

LIETUVOS TEISĖS UNIVERSITETAS

Gediminas Mesonis

Valstybės valdymo forma
konstitucinėje teisėje:
Lietuvos Respublika Vidurio ir
Rytų Europos kontekste

Monografija

Vilnius 2003

UDK 342.3(474.5:4)

№235

Monografijos viršelyje panaudota žymaus fotomenininko Roberto Vagerio nuotrauka iš ciklo „Beautifully ugly“.

Anglišką monografijos variantą redagavo „Libri Magistri“ firma, verčianti teisinius tekstus. Adresas www.magistri.lt

Recenzavo:

Rumunijos diplomatinės akademijos Tyrimų centro direktorius dr. *Radu Carp*,
Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo teisėjas doc. dr. *Egidijus Jarašiūnas*,
Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo teisėjas doc. dr. *Augustinas Normantas*

Monografija apsvaistyta Lietuvos teisės universiteto Teisės fakulteto Konstitucinės teisės katedros 2003 m. balandžio 7 d. posėdyje (protokolo Nr. 1KTK-6) ir rekomenduota spausdinti

Lietuvos teisės universiteto vadovėlių, monografijų, mokslinių, mokomųjų, metodinių bei kitų leidinių aprobavimo spaudai komisija 2003 m. rugsėjo 9 d. posėdyje (protokolas Nr. 2L-1) monografiją patvirtino spausdinti

ISBN 9955-563-37-0

© Lietuvos teisės universitetas, 2003

© Gediminas Mesonis, 2003

TURINYS

PRATARMĖ	4
I. ĮVADAS	6
II. VALDYMO FORMA IR VALDŽIŲ PADALIJIMAS: TEORINIS ASPEKTAS	17
1. Valdymo forma: sąvokos turinio problema	17
2. Valdžių padalijimo teorija: koncepcijos kilmė ir raida	27
3. Valdymo formų tipologija: raiškos kriterijų problema	45
III. VALDŽIŲ PADALIJIMAS VIDURIO IR RYTŲ EUROPOS VALSTYBĖSE: VAKARIETIŠKŲ MODELIŲ RECEPCIJOS IR NACIONALINĖS KŪRYBOS SANTYKIS	72
4. Valdymo formų aspektai: Jungtinė Karalystė, Vokietijos Federacinė Respublika, Prancūzijos Respublika	72
5. Valdymo formų įvairovė: Vidurio ir Rytų Europa	83
IV. VALDYMO FORMA LIETUVOS RESPUBLIKOJE: NACIONALINIO VALDŽIŲ PADALIJIMO MODELIO CHARAKTERISTIKA	122
6. Istoriniai Lietuvos valdymo formų raidos aspektai	122
7. Lietuvos Respublikos 1992 metų Konstitucija: nacionalinės valdymo formos bei valdžių padalijimo <i>de jure</i> ir <i>de facto</i> aspektai	140
8. Konstitucijos stabilumas ir valdymo forma: vertybių konkurencija	174
V. IŠVADOS	179
GOVERNMENT FORM IN CONSTITUTIONAL LAW: THE REPUBLIC OF LITHUANIA IN THE CONTEXT OF CENTRAL AND EASTERN EUROPE (Abridged version in English)	183
1. The issue of concepts of the definitions: “Separation of powers” and “Government form”	186
2. The main features of the constitutions in Central and Eastern Europe	193
3. Apendixes: <i>De jure</i> expression of Government Form at East and Central Europe (Charts and tables)	201
LITERATŪRA/LITERATURE	220

PRATARMĖ

Monografija „Valstybės valdymo forma konstitucinėje teisėje: Lietuvos Respublika Vidurio ir Rytų Europos kontekste“ parašyta remiantis keletu metų tyrimų rezultatais.

Pirminė medžiaga surinkta Jungtinių Amerikos Valstijų Filadelfijos Temple universitete studijuojant JAV konstitucionalizmą ir federalizmą.

Šia medžiaga remtasi ir rengiant disertaciją „Lietuvos valdymo formos: lyginamasis aspektas Vidurio ir Rytų Europos kontekste“. Ji apginta Lietuvos teisės universitete 2000 metais. Norisi nuoširdžiai padėkoti disertacijos komiteto nariams prof. Alvydui Pumpučiu, prof. Tomai Birmontienei, prof. Mindaugui Maksimaičiui, prof. Stasiui Vancevičiui bei oponentams doc. Augustinui Normantui bei prof. Viktorui Justickiui už vertingus patarimus ir pastabas, turėjusius įtakos disertacijos turiniui. Jų pagalba man buvo reikšminga. Išskirtinę pagarbą norisi išreikšti mano disertacijos komiteto nario prof. Antano Burkausko atminimui. Jis jau nepamatys šios monografijos, tačiau dalis jo minčių ir pastabų atsispindi šioje knygoje. Labai dėkingas Rumunijos diplomatijos akademijos Tyrimų departamento direktoriui, mokslininkui dr. Radu Carpui bei Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo teisėjams doc. Egidijui Jarašiūnui ir doc. dr. Augustinui Normantui, konsultavusiems ir rašiusiems šios knygos recenzijas.

Rašant monografiją naudotasi surinkta ir apibendrinta medžiaga, kuria remtasi rengiant vadovėlio „Lietuvos konstitucinė teisė“ skyrius: „Valstybės valdžios institucijos“, „Lietuvos Respublikos Seimas“ ir „Lietuvos Respublikos Prezidentas“.

2002 metais Bonos Rheinische Friedricho – Wilhelmo universiteto Teisės fakultete teko skaityti paskaitų ciklą „Konstitucionalizmas Vidurio ir Rytų Europoje: lyginamasis aspektas“ (*Constitutionalism and Constitu-*

tional process at Central and Eastern Europe: comparative aspects). Rengiamasis šiam paskaitų ciklui, diskusijos su Bonos universiteto Teisės fakulteto profesoriais bei darbas Bonos universiteto bibliotekoje taip pat padėjo perprasti valdymo formos aspektus bei gana prieštaringos Vokietijos konstitucionalizmo raidos bruožus.

Monografijoje pateikta ir vėliausiai surinkta medžiaga, panaudota rengiant pranešimą tarptautinei konferencijai „Konstitucija XXI amžiuje“.

Manytume, jog šis leidinys galėtų būti įdomus studentams, studijuojantiems Lietuvos konstitucinę bei konstitucinę lyginamąją teisę, taip pat teisės bei politikos mokslų specialistams, kurie domisi valdymo formų problematika. Šios monografijos išvados galėtų dominti tiek politikos, tiek plačiosios visuomenės atstovus, besidominčius valstybės valdžios institucijų sąveikos problemomis.

Tikiuosi, kad gerbiavam monografijos skaitytojui pagrįstai kils minčių ir idėjų, kurios bus tolesnio ir gilesnio valdymo formos pažinimo pagrindas.

I. ĮVADAS

Temos aktualumas. Pasirinkti nagrinėti Lietuvos Respublikos valdymo formą Vidurio ir Rytų Europos valstybių kontekste skatino keli aspektai.

Pirmoji aplinkybė ta, kad šiandieninė Lietuvos valdymo forma nagrinėta tik fragmentiškai, todėl nebuvo ir nėra išsamaus mokslinio darbo, skirto Lietuvos Respublikos valdymo formos bei valdžių padalijimo analizei. Analizuoti Lietuvos valdymo formą per konstitucinės doktrinos prizmę vertė aplinkybė, jog šiuo klausimu labiau diskutuoja politologai nei konstitucinės teisės mokslo atstovai. Konstitucinė teisė turi savitą metodų ir koncepcijų sistemą, kuri ne visuomet sutampa su politikos moksluose taikomais metodais ir egzistuojančiomis teorijomis.

Antroji priežastis sietina su Lietuvos geopolitine padėtimi. Lietuva yra integrali Vidurio ir Rytų Europos dalis, todėl procesai, vykstantys šioje Europos dalyje, turėjo įtakos ir veikė valdymo formos plėtrą Lietuvoje. Manytume, kad reikėtų įvertinti Vidurio ir Rytų Europos valstybių patyrimo įtaką nacionalinės Lietuvos valdymo formos formavimuisi. Taigi aktualu, kad Lietuvos nacionalinis valdymo modelis bus lyginamas su greitųjų Vidurio ir Rytų Europos valstybių valdymo modeliais. Lietuva, kaip ir daugelis Vidurio ir Rytų Europos valstybių, ilgai buvo Sovietų Sąjungos įtakos sferoje, tačiau skyrėsi priklausomybės nuo Sovietų Sąjungos *de jure* ir *de facto* realijos. Daugelis Vidurio ir Rytų Europos valstybių, nors ir griežtai kontroliuojamos, turėjo „riboto suvereniteto“ valstybingumus. Lietuva gi *de facto* buvo Sovietų Sąjungos dalis. Paradoksalu, bet ir dėl to Lietuva ne visada siejama su Vidurio ir Rytų Europos valstybėmis. Gal

todėl sunkiai pasaulyje ir pas mus įsitvirtina požiūris, jog Lietuva yra neatskiriama Vidurio ir Rytų Europos geopolitinio regiono narė. Pripažindami Lietuvą kaip vieną iš Vidurio ir Rytų Europos valstybių, jos valdymo formą vertinsime vadovaudamiesi tais pačiais kriterijais, kaip ir kitų šios Europos dalies valstybių valdymo formas. Šioje monografijoje Lietuvos valdymo forma lyginama su Lenkijos, Čekijos, Vengrijos, Slovėnijos, Slovakijos, Bulgarijos, Rumunijos, Latvijos, Estijos bei kitų šalių valdymo formomis. Toks tyrimo metodas ne tik leidžia padaryti išvadas dėl nacionalinės valdymo formos ypatumų, bet ir padeda stebėti Lietuvos Respubliką kaip europinių procesų nuolatinę ir aktyvią dalyvę. Tik lygindami su kitomis šalimis mes galime objektyviai vertinti Lietuvą kaip autsaiderę arba kaip novatorę.

