtas konkrečioms reikmėms. Šiuo atveju nekyla įtarimų dėl fondo veiklos skaidrumo iš dalies ir dėl to, kad jis yra „apolitiškas“, t. y. nėra susijęs su jokių politiku ar politine jėga.

Kitas pavyzdys, susijęs su labdaros ir paramos fondais – buvusio politiko V. Matuzo ir lobisto A. Romanovskio byla⁴⁸. Politikas buvo kaltinamas įsteigęs labdaros

⁴³ Želniene L. G. Steponavičių prokurorai nori tempti į teismą už pilietiškumo pamokas, finansuotas „MG Baltic“ pinigais. 2017 m. balandžio 13 d. Prieiga per internetą: <<https://www.15min.lt/naujiena/aktualu/lietuva/g-steponaviciu-prokurorai-nori-tempti-i-teisma-uz-pilietiskumo-pamokas-finansuotas-mg-baltic-pinigais-56-783162>>.

⁴⁴ Gintaro Steponavičiaus paramos fondas. 2015 m. Gintaro Steponavičiaus paramos fondo finansinė ataskaita. Prieiga per internetą: <<https://www.facebook.com/gintarosteponaviciaus.paramosfondas/posts/1813016448820817>>.

⁴⁵ Gintaro Steponavičiaus paramos fondas. Gintaro Steponavičiaus paramos fondo 2016 m. finansinė ataskaita <<https://www.facebook.com/gintarosteponaviciaus.paramosfondas/photos/a.1501289259993539.1073741844.236084553180689/1808663852589410/?type=3&theater>>.

⁴⁶ Labdaros ir paramos fondas „Rugutė“. Gauta parama. Prieiga per internetą: <<http://www.rugute.lt/ataskaita/gauta-parama.html>>.

⁴⁷ Labdaros ir paramos fondas „Rugutė“. Suteikta labdara ir parama. Prieiga per internetą: <<http://www.rugute.lt/ataskaita/suteikta-labdara-ir-parama.html>>.

⁴⁸ Liucija Z. Dar kartą išteisino Matuzą ir Romanovskį. 2016 m. lapkričio 25 d. Prieiga per internetą: <<http://www.vz.lt/verslo-aplinka/2016/11/25/dar-karta-isteisino-matuza-ir-romanovski>>.

ir paramos fondą siekdamas pasipelnyti ir pasisavinęs beveik 17 tūkst. eurų fondo lėšų. Tiesa, šiuo atveju labdaros ir paramos fondas pagyvenusių žmonių ir žmonių su negalia asociacijoms paremti buvo įsteigtas trečiojo asmens vardu, tačiau faktiškai jam neva vadovavo politikas, kuris buvo kaltinamas iš rėmėjų gautą paramos dalį planavęs panaudoti savo reikmėms. Pasinaudodamas tarnybine padėtimi jis turėjo fondui surasti rėmėjus, jiems perduoti oficialaus fondo vadovo prašymus dėl paramos, kuris, kai į fondą bus pervestos paramos davėjų lėšos, turėjo suklastoti labdaros ir paramos fondo apskaitos dokumentus ir iš fondo sąskaitos bei kasos išimti paramos lėšas ir šį apgaulės būdu įgytą turtą perduoti politikui. Politikui buvo inkriminuotas organizuotos grupės keliems nusikaltimams daryti subūrimas ir vadovavimas, į kurią sukčiauti įgyjant didelės vertės svetimą turtą, piktnaudžiauti tarnybine padėtimi bei apgaulingai apskaitai tvarkyti buvo įtraukti ir kiti asmenys. Tiesa, apeliacinės instancijos teismas palaikė pirmosios instancijos teismo išteisinamąjį sprendimą nurodęs, jog kaltinimai iš esmės buvo paremti liudytojo parodymais, kurie nebuvo visiškai nuoseklūs ir išsamūs, kuriuose jis taip ir neparodė kur, kada neva kaltinamajam perduodavo pinigus, išimtus iš labdaros ir paramos fondo sąskaitos⁴⁹. Nepaisant to, kad nagrinėjamu atveju kaltinimai nepasitvirtino, neskaidrios labdaros ir paramos fondų veiklos rizika išlieka, ar jie būtų naudojami politinės partijos neteisėtam finansavimui, ar asmeninio konkretaus politiko pasipelnymo tikslais. Tokios rizikos buvimą patvirtina tiek jau minėti pavyzdžiai, tiek ir cituojama „Transparency International“ atstovė. Šiuo metu egzistuoja keliolika su Seimo nariais susijusių labdaros ir paramos fondų, kurie gali būti panaudoti politinės reklamos, neteisėto partijos finansavimo ar kitais su fondo paskirtimi nesusijusiais tikslais, kurių neteisėtumą yra ganėtina sudėtinga įrodyti.

Remiantis tuo, kas išdėstyta, galima išskirti dvi pagrindines problemas, kurios susijusios su fondų veikla. Pirmoji yra fondų „politizavimas“, kai politikų vardu registruoti ar su politikais ar politinėmis partijomis susiję labdaros ir paramos fondai juridinių asmenų yra naudojami siekiant apeiti draudimą finansuoti politines partijas. Tokiu būdu gautos lėšos gali būti panaudotos ne oficialiems fondo steigimo tikslams siekti, o konkretaus politiko ar partijos veiklai remti įvairiais būdais, pvz., padengiant partijos išskolinimus, organizuojant renginius ir pan. Gautos lėšos taip pat gali būti ir pasisavinamos asmeninėms politiko reikmėms tenkinti. Antroji, su pirmąja glaudžiai susijusi problema – skaidrumo ir viešai prieinamos informacijos stoka. Remiantis LPFĮ 12 str. 1 d., fondo metinis pranešimas ir metinių finansinių ataskaitų rinkinys yra vieši dokumentai ir fondas fizinio ar juridinio asmens reikalavimu turi sudaryti sąlygas fondo buveinėje ar kitais būdais su tais dokumentais

⁴⁹ Lietuvos apeliacinio teismo 2016 m. lapkričio 25 d. nutartis, priimta baudžiamojoje byloje Nr. 1A-169-148/2016.

susipažinti. Tokia nuostata, nors teoriškai ir užtikrina teisę į informaciją, tačiau jos prieinamumą riboja, kadangi nėra įpareigojimo minėtus dokumentus skelbti oficialiuose fondų internetiniuose tinklalapiuose, o tai gerokai padidintų jos viešumą. Šiuo metu fondui vadovaujantys asmenys gali patys spręsti, ar skelbti tokią informaciją elektroninėje erdvėje ar ne. Pavyzdžiui, apie Europos Parlamento nario A. Guogos vardo fondo gautas pinigines lėšas ir jų panaudojimą oficialiame puslapyje apskritai nėra pateikiama jokios informacijos⁵⁰. Šiuo atveju atkreiptinas dėmesys, jog Viešųjų įstaigų įstatymo 12 str. 4 d. yra nustatyta pareiga, jog viešosios įstaigos veiklos ataskaita kartu su metinių finansinių ataskaitų rinkiniu turi būti paskelbta viešosios įstaigos interneto svetainėje, jeigu viešoji įstaiga ją turi⁵¹. Kyla klausimas, kodėl šiuo atveju toks įpareigojimas nustatytas, o fondai to daryti neprivalo. Tiesa, toks įpareigojimas problemą išspręstų tik iš dalies, nes, kaip nurodoma „Transparency International“ pateikiamoje informacijoje, 2016 metais 8 iš 14 su Seimo nariais susijusių labdaros ir paramos fondų neturėjo nei interneto svetainės, nei buvo užsiregistravę „Transparency International“ Lietuvos skyriaus įkurtame nevyriausybininkų registre „NVO Atlasas“⁵². Juridinių asmenų registruoti pateikti metiniai pranešimai, nors ir yra vieši, nėra neatlygintinai skelbiami Juridinių asmenų registro tvarkytojo interneto svetainėje, juos galima gauti už tam tikrą mokestį⁵³. Kitas svarbus aspektas – informacijos apie gautą paramą ir suteiktą labdarą bei paramą detalumo lygis. LRPFĮ 12 str. 1 d. 5 p. numatyta tik tiek, jog fondo metiniame pranešime turi būti nurodyta informacija apie gautą paramą ir jos panaudojimą, taip pat apie paties fondo suteiktą labdarą ir (ar) paramą. Tokia nuostata suteikia galimybę teikti apibendrintą informaciją apie visą iš juridinių asmenų gautą paramą, nenurodant, kokios konkrečios sumos buvo gautos iš atskirų rėmėjų.

Siekiant spręsti straipsnyje minimas problemas, paminėtinos politinės iniciatyvos dėl esamo teisinio reguliavimo tobulinimo. Seimo narys A. Strelčiūnas buvo įregistravęs pataisas, remiantis kuriomis fondo steigėjais ir dalininkais negali būti valstybės politikai ir kandidatai į valstybės politikus, o fondų pavadinimai negalėtų būti siejami su tokių žmonių vardais ir pavardėmis⁵⁴. Projektas nebuvo priimtas

⁵⁰ A. Guogos paramos fondas. Prieiga per internetą: <<http://www.antasguoga.lt/fondas.htm>>.

⁵¹ Lietuvos Respublikos viešųjų įstaigų įstatymas // Žin., 1996, Nr. 68-1633.

⁵² Daugumai Seimo narių fondų trūksta skaidrumo, sako nevyriausybininkai. BNS, 2016 m. liepos 2 d. Prieiga per internetą: <<http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/daugumai-seimo-nariu-fondu-truksta-skaidrumo-sako-neyriausybininkai.d?id=71712856>>.

⁵³ Žr. informaciją apie įkainius, pateikiamą adresu: <<http://www.registrucentras.lt/p/45>>.