Trečioji aplinkybė, skatinusi pasirinkti tyrimo objektu Lietuvos valdymo formą, buvo ta, kad dėl šių problemų nebuvo ir nėra vienos nuomonės. Net Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo *obiter dicta* išsakytai nuomonei, kad Lietuva yra parlamentinė respublika, doktrinoje aktyviai oponuojama ir šiuo klausimu diskutuojama. Todėl egzistuojantis nuomonių poliariškumas skatina aiškintis, kokia iš tikrųjų valdymo forma yra Lietuvoje ir kur glūdi nesutarimų priežastis.

Ketvirtoji aplinkybė sietina su išvadų, kurias formuluoja socialiniai mokslai, sąlygotumu. Europoje valstybė ir teisė visais laikais buvo neišsenkamas domėjimosi objektas. Mokslininkai, vertindami valdžios institucijas, nuolat analizavo tikslo ir priemonių santykį. Sukurtos naujos teorijos ir idėjos buvo tikrinamos praktikoje ir vėl tikslinamos, jei paaiškėdavo, jog jos nepasiteisino. Visais žmonijos plėtros etapais buvo siekiama valstybės gyvenime pritaikyti mokslo naujoves, pretenduojančias į objektyvias vertybes. Ar Anglijos revoliucijos laimėjimai nebuvo unikalūs teisiniai ir visuomeniniai reiškiniai, anuometiniu požiūriu objektyviai galutiniai ir maksimalūs valstybės ir visuomenės raidoje? Dar po šimto metų prancūzai savo Didžiąją revoliuciją pasauliui įrodė, kad konstitucionalizmo raidoje negali būti baigtinių laimėjimų. Didžioji prancūzų revoliucija atvėrė kelią unikaliems, bet drauge ir prieštarangiems reiškiniams – Žmogaus ir piliečio teisių deklaracijai, reglamentuojančiai žmogaus teises, bei žiauriam revoliuciniam terorui, kuris buvo nukreiptas prieš tų pačių žmonių teises ir laisves. Visuomet valstybės plėtrai buvo ir yra būdingi kontrastai. Vie-

nareikšmiškai vertinti ankstesnį žmonijos palikimą būtų neatsargu. Pavyzdžiui, Napoleono valdymas buvo diktatūra, tačiau ji paliko žmonijai epochinės vertės palikimą – Napoleono kodeksus. Akivaizdu, jog XIX–XX a. visuomenė reiškėsi ypač aktyviai, mėgindama siūlyti naujų idėjų, klydo, vėl mokėsi ir mokydamasi kūrė ateitį. Filosofijos teorijos, teisės sampratos, valstybės ir valdymo formos neišvengė mėginimų tobulinti. Pasaulis puikiai įgyvendino ir įgyvendina Voltero rekomendaciją nepasikliauti praeities kartomis ir visus pirmtakų atradimus tikrinti bei vertinti iš naujo. Europa elgėsi kaip pavyzdinga Voltero mokinė kariaudama, griaudama, bet kartu ir stebėtinai kūrybiškai veikdama. Valstybės formų kaitos istorija Europos žemyne XX amžiuje yra tokia gausi, kad vien šiai temai galima skirti atskirus mokslinius tyrimus. Vien paskutinis XX amžiaus dešimtmetis pasireiškė kaip Vidurio ir Rytų Europos valstybių konstitucionalizmo renesanso epocha. Šiuo istoriniu laikotarpiu Europos politiniame žemėlapyje nustojo egzistuoti Sovietų Sąjunga, Čekoslovakija, Jugoslavijos Socialistinė Federacinė Respublika (JFSR), Vokietijos Demokratinė Respublika (VDR). Šiame Europos regione atsirado naujų valstybių, naujų tarptautinės teisės subjektų. Vienų jų valstybingumo patirtis siekia dar antiką ar ankstyvuosius viduramžius (Kroatija, Makedonija (BJRM)), kitų – tik XX a. (Estija, Latvija, Slovakija), o Baltarusija, Bosnija–Hercegovina, Slovėnija, galima sakyti, neturi valstybingumo tradicijų. Nemenka grupė Vidurio ir Rytų Europos valstybių (Bulgarija, Čekija, Lenkija, Rumunija, Vengrija) turi išpūdingas valstybingumo tradicijas, padėjusias išsaugoti, kad ir ribotus, tačiau valstybingumo bruožus vadinamojo „riboto suvereniteto“ laikotarpiu. Lietuvos, geopolitiškai bei istoriškai šio regiono valstybės, patirtis panaši į gretimų valstybių, nors ir turi savitumų. Skirtingai nei mūsų šiauriniai kaimynai (Latvija, Estija), Lietuvos valstybingumo tradicija neabejotinai turiningesnė ir labiau lygintina su Lenkijos, Čekijos, Vengrijos patirtimi.

Tyrimo dalykas (objektas). Šio darbo tyrimo objektas yra valstybės *valdymo forma*, jos ypatumai, valdžių padalijimo modelio atspindys valdžios institucijų tarpusavio santykiuose.

Nurodant valstybes, kurios atspindėtų geopolitinės kategorijos „Vidurio ir Rytų Europa“ turinį, labai sunku išvengti subjektyvumo. Vidurio ir Rytų Europa tarsi ir nėra vienareikšmiškai apibrėžta laiko ar erdvės at-

žvilgiu. Vertinimai dažniausiai subjektyvūs, sutampantys, o kartais iš esmės prieštaraujantys vienas kitam. Šiuo metu nekelia nuostabos, jog Kazachstanas, Gruzija, Azerbaidžanas yra europinių organizacijų nariai bei aktyvūs dalyviai.

Todėl šiame darbe vadovaujamosi subjektyvia nuostata nurodant Vidurio ir Rytų Europos valstybes, kurių valdymo formos taps pažinimo objektu.

Tačiau ir subjektyvumo aspektas pasirenkant Vidurio ir Rytų Europos valstybes, kurių konstitucijos ir valdymo formos bus pažinimo objektas, grindžiamas keliomis loginėmis motyvacijomis.

Pirma, manytume, jog atrenkant prasminga įvertinti nagrinėjamų valstybių konstitucinės raidos stabilumą. Tad, kad valstybę būtų galima analizuoti kaip šio darbo tyrimo objektą, manytume, ji turi turėti naują arba papildytą seną konstituciją, o jos raida turėtų atitikti demokratijos, teisinės valstybės principus, jai turi būti būdingas evoliucinis, o ne revoliucinis raidos modelis. Tokių valstybių (pvz., Jugoslavijos, Baltarusijos, Moldovos, Makedonijos, Bosnijos–Hercegovinos, Kroatijos, Albanijos) konstitucinės santvarkos, valdymo formos kažin ar yra nusistovėjusios, kad galėtume daryti ilgalaikes, turinčias išliekamąją vertę išvadas. Rusijos, Baltarusijos ir Ukrainos valdymo formų taip pat nepasirinksime tyrimo objektu, nes šių valstybių geopolitiniai interesai ne visuomet sutampa su kitų Vidurio ir Rytų Europos valstybių interesais.

Antra, manytume, kad tirdami nebūtinai turime išnagrinėti absoliučiai visų šio regiono valstybių valdymo formas. Tos valstybės, kurioms būdingi ryškūs europinės integracijos aspektai, labiau prognozuotinos konstitucionalizmo raidos aspektu, todėl pagrįstai laikytinos įdomesnėmis pažinti.

Vadovaujantis anksčiau išsakytais motyvais mūsų tyrimo objektai bus Lenkijos, Vengrijos, Čekijos, Slovakijos, Slovėnijos, Rumunijos, Bulgarijos, Latvijos bei Estijos valdymo formos. Lietuvos valdymo formai ir valdžių padalijimui įvertinti skirsime ypač daug dėmesio, stengdamiesi vertinti ne tik nacionalinės valdymo formos turinį, bet ją matyti ir kaip šio Europos regiono sudėtinę dalį. Nagrinėdami Vidurio ir Rytų Europos valstybių valdymo modelius monografijoje neišvengiamai privalėsime skirti dėmesio Jungtinių Amerikos Valstijų, Prancūzijos, Jungtinės Karalystės,

Vokietijos konstitucingumo raidai bei valdymo formoms, turėjusioms didžiausią įtaką Vidurio ir Rytų Europos valstybių realijoms.

Tyrimo šaltiniai. Valstybės valdymo forma – konstitucinės teisės kategorija, todėl pagrindiniai tyrimo šaltiniai yra teisės normos, t. y. Vidurio ir Rytų Europos valstybių konstitucijos, įstatymai bei konstituciniai papročiai. Nacionalinės konstitucijos yra svarbiausi egzistuojančių valdymo formų raiškos teisiniai pagrindai.