⁵⁴ Labdaros ir paramos fondų įstatymo Nr. I-1232 3 ir 4 straipsnių pakeitimo įstatymo projektas Nr. XIIP-4119. Prieiga per internetą: <<https://eseimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/776abee0eab611e59b76f36d>>.

ir dėl įvairių trūkumų buvo grąžintas iniciatoriams tobulinti, tačiau abejotina, ar tokių įstatymo pataisų priėmimas padėtų pasiekti tikslų, kurie buvo nurodyti aiškinamajame rašte, t. y. užkirsti kelią paslėptai (netiesioginei) valstybės politikų savireklamai bei užtikrinti politinių kampanijų finansavimo teisėtumą bei viešumą⁵⁵. Viena vertus, politikas esant poreikiui vis vien galėtų dalyvauti fondo veikloje ir nebūdamas steigėju ar dalininku, kai formaliai jais būtų kiti asmenys (kad tokia galimybė realiai egzistuoja, matyti ir iš V. Matuzo bylos, nepaisant to, kad ji baigėsi išteisinamuju nuosprendžiu). Antra vertus, abejotina, ar tokia priemonė yra proporcinga (užkertamas kelias fondų veiklai vien dėl to, kad jie susiję su politikais) ir ar siekiamų tikslų negalima pasiekti kitomis priemonėmis, didinant skaidrumą. Šiame kontekste palankiau vertintinas Prezidentės 2016 m. gruodžio mėn. pateiktas Labdaros ir paramos fondų įstatymo Nr. I-1232 12, 18 straipsnių pakeitimo įstatymo projektas XIII-222⁵⁶ (numatomas įsigaliojimas 2018 m. sausio 1 d.). Šiuo projektu siūlyta numatyti keletą pakeitimų:

- įtvirtinti pareigą praėjusių finansinių metų fondo metinį pranešimą ir metinių finansinių ataskaitų rinkinį skelbti fondo interneto svetainėje (jeigu fondas ją turi) viešai, išskyrus fizinio asmens duomenis, kurie pagal įstatymus neskelbtini viešai;
- informuojant apie paramos teikėjus juridinius asmenis atskirai nurodyti kiekvieną paramą suteikusį juridinį asmenį, jo suteiktos paramos dalyką ir jo vertę;
- kiekvienais metais Juridinių asmenų registro tvarkytojui tarp kitų dokumentų pateikti ir fondo metinį pranešimą;
- numatyti draudimą skleisti politinę reklamą.

Aiškinamajame rašte nurodoma, kad nors paramos gavėjams yra nustatoma pareiga veiklos ataskaitas teikti Juridinių asmenų registro tvarkytojui, šiuos duomenis pateikia tik 17 proc. visų paramos gavėjų: iš 35 401 paramos gavėjo statusą turinčių subjektų tik 6 195 pateikė ataskaitų dokumentus už 2015 metus. Toks uždarumas neskaitina skaidrumo ir atsakomybės bei atsiranda galimybių korupcinei rizikai. Teigiama, kad siūlomais pakeitimais siekiama įtvirtinti didesnę paramos gavėjo

<<https://eseimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/776abee0eab611e59b76f36d7fa634f8?positionInSearchResults=3&searchModelUUID=ef520ae9-7688-4855-95a3-18695246925f>>.

⁵⁵ Aiškinamasis raštas dėl labdaros ir paramos fondų įstatymo Nr. I-1232 3 ir 4 straipsnių pakeitimo įstatymo projekto Nr. XIIP-4119. Prieiga per internetą: <<https://eseimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/776abee0eab611e59b76f36d7fa634f8?jfwid=-x5bl5ufd8>>.

⁵⁶ Labdaros ir paramos fondų įstatymo Nr. I-1232 12, 18 straipsnių pakeitimo įstatymo projektas Nr. XIII-222. Prieiga per internetą: <<https://eseimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/452c6490c1fe11e682539852a4b72dd4>>.

statusą turinčių juridinių asmenų veiklos viešumą ir skaidrumą, įgalinti visuomenę stebėti ir vertinti paramos gavėjų veiklą ir skatinti nevyriausybinę organizacijų ir valstybinio sektoriaus bendradarbiavimą⁵⁷.

Atitinkamai LPĮ įstatymo pakeitimo projektu⁵⁸ siūloma pakeisti minėto įstatymo 13 straipsnį, numatant nuostatą, kad paramos gavėjui praėjus 60 kalendorinių dienų nuo Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 2.66 straipsnio 4 dalyje nustatyto termino nepateikus Juridinių asmenų registruoti metinio pranešimo (konsoliduoto metinio pranešimo) ar veiklos ataskaitos, Juridinių asmenų registro tvarkytojas savo iniciatyva panaikina Juridinių asmenų registre įregistruoto paramos gavėjo statusą. Tokiu būdu už informacijos nepateikimą yra numatoma ir sankcija. Minėtu projektu taip pat siūloma įtvirtinti, kad Juridinių asmenų registro tvarkytojas panaikina paramos gavėjo statusą paties paramos gavėjo ar kontrolės institucijos teikimu, kai parama panaudojama pažeidžiant LPĮ „<...> ar kitų įstatymų nuostatą, reglamentuojančias paramos gavėjų veiklos, susijusias su gautos paramos panaudojimu, ribojimus <...>“. Šiuo atveju atsirastų galimybė pritaikyti sankciją, jeigu būtų pažeidžiamas LRPĮ projekte įtvirtintas draudimas skleisti politinę reklamą. Remiantis Politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo įstatymo 2 str. 8 p. politinė reklama yra laikoma „valstybės politiko, politinės partijos, politinės partijos nario, politinės kampanijos dalyvio, jų vardu ir (ar) interesais bet kokia forma ir priemonėmis už užmokestį ar neatlygintinai politinės kampanijos laikotarpiu ar tarp politinių kampanijų skleidžiama informacija, kuria siekiama paveikti rinkėjų motyvaciją balsuojant rinkimuose ar referendume arba kurios skleidimu propaguojamas valstybės politikas, politinė partija, politinės partijos narys ar politinės kampanijos dalyvis, taip pat jų idėjos, tikslai ar programa“. Šiuo atveju kyla klausimas, kokia su politiku (-ais) susijusio fondo veikla galėtų būti traktuojama kaip politinė reklama? Pirmiausia atkreiptinas dėmesys, jog politinė reklama laikoma informacijos sklaida ne tik politinės kampanijos laikotarpiu, tačiau ir tarp jų, taigi neapsiribojama tik konkrečiu rinkimų laikotarpiu. Antra, politinė reklama laikoma informacija, kuria siekiama:

- paveikti rinkėjų motyvaciją;
- propaguojamas politikas, partija, partijos narys, politinės kampanijos dalyvis;
- anksčiau minėtų asmenų idėjos, tikslai ar programa.

Šiuo atveju nėra visiškai aišku, kokia su aktyviai politinėje veikloje dalyvaujančiu

politiku susijusio fondo veikla gali būti traktuojama kaip politinė reklama. Pavyzdžiui, ar vien tai, kad labdaros ir paramos fondas yra registruotas politiko vardu, jau gali būti vertinama kaip jo „propagavimas“? Pavadinus fondą politiko vardu yra skatinamas teigiamas politiko įvaizdis, bet ar to užtenka konstatavimui, kad fondas skleidžia politinę reklamą? Pagal įstatymo raidę kaip politinė reklama turėtų būti traktuojami ir įvairūs renginiai, skirti tam tikrų politinių idėjų ar ideologijos plėtrai (pvz., fondo organizuojama diskusija apie liberalizmą ar konservatizmą). Aiškinamajame rašte šios problemos nėra aptariamoms, nėra aišku, kokias problemas kėlė politinės reklamos draudimo įstatyme nebuvimas ir kaip pakeitimu yra siekiama jas išspręsti. Pažymėtina ir tai, jog galiojančios redakcijos LPFI 18 str. 2 d. 9 p. yra numatytas draudimas tiesiogiai ar per kitus asmenis dalyvauti politinėje veikloje, o tai logiškai turėtų apimti ir politinės reklamos draudimą, kadangi sunku būtų paneigti, kad politinė reklama nėra laikytina viena iš politinės veiklos formų. Tai, kad problema egzistuoja, rodo ir tai, jog prieš rinkimus Vyriausioji rinkimų komisija (toliau vadinama – VRK) nuolat sulaukia skundų, kad prisidengdami savo globojamais labdaros ir paramos fondais politikai papirkinėja rinkėjus, tačiau realių sankcijų nesiima, kadangi sunku įrodyti, kad labdara teikiama politinės reklamos tikslais⁵⁹. Autorių nuomone, VRK galėtų detaliau išaiškinti, kas yra laikoma politine reklama su politiku susijusio fondo veikloje, o kas ne. Vien tai, kad fondas registruotas politiko vardu, neturėtų būti traktuojama kaip politinės reklamos draudimo pažeidimas, tokiu atveju tokie fondai apskritai negalėtų egzistuoti ir taip būtų prarasta galimybė pasinaudojant politiko vardu pritraukti lėšų visuomenei naudingiems tikslams. Abejotina, ar toks draudimas būtų proporcingas ir greičiau duotų daugiau žalos nei naudos. Šiuo atveju kaip pavyzdį galima pateikti prof. Vytauto Landsbergio vardo fondą, kuris daugiausia teikia paramą medicinai ir menininkams⁶⁰. Žinoma, net ir tokia „apolitiška“ veikla gerina politiko, kurio vardu pavadintas fondas, įvaizdį ir duoda politinių dividendų, tačiau dalyvavimu politinėje veikloje ar politine reklama to pavadinti turbūt negalima, nebent žiūrėti siaurai pagal įstatymo raidę (t. y. tai vertinant kaip tam tikro politiko „propagavimą“). Kita vertus, renginiai, skirti tam tikrai politinei jėgai ar ideologijai paremti (ypač rinkimų kampanijų metu ar rinkimų apygardose, kuriose su fondu susijęs politikas kandidatuoja), turėtų būti traktuojami kaip dalyvavimas politinėje veikloje ir politinė reklama.