Valstybės valdymo formos problemos plačiai nagrinėtos ir nagrinėjamos teoriniu lygmeniu, todėl teorijos, mokslininkų darbai taip pat yra vertinga tyrimo medžiaga, t. y. šaltinis. Mokslininkų darbai padeda tiksliau interpretuoti galiojančias teisės normas, siūlo novatoriškus teisinių santykių supratimo modelius, tik doktrinoje išsamiai nagrinėjama nerašytinės teisės normų svarba valdžių sugyvenimui ir bendradarbiavimui. Atliekant tyrimą naudotasi tiek nacionaliniais Lietuvos, tiek ir užsienio mokslininkų darbais. Nors dalis Lietuvos istorijos etapų ne visuomet buvo palankūs mokslo plėtrai, yra reikšmingų kūrinių ir garsių autorių, nagrinėjusių šią problematiką. Dar XVI a. Lietuvos Didžiojoje Kunigaikštystėje A. Volanas savo kūrinuose ne tik siūlė riboti valdžios galias, bet ir detaliai dėstė, kaip tai įgyvendinti. Lietuvos Respublikoje (1918–1940) valstybės valdymo formų klausimais rašė M. Riomeris, P. Leonas ir kiti. Lietuvos valstybės atkūrimas 1990 m. kovo 11 d. buvo ypatinga nacionalinio mokslo atgimimo ir raidos prielaida ir paskata. Todėl neatsitiktinai per pastarąjį dešimtmetį valstybė, jos valdymo formų šiuolaikiniai ir istoriniai aspektai buvo analizuojami K. Lapinsko, A. Normanto, J. Žilio, S. Stačio, M. Maksimaičio, A. Vaišvilos, E. Jarašiūno, E. Kūrio, S. Šedbaro, V. Pakalniškio, V. Valančiaus, L. Tallat–Kelpšos, P. Vinklerio bei kitų nacionalinės doktrinos atstovų darbuose.

Užsienio autorių teorinis palikimas, skirtas valstybės valdymo formai, ypač gausus, nes jau iškilieji antikos atstovai (Platonas, Aristotelis, Polibijus, Ciceronas) yra nagrinėję valdžios ribojimo ir valdymo formų tobulinimo klausimus. Šviečiamąjo amžiaus epochoje atgimęs socialinių teisės mokslų vertės supratimas perteiktas liekamąją vertę turinčiuose veikaluose ir neblėsta iki šių dienų. Galima pažymėti, jog T. Moro, N. Makiavelio, T. Hobso, Ž. Kalvano, M. Liuterio veiklai buvo puiki dirva atsirasti valdžių padalijimo koncepcijoms. O D. Loko, Š. L. Monteskjė, „Fe-

deralistų raštų“ autorių teorijos ir veikalai yra būtinas pažinimo objektas norint suprasti valstybės formų plėtros etapus bei prognozuoti perspektyvas. Teorinis XIX–XX a. palikimas dar gausesnis. Valstybių valdymo formas yra nagrinėję L. Gumplovičius, L. Diugi (*Duguit*), A. V. Daisi (*Dicey*), M. Diuveržė (*Duverger*), P. Vinji (*Wigny*), A. Dženingas (*Jennings*), M. Belofas (*Beloff*), D. Pitas (*Pitt*), M. G. Vilė (*Vile*), J. Alderis (*Alder*), C. Dadomo (*Dadomo*), K. Hesė (*Hesse*), G. Sartori (*Sartori*), A. Lipartas (*Lipphart*) ir kt. Šių ir kitų mokslininkų įtaka formuojant mokslinę nuomonę yra fundamentali ir ilgalaikė.

Specializuotuose periodiniuose teisiniuose ir kitokios krypties leidiniuose taip pat yra medžiagos, svarbios nagrinėjamai tematikai. Nacionaliniai periodiniai žurnalai „Justitia“, „Teisė“, „Jurisprudencija“, „Politologija“, užsienio šalyse anglų kalbomis leidžiami „*Publius*“, Federalizmo žurnalas (*The Journal of Federalism*), „Rytų Europos konstitucionalizmo apžvalga“ (*East European Constitutional Review*), „Teisininkų žurnalas“ (*ABA Journal (The Lawyer's Magazine)*), „Europos teisės žurnalas“ (*European Law Journal*), „Internetinis teisės žurnalas“ (*The Internet Law Journal*) bei kiti taip pat spausdina mokslinius straipsnius autorių, kurie domisi valstybės, jos valdymo formos problematika. Analizuojant Lenkijos Respublikos valstybinės valdžios institucijų tarpusavio santykių problemas naudotasi šios valstybės parlamento leidžiamu žurnalu „Seimo apžvalga“ (*Przenląd Sejnowy*).

Norėdami geriau suprasti vienos ar kitos šalies valdymo formą turėtume analizuoti ne tik galiojančias teisės normas, bet ir istorines konstitucijas, kurių turinys galėjo turėti įtakos šiandien galiojančioms teisės normoms. Todėl tyrimo šaltinis yra šiuo metu negaliojantys istoriniai teisės aktai, formavę dabarties realijas. Tad analizuodami Lietuvos valstybės valdymo formą ypač atkreipsime dėmesį į istorinį teisinį paveldą.

Monografijoje taikomi tyrimo metodai. Mokslinio tyrimo metodą reikia suprasti kaip tyrimo objekto pažinimo būdą, priėjimą prie tiriamųjų reiškinių, planingą mokslinio pažinimo ir tiesos nustatymo kelią.

Vienas pagrindinių mūsų taikytų metodų yra lyginamoji analizė. Šis metodas padeda nustatyti tiriamojo objekto grupinę priklausomybę. Jis plačiai taikomas teisės moksle. Lyginimo objektais gali būti daugelis dalykų bei atskiri jų požymiai, kurie lemia tyrimo objektą. Vertinant val-

dymo formas reikia lyginti rašytinės teisės normas, suteikiančias valdžios institucijoms įgaliojimus, bei konstitucinius papročius, kurie taip pat reguluoja teisinių santykių dalyvių elgesį. Doktrinoje žinomos teorijos taip gali būti lyginamos ir analizuojamos formuluojant naujas išvadas ir teorijas.

Lyginimas laiko bei erdvės atžvilgiu suteikia galimybę įvertinti istorinę patirtį ir geriau suprasti istorinio etapo įvykių priežastinį ryšį. Norėdami suprasti šiuolaikinių pokyčių Europoje turinį privalėsime taikyti istorinį ir lyginamąjį–istorinį metodus. Istorinio metodo objektas yra istoriniai faktai – konkretūs istoriniai norminiai aktai bei tam tikri istoriniai procesai (susijusių faktų grandys). Istorinių faktų atranka priklauso nuo tyrėjo, nuo jo subjektyvaus požiūrio į konkrečias teorijas, iš anksto pasirinktos hipotezės. Lyginamasis–istorinis metodas skiriasi nuo istorinio tuo, kad jis taikomas ne tik faktams nustatyti, bet ir palyginti juos vienus su kitais. Tokį palyginimą įvardysime kaip sinchroninį, o vertindami laiko etapus – kaip diachroninį metodą.

Be teisės mokslui būdingų metodų, darbe taikomi bendrieji mokslinio tyrimo metodai: sintezė, dedukcija, indukcija, analogija, ekstrapoliacija. Taikant sintezės metodą vertinamas tiriamas objektas, atskiriant ar susiejant jį sudarančius elementus. Darbe taikomas ir dedukcijos metodas, kurio principas – nuo bendrybių prie konkretumo. Indukcijos metodui būdinga atvirkštinė pažinimo schema – nuo konkretumo prie bendrybių. Šie du metodai papildo vienas kitą, todėl dažnai darbe taikomi kartu.

Monografijos struktūra. Monografiją sudaro įžanga, penkios dalys bei sutrumpintas variantas anglų kalba. Pabaigoje pateiktas literatūros sąrašas.

Monografijos dalyje „*Valdymo forma ir valdžių padalijimas: teorinis aspektas*“ analizuojami valdymo formos bei valdžių padalijimo sampratos ir turinio išraiškos bendrieji klausimai. Apžvelgiama valdymo formos sąvokos kilmė, sąvokos turinio kaita ir modernioji sampratos išraiška. Šioje darbo dalyje analizuojamas valdymo formos bei valdžių padalijimo ryšys. Darbe konstatuojama, kad valdžių padalijimo teorija yra fundamentalus instrumentas, padedantis analizuoti valdymo formų įvairovę. Todėl neatšitiktinai šioje darbo dalyje apžvelgiama ir analizuojama valdžių padalijimo teorijos kilmė, supažindinama su garsiausių šios teorijos kūrėjų nuo-

monėmis. Valdžių padalijimo teorijų ištakų ieškoma antikos atstovų Platono, Cicerono, Aristotelio darbuose, kurie aktualūs iki šių dienų. Šioje dalyje supažindinama su D. Loko „Du traktatai apie valstybinį valdymą“ (*Second Treatise of Government*) ir Š. L. Monteskjė „Apie įstatymų dvasią“ (*De L'Esprit de lois*), A. Hamiltono, J. Madisono, J. Džėjaus „Federalistų raštai“ (*Jay*) (*The Federalist Papers*) valdžių padalijimo koncepcijomis, be kurių tirti valstybę ir valdymo formas neįmanoma. Apžvelgiant teorinį palikimą skiriama dėmesio ir praktiniam istoriniam valdžių padalijimo realizavimui. Vertingiausiais pavyzdžiais laikomi Anglijos revoliucijos, Didžiosios Prancūzijos revoliucijos bei Jungtinių Amerikos Valstijų istoriniai valdžių padalijimo raidos pavyzdžiai. Lietuvos bei Vidurio ir Rytų Europos valstybių teorinis ir praktinis palikimas vertinamas siekiant geriau suprasti egzistuojančių valdymo formų realijas.