Prezidentės teikiamais LPĮ ir LPFI įstatymų projektais siekiama padidinti Labdaros ir paramos fondų veiklos skaidrumą, ypač atkreipiant dėmesį į tuos fondus, kurie yra susiję su politikais (tas aiškiai matyti iš siekio drausti politinę reklamą ir

⁵⁷ Aiškinamasis raštas dėl įstatymų projektų reg. Nr. XIIIIP-221- XIIIIP-225. Prieiga per internetą: <<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/2d24e830c20411e682539852a4b72dd4?jfwid=-x5bl5ua0y>>.

⁵⁸ Labdaros ir paramos įstatymo Nr. I-172 pakeitimo įstatymo Nr. XII-2202 1 straipsnio pakeitimo įstatymo projektas. Prieiga per internetą: <<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/69e375e0c1fd11e682539852a4b72dd4?jfwid=-ol1rvr8zp>>.

⁵⁹ Tikėk, bet tikrink. IQ. 2015 m. sausio 3 d. Prieiga per internetą: <<https://www.naujienos.lt/leidinys/iq/tikek-bet-tikrink>>.

⁶⁰ Vytauto Landsbergio fondas. Prieiga per internetą: <<http://fondas.landsbergis.lt/>>.

nustatyti sankcijas už ją). Pareiga atskirai nurodyti kiekvieną paramą nurodžiusi juridinių asmenų taip pat padės užtikrinti didesnę skaidrumą, kadangi šiuo metu informacija pateikiama gan chaotiškai – vieni fondai nurodo tik apibendrintą gautos paramos skaičių, o kiti konkrečiai nurodo atskirus asmenis. Tai neturėtų sudaryti papildomos naštos fondams, kadangi juridinių asmenų parama įprastai yra didesnė. Šiuo metu nėra bendros praktikos dėl to, kokia informacija turi būti viešinama ir kokių būdu, todėl įpareigojimas skelbti metinį pranešimą ir metinių ataskaitų rinkinį fondo svetainėje taip pat vertintinas teigiamai. Kita vertus, jeigu fondas neturi internetinės svetainės, tai tokios pareigos jis išvengtų. Atkreiptinas dėmesys ir į tai, jog vis daugiau įmonių, įstaigų bei organizacijų „migruoja“ į socialinius tinklus, aktualią informaciją skelbdamos būtent ten, o oficialiame tinklalapyje pateikdamos gana ribotą kiekį informacijos (pvz., veiklos tikslus, steigimo dokumentus ar pan.) bei retai jį atnaujindamos. Atsižvelgiant į tai, siūlytina pagalvoti apie alternatyvą, numatant pareigą skelbti informaciją ir/ar fondų oficialiose paskyrose socialiniuose tinkluose. Dar vienas būdas padidinti fondų veiklos viešumą bei skaidrumą – nustatyti pareigą kiekvieno fizinio ar juridinio asmens reikalavimu fondo metinį pranešimą ir metinių finansinių ataskaitų rinkinį pateikti susipažinti elektroniniu būdu. Šiuo metu LPFĮ 12 str. 1 d. numatyta galimybė susipažinti „buveinėje ar kitais būdais“ to neužtikrina, fondai neprivalo atsakyti į elektronines užklausas.

Konstatuotina, jog Prezidentės siūlomi pakeitimai problemas sprendžia tik iš dalies. Visų pirma, jeigu juridinis asmuo nenori būti viešai matomas kaip paramos teikėjas, jis tą paramą gali teikti per fizinius asmenis, kurių duomenų viešas skelbimas yra ribojamas. Antra, politinės reklamos draudimas gali būti apeinamas organizuojant įvairaus pobūdžio renginius, kurie iš pažiūros nėra tiesioginė politinė reklama ar agitacija (pvz., diskusija kokių nors klausimų). Iš esmės tai nėra teisiniu būdu paprastai išsprendžiamos problemos, jeigu su fondu susijęs politikas ar politinė jėga jo veikloje dalyvauja siekdami gauti finansavimą savo veiklai bei užsidirbti politinių dividendų. Kita vertus, politiko įsteigtas fondas gali veikti skaidriai ir atsietai nuo bet kokios politinės veiklos. Atsižvelgiant į tai, turėtinas omenyje ne tik teisinis reguliavimas, bet ir etinės normos. Politikai turėtų savo vardo ar įsteigtų fondų veiklą kiek įmanoma labiau viešinti bei vengti skirti paramą dviprasmiškai vertinamoms veikloms (pvz., renginiams rinkimų apygardoje, kurioje kandidatuoja politikas, ar pan.).

IŠVADOS

Lietuvos teisės aktuose įtvirtinti korupcijos apibrėžimai yra nepakankami korupcijos NVO reiškiniui apibūdinti: apsiribojama baudžiamosios teisės definicijomis, kurios neapima NVO sektoriui būdingų korupcijos požymių. NVO korupcijos reiškiniui apibrėžti labiau tinkamos platesnės tarptautinių organizacijų pateikiamos sąvokos,

orientuotos į korupciją kaip reiškinį bei įtraukiančios tiek viešąjį, tiek privatųjį, tiek NVO sektorius.

Atsižvelgiant į NVO sektoriaus specifiką, korupcijos NVO sąvoką geriausiai apibūdina tokie elementai kaip viešojo intereso tikslai, išteklių iš donorų gavimas tiems tikslams siekti; gautų išteklių naudojimas ne pagal paskirtį, t. y. ne visuomeninei (viešajai) naudai, o privatiems interesams tenkinti, gautų išteklių naudojimas pagal paskirtį, tačiau pažeidžiant nustatytą tvarką, NVO instrumentalizavimas siekiant gauti neteisėtą naudą.

Labdaros ir paramos fondų veikla yra itin pažeidžiama korupcinės rizikos, jeigu fondas veikia aktyviai politiniame gyvenime dalyvaujančio politiko vardu arba, nors tiesiogiai ir neįvardijant, yra su tokiu politiku susijęs. Tokiais atvejais atsiranda rizika, kad fondas gali būti panaudojamas politiko ar politinės partijos neteisėtai veiklai finansuoti, paslėptai (įprastai – įvairių renginių forma) politinei reklamai skleisti. Taip pat atkreiptinas dėmesys į skaidrumo viešinant fondo veiklą stoką, 2016 metais net 8 iš 14 su Seimo nariais susijusių fondų neturėjo interneto svetainių.

Manytina, jog draudimas fondus registruoti politikų vardu ar jiems būti fondo dalininkais yra pernelyg griežtas bei neproporcingas, kadangi taip apribojama galimybė politikams dalyvauti visuomenei naudingoje veikloje, ir nesprendžia su neskaidria veikla susijusių problemų iš esmės. Prezidentūros pateiktose įstatymų pataisose dalis su skaidrumo stoka susijusių problemų yra sprendžiamos, nustatant papildomus įpareigojimus dokumentų viešinimui bei numatant sankciją (paramos gavėjo statuso panaikinimą) už informacijos nepateikimą. Siekiant dar padidinti fondų skaidrumą bei atsakomybę, papildomai siūlytina nustatyti, kad dokumentai turėtų būti pateikiami ir fondų paskyrose socialiniuose tinkluose (kaip alternatyva pateikimui oficialiuose tinklalapiuose), bei numatyti pareigą atsakyti ir į gyventojų elektronines užklausas.

Nėra aišku, kas galėtų būti laikoma politine reklama labdaros ir paramos fondų veiklos kontekste. Siaurai aiškinant Politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo įstatyme pateikiamą politinės reklamos apibrėžimą jau pats fondo pavadinimas politiko vardu gali būti ja laikomas (kaip politiko „propagavimas“). Tas pats pasakytina ir apie diskusinių renginių organizavimą, kuris gali būti traktuojamas kaip „idėjų propagavimas“. Šiuo atveju būtų naudinga, jeigu VRK išaiškintų, kas konkrečiai fondų veiklos kontekste laikoma politine reklama.

LITERATŪRA

I. Mokslinė literatūra

1. *Aleknevičienė J.* Lietuvos „kova“ su korupcija: kodėl nepasiekiami pažangos? Lietuvos metinė strateginė apžvalga 2012–2013. Vilnius: Generolo Jono Žemaičio Lietuvos karo akademija, 2013, t. 11.
2. *Beliūnienė L. ir kt.* Viešojo intereso atpažinimo problema Lietuvos teisėje: kriterijai ir prioritetai. Monografija. Lietuvos teisės institutas. Vilnius, 2015.
3. *Brinkley J.* Cambodia's Curse: The Modern History of a Troubled Land, by Joel Brinkley (Public Affairs, 2011), Kindle Loc.
4. *Colozzi I., Bassi A.* Da terzo settore a imprese sociali. Roma: Carocci Faber, 2003.
5. *Gavelis V.* Korupcijos klasifikacija ekonominių santykių kontekste // *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 2012, 1(17).
6. *Johnston M.* The Search for Definitions: the Vitality of Politics and the Issue of Corruption // *Williams R. (ed.) Explaining Corruption*. Northampton: Edward Elgar Publishing, Inc., 2000.
7. *Kimemia D.* Non Governmental Organizations and Corruption: the Case of Kenya // *Mudacumura G., Morçöl G. (Eds.) Challenges to Democratic Governance in Developing Countries*. Springer, 2014.
8. *Mikolaitytė J., Mejerė O.* NVO valdymo konceptas: samprata, principai ir modeliai // *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 2012, Nr. 2(26).
9. *Ofosu-Amaah W. P., Soopramanien R., Uprety K.* Combating Corruption: A Comparative Review of Selected Legal Aspects of State Practice and Major International Initiatives. Washington: The World Bank, 1999.
10. *Parent M. A. M.* Corruption: a challenge that doesn't escape the humanitarian sector // *Humanitarian Alternatives*, 2016, Nr. 3.
11. *Ragauskas P., Kavoliūnaitė-Ragauskienė E., Vitkutė E.* Korupcija privačiame sektoriuje: normatyvinė samprata ir paplitimas tam tikrose srityse. Mokslo studija. Lietuvos teisės institutas, Vilnius, 2014.
12. *Smith D. J.* AIDS NGOs and corruption in Nigeria // *Health Place*, 2012, 18(3).
13. *Smith D. J.* Corruption, NGOs, and Development in Nigeria // *Third World Q.* 2010, 31(2).
14. *Šimašius R.* Ne pelno organizacijos: reglamentavimas Lietuvoje ir Vakarų patirtis. Vilnius: NIPC, 1999.
15. Praktinis vadovas Lietuvos NVO. Vilnius: NIPC, 1998.