Be klasikinių autorių, vertinami šiuolaikiniai valdžių padalijimo teorijos problematika rašiusių autorių – M. J. C. Vilė (*Vile*), G. Sartori (*Sartori*), M. Diuveržė (*Duverger*) bei kitų darbai. Pabrėžiama, kad daugelis šiuolaikinių autorių, pripažindami pusiau prezidentinę valdymo formą savarankiška, nesutaria dėl kriterijų, kuriais vadovaujantis galima būtų ją atpažinti. Todėl darbe atkreipiamas dėmesys, kad kai kurių valstybių (Prancūzijos, Lenkijos, Rumunijos, Bulgarijos ir kt.) valdymo formos skirtingai suprantamos ir todėl klasifikuojamos nevienodai.

Šioje darbo dalyje svarstomas bene sudėtingiausias šios monografijos klausimas, kaip atpažinti vienokią ar kitokią valdymo formą. Bandant atsakyti į šį klausimą *analizuojami ir atrenkami kriterijai*, kuriais remiantis kuriama valdymo formų tipologija. Tad šioje dalyje kuriamas metodas, kurį vėliau taikydami apibūdiname valdymo formas ir priskirsime jas vienai ar kitai tipologijos grupei.

Vertinant vienai ar kitai valdymo formai būdingus kriterijus konstatuojama, kad valdymo formai, kaip teisinei kategorijai, būdingos griežtai apibrėžtos *de jure* išraiškos, į kurias atsižvelgiant valstybės valdymo forma priskiriama jau konkrečiai rūšiai. Analizuojant teisinių santykių *de facto* išraiškos įtaką valdžių balanso kaitai konstatuojama, jog konstituciniai papročiai, nors ir būdami konstitucinės teisės šaltinis, Vidurio ir Rytų Europoje dar tik formuojasi, todėl juos vertinti reikėtų labai atsargiai. Pabrėžiama, kad parlamento struktūra, parlamento bei prezidento rinkimų

sistemos gali nusverti valdžių balansą vienos iš valdžios grandies naudai. Tačiau nekintantis *de jure* turinys neduoda pagrindo valdymo formos įvardyti ir suprasti kitaip, nei nurodo *de jure* kriterijų raiška. Šios darbo dalies pabaigoje pateikiami valdymo formai būdingi kriterijai. Visi valdymo formą apibūdinantys kriterijai suskirstyti į dvi grupes. Pirmosios grupės kriterijus pavadiname pagrindiniais (apibūdinančiais), nes šių kriterijų konkreti išraiška yra pagrindas tiriamąją valdymo formą priskirti konkrečiai grupei. Antrosios grupės kriterijus pavadiname papildomais (fakultatyviniais), nes jų išraiškos nesietinos su konkrečia valdymo forma. Darbe pripažįstama, kad papildomi kriterijai nelemia valdymo formos, o tik suteikia jai išskirtinumo požymių.

Darbo dalyje „*Valdžių padalijimas Vidurio ir Rytų Europos valstybėse: vakarietiškos patirties recepcijos ir nacionalinės kūrybos santykis*“ analizuojamos šio regiono valstybių (Estijos, Bulgarijos, Čekijos, Latvijos, Lenkijos, Rumunijos, Vengrijos, Slovakijos, Slovėnijos) valdymo formos. Skyriaus pradžioje supažindinama su Jungtinės Karalystės, Vokietijos Federacinės Respublikos bei Prancūzijos Respublikos valdymo formų aspektais, nes šių valstybių valdžios institucijų sąrangos realijos darbe nuolat lyginamos su Vidurio ir Rytų Europos valstybių modelių turiniu.

Pradžioje trumpai apžvelgiamas istorinis šio regiono valstybių valdymo formų ir politinių režimų paveldas.

Numatę kriterijus, kuriais vadovaudamiesi tirsime valdymo formas, pasirinkome tiriamo objekto pažinimo mechanizmą. Mūsų pasirinktųjų valstybių nacionalinėse doktrinos egzistuojančios valdymo formos suprantamos labai nevienodai, todėl jas vertiname vadovaudamiesi mūsų nustatytais pagrindiniais ir papildomais kriterijais. Todėl neatsitiktinai išvados dėl kai kurių Vidurio ir Rytų Europos valstybių valdymo formų kai kuriais aspektais nesutampa su tų šalių doktrinos pateikiamais vertinimais. Mūsų išvados dėl parlamentinių valdymo formų Estijoje, Bulgarijoje, Čekijoje, Latvijoje, Vengrijoje sutampa su šių šalių nacionalinėse doktrinos vyraujančia nuomone, tačiau išvados dėl Lenkijos, Slovakijos, Slovėnijos, Rumunijos valdymo formų nevisiškai sutampa su šių valstybių nacionalinėse doktrinos reiškiamais požiūriais. Reikšminga tai, kad aptariamų valstybių valdymo formos identifikavimo problema gvildinama ne tik jų pačių nacionalinėse doktrinos, bet kitų šalių mokslininkų darbuose (Sartori,

Vilė, Liphartas). Akivaizdu, kad šią nuomonių sklaidą lėmė tyrimo metodikų ir vertinimo kriterijų subjektyvumas. Vadovaudamiesi numatytais pagrindiniais ir papildomais kriterijais galime susidaryti vientisą Vidurio ir Rytų Europos valstybių valdymo formų vaizdą. Visų devynių (Estijos, Bulgarijos, Čekijos, Latvijos, Lenkijos, Rumunijos, Vengrijos, Slovakijos, Slovėnijos) valstybių valdymo formos vertintinos kaip parlamentinės. Valdymo formos pagrindinių ir papildomų kriterijų įvairovė nekeičia egzistuojančių parlamentinių valdymo formų esmės.

Darbo dalyje „*Valdymo forma Lietuvos Respublikoje: nacionalinio valdžių padalijimo principo charakteristika*“ nagrinėjama Lietuvos Respublikos valdymo forma bei valdžių padalijimo problemos. Lietuvos Respublika traktuojama kaip integrali Vidurio ir Rytų Europos regiono valstybių bendrijos narė. Vertinant Lietuvoje egzistuojančią valdymo formą taikomi tokie pat metodai kaip ir vertinant kaimyninių valstybių modelius. Lietuvos valdymo formos turinys atskleidžiamas analizuojant *de jure* ir *de facto* valstybinės valdžios institucijų tarpusavio santykius. Pradžioje apžvelgiama istorinė valdymo formų kaita Lietuvoje. Konstatuojama, kad iki 1926 m. politinio režimo kaitos Lietuvoje vyravo parlamentinė valdymo forma. Šiandieninės Lietuvos valdymo formos analizė pradedama nuo norminės medžiagos – 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijos bei valdžios institucijų veiklą reglamentuojančių įstatymų. Daug dėmesio siekiant pažinti nacionalinės valdymo formos specifiką skiriama Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimams, kuriuose išsamiai analizuota valdymo formos ir valdžių padalijimo problematika. Norint geriau pažinti nacionalinio valdžios sąrangos mechanizmą vertinama konstitucinių teisinių santykių praktika, jos turinys lyginamas su teisės normų reikalavimais. Taigi analizuojama *de jure* ir *de facto* santykių raiška bei turinys.

Vertindami nacionalinio valdžių padalijimo modelio turinį daug dėmesio skyrėme ir Lietuvos Respublikos teismų sistemai kaip lygiavertei valdžių padalijimo mechanizmo grandžiai. Nors monografijos tyrimo kryptis – valdymo forma – neįpareigojo analizuoti teismų vietos valdžios struktūroje, pasirinkę Lietuvos Respublikos valdymo formą pagrindiniu tyrimų objektu negalėjome apsiriboti vien valdymo forma, norėjosi nagrinėti problematiką šiek tiek plačiau – valdžių padalijimo kontekste.

Pripažindami Lietuvos Respublikoje egzistuojančios valdymo formos specifiškumą darome išvadą, kad įtvirtinta valdymo forma tegali būti vertinama kaip parlamentinė respublika. Tokia išvada ne tik iliustruoja valdymo formos turinį, bet ir aiškiai Lietuvos Respubliką apibrėžia kaip kontinentinės Europos tradicijų tęsėją.

Monografijos pabaigoje analizuojami nacionalinės doktrinos siūlymai tobulinti esančią valdymo formą bei keisti egzistuojantį stabdžių ir atsvarų mechanizmą. Šie pasiūlymai vertinami konstitucijos stabilumo ir Lietuvoje egzistuojančios valdymo formos pakankamumo (ar esanti valdymo forma pateisina visuomenės keliamus tikslus) aspektu. Pripažinę konstitucijos stabilumą didele vertybe bei aplinkybę, jog egzistuojanti valdymo forma iš principo pasiteisino, išvadose sąmoningai nesiūlome jokių konstitucinių reformų.