16. *Trivunovic M.* Countering NGO Corruption: Rethinking the Conventional Approaches. Anti Corruption Resource Centre, 2013.

II. Teisės aktai

17. Labdaros ir paramos fondų įstatymo Nr. I-1232 12, 18 straipsnių pakeitimo įstatymo projektas Nr. XIIIIP-222. Prieiga per internetą: <<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/452c6490c1fe11e682539852a4b72dd4>>.
18. Labdaros ir paramos fondų įstatymo Nr. I-1232 3 ir 4 straipsnių pakeitimo įstatymo projektas Nr. XIIP-4119. Prieiga per internetą: <<https://eseimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/776abee0eab611e59b76f36d7fa634f8?positionInSearchResults=3&searchModelUUID=ef520ae9-7688-4855-95a3-18695246925f>>.
19. Labdaros ir paramos įstatymo Nr. I-172 pakeitimo įstatymo Nr. XII-2202 1 straipsnio pakeitimo įstatymo projektas. Prieiga per internetą: <<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/69e375e0c1fd11e682539852a4b72dd4?jfwid=-ol1rvr8zp>>.
20. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2017 m. birželio 15 d. nutartis byloje Nr. 2K-144-788/2017.
21. Lietuvos Respublikos asociacijų įstatymas // *Žin.*, 2004, Nr. 25-745.
22. Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymas // *Žin.*, 2002, Nr. 57-2297.
23. Lietuvos Respublikos labdaros ir paramos fondų įstatymas // *Žin.*, 1996, Nr. 32-787.
24. Lietuvos Respublikos labdaros ir paramos įstatymas // *Žin.*, 1993, Nr. 21-506.
25. Lietuvos Respublikos nevyriausybių organizacijų plėtros įstatymas // *TAR*, 2014, Nr. 18.
26. Lietuvos Respublikos politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo bei finansavimo kontrolės įstatymas // *Žin.*, 2004, Nr. 135-4894.
27. Lietuvos Respublikos politinių partijų įstatymas // *Lietuvos aidas*, 1990, Nr. 91-0.
28. Lietuvos Respublikos viešųjų įstaigų įstatymas // *Žin.*, 1996, Nr. 68-1633.

III. Kiti šaltiniai

29. A. Guogos paramos fondas. Prieiga per internetą: <<http://www.antasguoga.lt/fondas.htm>>.
30. Aiškinamasis raštas dėl įstatymų projektų reg. Nr. XIIIIP-221-XIIP-225. Prieiga per internetą: <<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/2d24e830c20411e682539852a4b72dd4?jfwid=-x5bl5ua0y>>.
31. Aiškinamasis raštas dėl labdaros ir paramos fondų įstatymo Nr. I-1232 3 ir 4 straipsnių

- pakeitimo įstatymo projekto Nr. XIIP-4119. Prieiga per internetą: <<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/be09d110eab611e59b76f36d7fa634f8?jfwid=-x5bl5ufd8>>.
32. *Danauskienė V.* Kokia juoda katė prabėgo tarp G. Landsbergio konservatorių ir Seimo liberalų. 2017 m. balandžio 19 d. Prieiga per internetą: <<http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/kokia-juoda-kate-prabego-tarp-g-landsbergio-konservatoriu-ir-seimo-liberalu.d?id=74408078>>.
 33. Daugumai Seimo narių fondų trūksta skaidrumo, sako nevyriausybininkai. BNS, 2016 m. liepos 2 d. Prieiga per internetą: <<http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/daugumai-seimo-nariu-fondu-truksta-skaidrumo-sako-neyvriausybininkai.d?id=71712856>>.
 34. Gintaro Steponavičiaus paramos fondas. Prieiga per internetą: <<https://www.facebook.com/gintarosteponaviciaus.paramosfondas/posts/1813016448820817>>.
 35. <http://www.registrucentras.lt>
 36. *Kazakevičius K.* Labdara su politikos kvapu. 2016 m. kovo 17 d. Prieiga per internetą: <<http://lzinios.lt/lzinios/Lietuva/labdara-su-politikos-kvapu/219771>>.
 37. Labdaros ir paramos fondas „Rugutė“. Gauta parama. Prieiga per internetą: <<http://www.rugute.lt/ataskaita/gauta-parama.html>>.
 38. Lietuvos apeliacinio teismo 2016 m. lapkričio 25 d. nutartis, priimta baudžiamojoje byloje Nr. 1A-169-148/2016.
 39. *Liucija Z.* Dar kartą išteisino Matuzą ir Romanovskį. 2016 m. lapkričio 25 d. Prieiga per internetą: <<http://www.vz.lt/verslo-aplinka/2016/11/25/dar-karta-isteisino-matuzai-ir-romanovski>>.
 40. Paramos gavėjo statusas – tik jo vertoms organizacijoms. 2016 m. gruodžio 20 d. Prieiga per internetą: <<https://www.lrp.lt/lt/paramos-gavejo-statusas-tik-jo-vertoms-organizacijoms/26799>>.
 41. *Rivellini F.* L'esercizio di attivita' economica degli enti non-profit con la conseguente applicazione dello statuto dell'imprenditore commerciale, in particolare l'assoggettabilita' al fallimento e le conseguenze dello stepso nei confronti dei membri. Prieiga per internetą: <<http://www.diritto.it/materiali/comerciale/rivellini1.html>>.
 42. Tikėk, bet tikrink. IQ. 2015 m. sausio 3 d. Prieiga per internetą: <<https://www.naujienos.lt/leidinys/iq/tikek-bet-tikrink>>.
 43. „Transparency International“ organizacijos oficiali internetinė svetainė: Prieiga per internetą: <<https://www.transparency.org/what-is-corruption/#define>>.
 44. *Tvaskienė J.* „MG Baltic“ parama keliavo per įvairias kišenes. 2017 m. balandžio 24 d. Prieiga per internetą: <<http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/mg-baltic-parama-keliavo-per-ivairias-kisenes.d?id=74411704>>.
 45. United Nations, “Secretary-General’s closing remarks at High-Level Panel on Accounta-

- bility, Transparency and Sustainable Development”, July 9th, 2012. Prieiga per internetą: <<https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2012-07-09/secretary-generals-closing-remarks-high-level-panel-accountability>>.
46. Vytauto Landsbergio fondas. Prieiga per internetą: <<http://fondas.landsbergis.lt/>>.
 47. *Želnienė L. G.* Steponavičių prokurorai nori tempti į teismą už pilietiškumo pamokas, finansuotas „MG Baltic“ pinigais. 2017 m. balandžio 13 d. Prieiga per internetą: <<https://www.15min.lt/naujiena/aktualu/lietuva/g-steponaviciu-prokurorai-nori-tempti-i-teisma-uz-pilietiskumo-pamokas-finansuotas-mg-baltic-pinigais-56-783162>>.

Mindaugas LANKAUSKAS,
Simonas NIKARTAS
Law Institute of Lithuania

CORRUPTION IN NON GOVERNMENTAL SECTOR: POLITICAL CORRUPTION IN ACTIVITIES OF CHARITY AND SUPPORT FUNDS

Summary

First of all, the article deals with the aspects of the concept of corruption. The article reveals that definitions of corruption established in the Lithuanian legal acts, which are not sufficient to describe the phenomenon of corruption in NGOs: it is limited to definitions of criminal law, which do not cover corruption characteristics specific to the NGO sector. Therefore, it is appropriate to define the phenomenon of corruption in the NGO sector with reference to the broader concept of corruption. Taking into account the specifics of the NGO sector, the concept of corruption for NGOs is best described by these elements: public interest, the receipt of resources from donors, misuse of the resources received, use of the resources received for public interest, violation of the established procedure and the NGO's instrumentalization in order to obtain unlawful benefits.

The Aid and Charity foundations are particularly vulnerable to corruption if they act on behalf of politicians actively participating in political life. In such cases, there is a risk that the foundation may be used to finance illegal activities of a politician or political party. One of the most common examples is the hidden political advertising in various public events. Another problem is the lack of transparency in the foundations' activities. In 2016, only 8 out of 14 foundations, affiliated with the Parliament members, had official websites.

However, straightforward prohibition of registering foundations on behalf of politicians seems to be too rigorous and disproportionate. Such a measure restricts possibilities of politicians to engage in socially beneficial activities but does not prevent non-transparent activities. It should be noted, that recent legal amendments, proposed by the President Office, are directly intended to combat the lack of transparency in this sphere by imposing additional obligations on disclosure of relevant documents and sanctions for failure to provide information. In order to strengthen the transparency and accountability of foundations it is further suggested that documents should also be freely available on the social media accounts of the foundations (as an alternative to submission on official websites). Moreover, it would be useful to provide an obligation to respond to the electronic inquiries of the citizens.

In the context of the Aid and Charity foundations, it is not clear what could be considered a political advertisement. A narrow interpretation of the political advertising definition according to the Law on the Financing of Political Parties and Political Campaigns could lead to the conclusion that naming the foundation on behalf of a politician can be considered as a "propaganda" of certain politician. The same applies to organizing of discussion events, which can be considered as "promoting ideas". Therefore, it would be useful if the Central Electoral Commission of the Republic of Lithuania gave detailed clarification what is specifically considered as political advertising in the context of the activity of the foundations.