Penktoje monografijos dalyje formuluojamos išvados. Joms būdingas dvejopas aspektas: pasiūlymai doktrinai ir esančių valdymo formų raiškos konstatavimas. Pirmą, konstitucinės teisės doktrinai siūloma būdingų valdymo formos kriterijų sistema. Antra, pateikiamos išvados dėl valdymo formos išraiškos Lietuvos Respublikoje bei Vidurio ir Rytų Europos valstybėse.

Monografija baigiama angliška santrauka. Tai paskaitų ciklo „Konstitucionalizmo procesas Vidurio ir Rytų Europoje: lyginamasis aspektas“ (*Constitutionalism and Constitutional process at Central and Eastern Europe: comparative aspects*), skaityto Bonos *Rheinische Friedrich – Wilhelm* universiteto Teisės fakultete konspekto santrauka. Joje glaustai perteikiama monografijos problematika.

II. VALDYMO FORMA IR VALDŽIŲ PADALIJIMAS: TEORINIS ASPEKTAS

„(...) tironija yra valdžios galių naudojimas neturint tam teisės (...)“.

John Locke

„Didžioji demokratija niekuomet nebus nei didžioji, nei demokratija, jeigu ji neis pažangos keliu“.

Theodore Roosevelt

1. Valdymo forma: sąvokos turinio problema

Valstybė yra labai sudėtinga kategorija, ją mėgino aiškinti ir aiškina filosofai, teisininkai, sociologai. Teigiama, jog „terminas „valstybė“ savo bendrąja bei mūsų dienų reikšme atsirado vėliau negu ta organizacija, kurią jis reiškia, t. y. tik XV amžiuje“¹. Šią „valstybės“ (*lo stato*) sąvoką pirmasis pradėjo vartoti Nikolas Makiavelis. Egzistuoja daugybė valstybės sąvokos apibrėžimų. Štai vienoje definicijoje teigiama, jog valstybė – „tai šalis su politiškai organizuota visuomene, kontroliuojama vieningos vyriausybės (valdžios)“², kitoje nurodoma, jog „valstybė yra atskira institucija arba institucijų visuma, kuri nuo likusios visuomenės taip diferencijuojama, jog susiklosto apibrėžtos viešojo ir privataus gyvenimo sritys“³. Kadangi tai daugiaspektė kategorija, daugelis autorių sutartinai teigia,

¹ *Lamentowicz W.* Šių laikų valstybė. Vilnius: Alma litera, 1998. P. 7.

² Oxford Advanced Learner's Dictionary. Oxford: Oxford University Press, 2000. P. 1267.

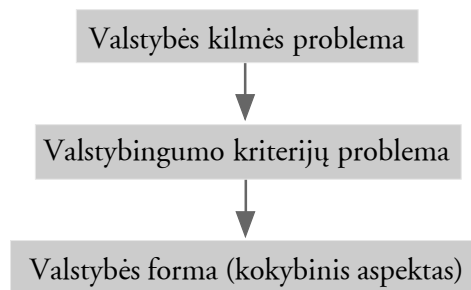
³ *Dunleavy P., O'Leary B.* Valstybės teorijos. Liberaliosios demokratijos politika. Vilnius: Eugrimas, 1999. P. 14.

jog „Matyt, visiškai netenkina nė vienas valstybės apibrėžimas dėl šio reiškinio nevienareikšmiškumo, sudėtingumo, jo reikšmės visuomeniniame gyvenime“⁴. Tad natūralu, kad kiekvieno iš minėtų mokslų specifika atspindi valstybės analizėje. Net ir pripažinę sąvokos „valstybė“ turinio kompleksiskumą galime pastebėti, jog tam tikri tyrimo vektoriai, tam tikros valstybės pažinimo kryptys yra, ir jas galima apibrėžti.

Teisės moksle valstybę galima nagrinėti trim aspektais: kilmės, valstybingumo kriterijų bei kokybės (valstybės formos aspektas)⁵. Šie valstybės pažinimo aspektai yra lyg ir autonomiški, tačiau tarp jų yra tam tikra subordinacija ir loginis ryšys.

1 schema

Valstybės pažinimo aspektai



Pradžioje turėtų būti keliamas valstybės kilmės ir valstybingumo požymių klausimas, o tik tada galima diskutuoti apie kokybę (valdymo formą, politinį režimą ar sandaros ypatybes). Logiška, kad tik atsakius į pirmuosius klausimus galima rinktis politinį režimą bei sandaros formą. Priešingu atveju gali nutikti, kad valstybės forma neatitiks valstybės tikslų, kurie savo ruožtu užprogramuoti valstybės kilmės problemoje. Reikia

⁴ Jarašiūnas E. Valstybė konstitucinėje teisėje // Lietuvos konstitucinė teisė. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2002. P. 482.

⁵ Mesonis G. Valstybės požymiai konstitucinėje teisėje // Konstitucija XXI amžiuje. Jurisprudencija: Lietuvos teisės universiteto mokslo darbai. 2002. 30 (22). P. 35.

pripažinti, jog valstybės, taip pat ir Lietuvos, kilmės klausimas (kalbama ne apie istorinį aspektą) beveik nenagrinėtas. Tarpukaryje valstybės kilmės teorijas yra apžvelgęs M. Riomeris savo veikale „Valstybė“, tačiau kuriai jų jis priskiria Lietuvos valstybę, taip ir lieka neaišku. Teisinės valstybės problemas plačiai nagrinėjo A. Vaišvila knygoje „Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje“. Valstybės kilmę jis išvelgia visuomenės sutarties koncepcijoje. Manytume, kad tai ypač sudėtinga problema, reikalaujanti aiškių tyrėjo metafizikos nuostatų. Be šių nuostatų atsakyti į valstybės kilmės klausimą iš esmės neįmanoma. Šios nuostatos neturėjimas arba nerūžtingumas (grįstas argumentų subjektyvumu ar visuomenės konjunktūriškumu) ją išsakant verčia valstybės tyrėjus vengti šios problematikos. Todėl valstybės tyrimo ir pažinimo koncepcijos, galinčios turėti ir turinčios ryškesnę materialumą, todėl neva ir didesnę objektyvumo dimensiją, yra dominuojančios.

Valstybės kilmės klausimas toks sudėtingas, kad doktrinoje (ir ne tik nacionalinėje) galima pastebėti ir priešingą nei 1 schemeje pavaizduotą su valstybe susijusių problemų tyrimo nuoseklumą, kai išanalizavus kokybinius kriterijus daroma išvada dėl kilmės ir tikslų.

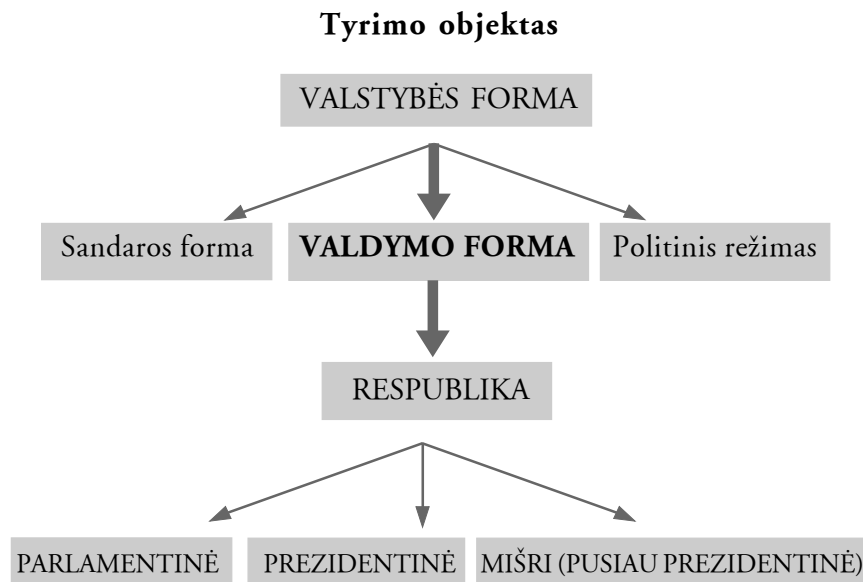
Šioje monografijoje autorius, nors ir turėdamas savo požiūrį, nekelia valstybės kilmės problemos – darbe pasirinktas vienas siauresnis valstybės pažinimo aspektas – valdymo formos klausimas. Lietuvos valstybės kilmės klausimas paliekamas ateičiai.

Konstitucinės teisės doktrinoje nusistovėjęs ir plačiai vartojamas *valstybės formos* terminas, galintis atsiskleisti per valdymo formos, sandaros formos bei politinio režimo elementus. Valstybės forma – tai tam tikra teorinė abstrakcija, kurios negalima išreikšti viena ar keliomis teisės normomis, todėl šis terminas nėra populiarus pasaulio šalių konstitucijose. Valstybės forma yra kompleksinis konstitucinės teisės institutas, išreiškiantis normų, kurios reguliuoja pagrindinių valstybės institucijų (parlamento, vyriausybės, prezidento) struktūrą, jų tarpusavio sąveiką, valstybės sandaros formą, politinį režimą (kartais literatūroje šis kriterijus įvardijamas kaip „valdymo stilius“⁶), pagrindinius valstybės aparato veiklos metodus bei ryšį su visuomene, sistema.

⁶ *Lamentowicz W.* Šių laikų valstybė. Vilnius: Alma litera, 1998. P. 89.

Tad valstybės valdymo ir sandaros forma bei politinis režimas konstitucinėje teisėje suprantami kaip valstybės formos kompleksinės kategorijos, tik darnioje sistemoje atskleidžiančios valstybės formos turinio specifiką (2 schema). Šie elementai gali būti suprantami ir nagrinėjami kaip savarankiškos charakteristikos, atskleidžiančios apibrėžtą valstybės formos pažinimo vektorių.

2 schema



Sąvoka „*valdymo forma*“ yra teisinė kategorija. Nors tai ir nevienareikšmiškai suprantama kategorija, gana skirtingi teisinės minties šaltiniai formuluoja panašius valdymo formos apibrėžimus: „valdymo forma – tai teisinė valstybės charakteristika, nustatanti aukščiausių valdžios institucijų įsteigimo sąlygas, jų struktūrą, taip pat įgaliojimų pasidalijimą tarp jų“⁷ arba „valdymo forma – tai aukščiausiosios valdžios organizacija, kuria

⁷ Арановский К. В. Государственное право зарубежных стран. Москва, 1998. С. 145–155.

nusakomas valdžios šaltinis, taip pat valdžios institucijų tarpusavio santykių principai⁸. V. Čirkinas, žymus Rusijos konstitucinės teisės doktrinos atstovas valdymo formą supranta kaip „įstatymų leidžiamosios ir įstatymų vykdomosios valdžių struktūrų ir tarpusavio santykių charakteristiką“⁹. Labai panašiai šios sąvokos turinį formuluoja Hovardo (*Howard*) universiteto profesorius D. G. Kousoulas (*Kousoul*). Jis taip pat valdymo formos charakteristiką išvelgia įstatymų vykdomosios ir leidžiamosios valdžių tarpusavio santykių turinyje¹⁰. Kolumbijos universiteto profesorius G. Sartori (*Sartori*) knygoje „Lyginamoji konstitucinė inžinerija“ („*Comparative Constitutional Engineering*“) bei autoriai R. Haugas (*Hague*), M. Haroras (*Harrop*), S. Breslinas (*Breslin*) veikalė „Įvadas į lyginamąsias vyriausybių ir politikos studijas“ („*Comparative Governments and Politics an Introduction*“) tiesiogiai neįvardija, kaip jie supranta valdymo formą, tačiau knygoje pasirinktas tyrimo objektas leidžia teigti, kad mūsų jau minėtos valdžios institucijos bei jų tarpusavio santykiai yra tai, kas išreiškia ir atskleidžia valdymo formos turinį¹¹.

Reikia pritarti nacionalinės doktrinos atstovui E. Jarašiūnui, tvirtinančiam, jog „Atskleidžiant valstybės valdymo formą, svarbu išsiaiškinti aukščiausiųjų valstybinės valdžios institucijų struktūrų, kiekvienos jų teisinę padėtį, taip pat jų tarpusavio santykių pagrindus“¹². Todėl ir šiame darbe, nagrinėdami valdymo formos turinį, pagrindiniu tyrimo šaltiniu laikome valdžios institucijų tarpusavio santykius, jų raiškos juridinį ir faktinį aspektą. Tad akivaizdu, kad tiek vakarų, tiek rytų konstitucinės teisės ir politikos mokslų atstovai valdymo formą supranta labai panašiai. Būtų

⁸ *Katuoka S.* Valstybės ir teisės teorijos pagrindinės kategorijos. Vilnius: Lietuvos teisės akademija, 1997. P. 19.

⁹ *Чиркин В. Е.* Конституционное право зарубежных стран. Москва, 1999. С. 139.

¹⁰ *Kousoulas D. G.* On Government: A Comparative Introduction. Belmont, California: Wadsworth Publishing Company Inc., 1968. P. 69–79.

¹¹ *Sartori G.* Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes. New York, Washington Square: New York University Press, 1997. P. 83–135; *Hague R., Harrop M., Breslin S.* Comparative Government and Politics an Introduction. London: Macmillan Press LTD, 1982. P. 151–166.

¹² *Jarašiūnas E.* Valstybė konstitucinėje teisėje // Lietuvos konstitucinė teisė. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2002. P. 527.

galima tik pabrėžti aplinkybę, kad britų ir amerikiečių teisinėje ir politologinėje literatūroje žodis „*government*“ vartojamas ne visuomet mums įprasta reikšme, t. y. vienareikšmiškai. Anglosaksų teisinėje literatūroje sąvokos „*form of government*“ ir „*government*“ yra aiškiai skiriamos. Pirmoji sąvoka „*form of government*“ savo turiniu atitinka mūsų konstitucinės teisės doktrinoje įtvirtintą sąvoką „valdymo forma“. Sąvoka „*government*“ gali būti suprantama dvejopai. Ji gali būti vartojama, kai norime išreikšti tik vieną valdžių sistemos grandį – vyriausybę bei tuomet, kai kalbame apie valdžią apskritai¹³. Tai iš esmės nekeičia mūsų sampratų, tačiau verčia būti atidiems analizuojant anglų ar amerikiečių doktriną.

Sąvoka „valdymo forma“ prigijo ir nacionalinėje konstitucinės teisės doktrinoje, nors yra siūlymų ir idėjų atsisakyti šios sąvokos dėl žodžio „valdymo“ daugiaprasmiškumo. Sąvoka „valdymas“ bendraja prasme apibrėžiamas kaip kontrolės turėjimas grupei asmenų ar visuomenei, tuo tarpu sąvoka „valdymo forma“ akcentuoja valdžios institucijų įgaliojimų pasiskirstymo specifiką. Teigiama, jog „valdymo formos“ sąvoka labiau tiktų viešojo administravimo nei konstitucinės teisės disciplinai. Todėl nacionalinėje doktrinoje vartojamas ir kitas atitikmuo – „valdžių struktūra“¹⁴. Galime sutikti su nuomone, jog sąvoka galėtų būti ir tikslesnė. Pripažintume, jog galima vartoti sąvokas „valdžios institucijų sąrangos forma“ ir „valdžios įgaliojimų padalijimo forma“, tačiau manytume, jog atsižvelgiant į tai, jog sąvoka „valdymo forma“ (a) turi aiškiai apibrėžtą ir nedviprasmišką turinį, (b) ji plačiai ir seniai vartojama bei yra įsitvirtinusi konstitucinės teisės doktrinoje, (c) šią sąvoką yra vartojęs Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas savo nutarimuose, nereikėtų skubėti jos atsisakyti ar desperatiškai ieškoti tikslesnio atitikmens. Svarbu tai, kad mes vartojamą sąvoką suprastume vienareikšmiškai ir kad ją priimtų doktrina.

Kai kurios konstitucinės teisės mokyklos bei kai kurių doktrinų atstovai teigia, jog nepakanka teisės normų studijų norint objektyviai suprasti aukščiausiųjų valdžios institucijų tarpusavio santykius. Pavyzdžiui, Prancūzijoje nagrinėjant valdymo formą privalomas tyrimo elementas yra

¹³ Skidmore J. M., Tripp C. M. American Government. A Brief introduction. New York, 1989. P. 35–41.

¹⁴ Vaišvila A. Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje. Vilnius: Litimo, 2000. P. 554.

valdžių politinė aplinka¹⁵. Politinė sistema gali veikti ir plėtotis tik konstitucinio reguliavimo aplinkoje, tad neabejotinai yra konstitucinių normų reguliavimo sritis. Keisdami konstitucines normas, aiškindami konstituciją galime daryti reikšmingą įtaką politinei sistemai. Manytume, jog valdymo forma, būdama teisinė kategorija, negali ir neturi atspindėti visos politinės aplinkos. Prancūzų doktrinoje nagrinėjamas politinių jėgų santykis verčia teigti, kad šios šalies mokslas valdymo formą supranta ne vien kaip teisinę kategoriją. Pabrėžiant politinę valdymo formos aplinką tyrimo objektas tampa paslankus ir priklausomas nuo politinės konjunkūros. Pripažindami politinės sistemos daugiaplaniškumą turime konstatuoti, kad teisės normos atlieka koreguojantį ir stabilizuojantį vaidmenį konstituciniuose teisiniuose santykiuose. Visi konstitucinių teisinių santykių dalyvių konfliktai sprendžiami laikantis konstitucinių bei kitų teisės normų reikalavimų. Vertinant politinę aplinką teisės normų turinys taip pat yra vienas pagrindinių tyrimo objektų. Be teisės normų neaiškios teisinių santykių dalyvių teisių apimtys bei galimo elgesio modelio motyvacija. Tai dar kartą patvirtina, jog valstybės valdymo forma yra teisinė kategorija, išreikšta konstitucijose bei kituose norminiuose aktuose. Tad šioje monografijoje formuluojamos išvados yra artimesnės juridinės konstitucinės teisės mokyklos principams. Aukščiausiųjų valstybės valdžios institucijų santykius, nesureguliuotus rašytinėmis teisės normomis, reguliuoja nerašytinė teisė – konstituciniai papročiai. Jie, būdami teisės šaltiniai, taip pat formuluoja privalomas elgesio taisykles. Neneigdami faktinių santykių reikšmingumo pirmenybę teiksime teisiniam valdymo formos raiškos aspektui.

Konstitucinės teisės doktrina skiria dvi dideles valdymo formų grupes – monarchijas ir respublikas¹⁶. Tyrimo objektu pasirinkę Vidurio ir Rytų Europą mažiau dėmesio skirsime monarchijoms. Tai lemia Vidurio ir Rytų Europoje egzistuojančių valdymo formų raiška. Šio regiono valstybės nacionaline valdymo forma pasirinko respubliką, todėl tyrimuose daugiausia dėmesio ir skirsime respublikai, kaip vienintelei valdymo formai, egzistuojančiai šiame Europos regione.

¹⁵ *Dwenger M.* A New Political System Model: Semi-presidential Government // *Parliamentary versus Presidential government* / Lijphart A. (ed.). Oxford, 1992. P. 141.

¹⁶ *Kousoulas D. G.* On Government: A Comparative Introduction. Belmont, California: Wadsworth Publishing Company Inc., 1968. P. 70–72.

Respublika (lot. *res* – reikalas, *publicus* – visuomeninis) yra valstybė, kurioje tik tauta yra vienintelis suvereniteto subjektas¹⁷. Visos aukščiausiosios valstybės institucijos įgaliojimus gauna tiesiogiai arba netiesiogiai iš tautos ir yra jai atskaitingos. Štai kodėl valdymo forma sietina *tik su demokratiniu politiniu režimu*. Nedemokratinio politinio režimo sąlygomis neteikiama dėmesio valdžios legitimumo problematikai, todėl tokioje valstybėje egzistuojanti valdymo forma negali būti priskirta demokratinėms valdymo formoms¹⁸. Kaip ir valdymo forma, valstybės sandaros forma taip pat sietina su demokratiniu politiniu režimu, nes vertikalusis valdžios įgaliojimų pasidalijimas grindžiamas susitarimu, pripažįstant žmogaus teises ir laisves bei prioritetą teikiant demokratijos principams kaip vieninteliam metodui jas apsaugoti. Todėl galime teigti, jog analizuodami valstybės formą (trinarės konstrukcijos aspektu) *pirmiausiai* turime konstatuoti politinio režimo turinį. Esant nedemokratiniam politiniam režimui netenka prasmės diskusijos apie valdymo formą ar valstybės sandarą, nes nedemokratinis politinis režimas nesusiduria su valdžių padalijimo problema kaip principu, garantuojančiu žmogaus teisių ir laisvių apsaugą. Tokio režimo sąlygomis dažnai formaliai įgaliojimai padalijami, bet dažniausiai tokie pasidalijimai yra sietini su tikslu patobulinti nedemokratinio valdymo kokybę, o ne poreikiu apsaugoti žmogaus teises ir laisves. Politologinėje literatūroje neretai lyginamos Lietuvos ir Baltarusijos, Irako ir JAV valdymo formos. Konstitucinės teisės požiūriu yra šiurkšti *metodologinė klaida* lyginti valdymo formas valstybių, kuriose skirtingi politiniai režimai. Šioje monografijoje mes konstatuojame, jog tose valstybėse, kurių valdymo formos yra mūsų tyrimų objektas, akivaizdžiai dominuoja demokratiniai politiniai režimai. Tik esant demokratiniam politiniam režimams valdymo formų analizė ir lyginimas įgauna loginį pagrindą ir daromos išvados turi lyginamosios vertės dimensiją.

¹⁷ *Republic – a state in which supreme power is held by the people or their elected representatives or by an elected or nominated president, not by a monarch ect. (from Latin res „concern“ +publicus „public“).* Oxford Dictionary. Oxford, New York: Oxford University Press. Vilnius: Alma litera, P. 698.

¹⁸ *Kousoulas D. G. On Government: A Comparative Introduction.* Belmont, California: Wadsworth Publishing Company Inc., 1968. P. 20.

Todėl galime konstatuoti, kad respublikoje nėra valstybės valdžios institucijos, turinčios tam tikrus, teisiškai apibrėžtus įgaliojimus, tačiau, kad ir formaliai, nesusietos atsakomybe tautai¹⁹. Tarp valstybės ir asmens egzistuoja teisinis ryšys – pilietybė, išreiškianti abiejų šalių teises ir pareigas. Tad dalyvauti formuojant valstybės valdžios institucijas yra piliečio teisė. Savo valią pilietis gali išreikšti per demokratinius rinkimus.

Teorijoje nurodomos dvi demokratijų rūšys – tiesioginė ir atstovaujamoji. Tiesioginėje demokratijoje įstatymai priimami piliečių dauguma, tad piliečių dalyvavimas įstatymų priėmimo procese yra reguliarus ir išreiškia pagrindinę įstatymų leidybos proceso formą. Nors tiesioginė demokratija turi antikines tradicijas, šiuolaikinės visuomenės procesai bei demografinės realijos tiesioginį piliečių dalyvavimą priimant įstatymus daro neracionalų. Atėnų demokratinėje santvarkoje visi Atėnų piliečiai vyrai sudarė asamblėją, kurios priimti nutarimai prilygo šiuolaikiniams įstatymams, įkūnijantiems valstybėje tautos valdžią. Tačiau H. Sabine (*Sabine*) ir L. Torsonas (*Thorson*), analizuodami tiesioginės demokratijos praktiką, teigia, jog net ir senovės Atėnų epochoje tai „greičiau yra politinis mitas, o ne valdymo forma“²⁰. Vien tik tiesioginės demokratijos principais šandien nesivadovauja nė viena pasaulio valstybė. Tiesioginės demokratijos principu šandien gana dažnai vadovaujasi kad ir Šveicarija²¹, tačiau reikia pabrėžti, jog tiesioginės demokratijos institutas Šveicarijoje, kaip ir kiekvienoje kitoje valstybėje, nepakeičia atstovaujamosios institucijos, o tik nuosekliai ją papildo. Tiesioginės demokratijos formos netobulumai Šveicarijoje yra mažiau pastebimi dėl kelių aplinkybių. Pirma, Šveicarijoje nenumatytas dalyvaujančių referendumo piliečių skaičius, kuris lemtų referendumo pripažinimą teisėtu. Tokia nesudėtinga formule eliminuojama pilietišškai neaktyvi visuomenės dalis. Antra, Šveicarijos kantonai, o ir pati valstybė yra nedidelė, todėl tiesioginė demokratija yra įmanoma. Akivaizdu, jog tiesioginės demokratijos metodais, kaip būdu išgirsti suvereno – tautos valią, naudojasi ir atstovaujamosios demokratijos. Daugumos pasaulio valstybių konstitucijose numatyti referendumo (plebiscito) institu-

¹⁹ *Mesonis G.* Valstybės valdžios institucijos // Lietuvos konstitucinė teisė. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2002. P. 692.

²⁰ *Sabine H., Thorson L. T.* Politinių teorijų istorija. Vilnius: Pradai, 1995. P. 46.

²¹ *Hutson H. J.* The Sister Republics. Switzerland and the United States from 1776 to the Present. Washington D.C.: Library of Congress, 1991. P. 58–64.

tai. Štai Vidurio ir Rytų Europos valstybės (tarp jų ir Lietuva) tiesioginės demokratijos būdu sprendė narystės Europos Sąjungoje klausimą.

Tačiau tiesioginės demokratijos nepopuliarumas (palyginti su atstovaujama) sietinas su tiesioginės demokratijos siūlomo sprendimų priėmimo metodo esminiais trūkumais. Referendume pilietis, balsuodamas už įstatymą ar kitą teisės normos aktą, negali išsakyti savo požiūrio į konkrečią elgesio taisyklę, jis tegali pritarti arba nepritarti visam teisės normų rinkiniui. Toks norminių aktų priėmimo būdas neduoda galimybės piliečiui keisti aktą, už kurį jis balsuoja. Todėl pasaulyje referendumas – ne dažnai taikomas įstatymų ar sprendimų priėmimo metodas. Dažniausiai tiesioginės demokratijos būdu sprendžiami tik kai kurie, esminiai, valstybės klausimai.

Atstovaujamosios demokratijos nuo tiesioginių skiriasi piliečių įstatymų leidybos iniciatyvos teisės įgyvendinimu. Tiesioginėje demokratijoje (bent teoriniu aspektu) pilietis, kaip subjektas, dalyvaujantis priimant sprendimą, turėtų galimybę parengti ir pateikti įstatymo projektą balsuoti. Atstovaujamosios demokratijos šalyse pavieniai piliečiai tokių teisių dažniausiai neturi arba įgyvendinti šią teisę gali tik grupė (10 000, 50 000) piliečių, išreiškusių savo valią įstatymų numatyta forma. Tautos teisę kurti įstatymus įgyvendina įgaliojimus turintis parlamentas – renkamoji institucija. Rinkimais tauta realizuoja savo suverenitetą, suteikdama įgaliojimus valdžios institucijoms. Visos svarbiausios valstybės institucijos turi būti išrinktos piliečių, kitos – suformuotos arba paskirtos renkamųjų institucijų.

Valdymo formos unikalumas atsiskleidžia analizuojant aukščiausiųjų valdžios institucijų įgaliojimus bei tarpusavio santykių principus. Kiekviena valdžios šaka turi konstitucijoje ir įstatymuose numatytus įgaliojimus, kuriuos realizuodama neišvengimai bendradarbiauja su kitomis institucijomis. Įgyvendinant numatytus įgaliojimus tarp valdžios šakų neretai kyla konfliktų dėl skirtingos sampratos, dėl to, kaip šalyje įgyvendintas valdžių padalijimas, kaip iš tikrųjų paskirstytos galios. Kiek ir kokių įgaliojimų turi turėti valstybinės valdžios šakos, yra konceptuali problema, atskleidžiama valdžių padalijimo teorijoje. Šioje teorijoje suformuluotas vienas fundamentaliųjų valdžios sąrangos ir veikimo principų, nuodugniai pagrįstas teorijoje bei gana įvairiai įgyvendinamas praktiškai.

Valdžių padalijimo teorijoje iš esmės atsakyta tik į vieną klausimą. Visi mokslininkai, tyrinėję valdžios galių padalijimą, konstatavo šių įga-

liojimų padalijimo būtinumą. Tačiau yra daugybė neretai prieštaringų nuomonių, išvadų, siūlančių konkrečius valdžių padalijimo modelius, todėl būtina susipažinti su svarbiausiais valdžių padalijimo teorijos ir praktikos pavyzdžiais pasaulyje, atkreipiant dėmesį į Vidurio ir Rytų Europos tautų bei Lietuvos indėlį šioje srityje.

2. Valdžių padalijimo teorija: koncepcijos kilmė ir raida

Valdžių padalijimo teorijos ir praktikos paveldas gana gausus, todėl, kad ir kaip norėtume, fragmentiškumo, apžvelgdami valdžių padalijimo teoriją ir praktiką, neišvengsime. Daugiausia dėmesio skirsime toms teorijos išvadoms bei praktinei patirčiai, kurios buvo ryškiausios ir turėjo įtakos mūsų nagrinėjamo regiono valstybių raidai.

Antikos laikų mąstytojai tvirtino, kad valdžia, vykdydama pagrindinę savo funkciją, ne visuomet būna gėrio bei pažangos šaltinis. Jau senovės Graikijoje buvo konstatuotas akivaizdus valdžios polinkis piktnaudžiauti įgaliojimais, traktuoti teisingumą subjektyviai. Platonas vienas pirmųjų, suprasdamas neigiamas neribotos valdžios veiklos padarinius, knygoje „Valstybė“ siūlė idealios santvarkos ir valdžių padalijimo mechanizmą. Doktrinos, turinčios šimtmečių istoriją, kontekste Platono modelį reikia vertinti kaip utopiją, neįmanomą įgyvendinti praktiškai. Graikų mąstytojas, modeliuodamas valdymo formą, visuomenę skirstė į tris klases: darbininkus, sargybinius (kurie savo ruožtu skirstomi į karius ir valdovus) ir filosofą–karalių²². Platonas manė, kad pagrindas pasidalyti funkcijas tarp visuomenės narių yra asmenų gabumai. Priklausymo klasei, filosofo nuomone, paveldėti negalima. Platonas siūlė siekiant veiksmingo valdymo kovoti su nuosavybe. Mąstytojas, būdamas įsitikinęs, kad gerovė pražūtingai veikia valdymo kokybę²³, visas valdžios galias skyrė karaliui–filosofui, vieninteliam, turinčiam gabumų įgyvendinti numatytas funkcijas. Platonas nematė galimybės varžyti karaliaus–filosofo nei įstatymais, nei viešąja nuomone. Filosofo nuomone, valdžią varžytų karaliaus–filosofo išsilavinimas bei nuosavybės teisės ribojimas. Platono idėjų gyvybingumą rodo ir jų

²² *Platonas*. Valstybė. Vilnius: Mintis, 1981. P. 24–60.

²³ *Sabine H., Thorson L. T.* Politinių teorijų istorija. Vilnius: Pradai, 1995. P. 94.

populiarumas Voltero epochoje, kai apsišvietusio monarcho instituto reikalingumas buvo grindžiamas teorijoje ir plačiai diskutuojamas visuomenėje. Aristotelis Platono teoriją keitė ir plėtojo, jis suabejojo karaliaus–filosofo neatimama teise valdyti ir valdžią padalijo tarp klasių bei jų interesų. Aristotelio teorijoje valdžios galios padalytos tarp monarchijos, aristokratijos ir demokratijos²⁴. Tad, skirtingai nei Platonas, Aristotelis paveldimą priklausymą klasei vertino teigiamai.

Senovės Romoje valdžios sąrangos problematiką plačiai nagrinėjo Polibijus, Ciceronas bei kiti. Šios epochos mokslą veikė senovės Graikijos mąstytojų darbai, Romos valstybės istorinė bei teisinė patirtis. Ciceronas, pripažindamas prigimtine teisę, kylančią tiek iš pasaulį valdančios Dievo apvaizdos, tiek iš protingos ir visuomeniškos žmonių prigimties, valstybę vadina *res populi (res publica)*. Nuo Cicerono laikų valstybė – žmonių reikalas, nes valdžia kyla iš kolektyvinės tautos galios. Jis skelbė, kad pareigūnas, atlikdamas savo pareigą, remiasi įstatymu ir pats yra įstatymo statytinis²⁵. O bendrieji įstatymai yra pavaldūs Dievo įstatymui, kuris aukščiau už žmonių pasirinkimą ar institucijas. Suprasdamas valdžios ribojimo reikalingumą, Ciceronas manė, kad tam reikia pasitelkti įstatymus ir Dievo įstatymą (dorovinį, aukštąjį teisės principą). Kaip ir senovės Graikijos teorinis paveldas Cicerono idėjos buvo populiarios viduramžiais bei vėlesniais amžiais. Antikoje suformuluota išvada, valdžią kildinanti iš tautos, yra aktuali šių dienų doktrinoje. Senovės Graikijoje ir Romoje buvo suprantama būtinybė riboti valdžios galias, ir jas turėjo riboti valdančiųjų doroviniai principai, išsilavinimas bei Dieviškieji įstatymai. Net Seneka savo pamokymuose žmogui ir valdovui nemini valdžios pasidalijimo būtinybės, o tuo labiau nesiūlo kokio nors valdžios svertų mechanizmo apsiribodamas pasiūlymu valdovui „(...) gyvenk su žmonėmis taip, tarsi Dievas tave matytų, kalbėkis su Dievu taip, tarsi žmonės tave girdėtų“²⁶. Antikos teorijoje nenurodyta jokie valdžios ribojimo mechanizmo, nei tuo labiau jo sąrangos modelio, o ir pats padalijimo tikslas nebuvo aiškiai pagrįstas ir suformuluotas.

²⁴ Vile M. J. C. *Constitutionalism and the Separation of Powers*. Indianapolis: Liberty Fund, Inc., 1998. P. 23–24.

²⁵ Sabine H., Thorson L. T. *Politinių teorijų istorija*. Vilnius: Pradai, 1995. P. 197–199.

²⁶ Seneka L. A. *Laiškai Liucilijui*. Vilnius: Pradai, 1999. P. 27.

Į šiuos fundamentalius klausimus buvo atsakyta gerokai vėliau – XVII–XVIII a. Reikšmingą postūmį teoriniam valdžios padalijimo doktrinos lūžiui turėjo protestantiškoji epocha – Reformacija. Reikia pripažinti, kad Reformacijos, Šviečiamojam amžiaus, Atgimimo epochos nubrėžta teisinė ir politinė kultūra yra pamatinė anglosaksų kraštuose iki šių dienų. Kokybiniai valstybės bei jos mechanizmo sampratos pokyčiai buvo susiję su filosofinių nuostatų kaita bei fundamentaliaisiais gamtos mokslų atradimais. Protestantizmo pradininkai M. Liuteris bei Ž. Kalvinas, pripažindami Šventąjį Raštą aukščiau Bažnyčios, sudarė prielaidas mokslo plėtotei. Protestantų nuomone, pasiklivimas Bažnyčios autoritetu galėjo vesti į sielos pražūtį, todėl tik asmeninis visapusiškas problemos pažinimas galėjo garantuoti išganymą. Tad teko iš naujo vertinti žmogų, o kartu ir valstybę, kurioje jis gyvena. Protestantiškoji etika, protestantiškoji vertybių sistema davė galingą ir naują impulsą ir užduotį žmonijai – privalai pažinti, privalai stengtis pažinti. Neatsitiktinai žymiausi filosofai visuomenės šuolį į kapitalizmą sieja su protestantiškosios vertybių sistemos išigalėjimu. M. Veberis (*Weber*) drąsiai ir nedvejodamas tvirtina, jog „(...) modernus žmogus, netgi būdamas kuo geriausias valios, paprastai nepajėgia išivaizduoti, kokią iš tikrųjų *didelę* įtaką darė religinės idėjos žmonių gyvenimo būdui, kultūrai ir nacionaliniam charakteriui“²⁷.

Tos epochos gamtos mokslų atradimai buvo ne mažiau reikšmingi ir visuomenės vystymosi perspektyvų prasme. Iki I. Niutono (1642–1727) atradimų pasaulio pažinimo galimybė filosofijoje vertinta gana skeptiškai. Buvo pabrėžiamas pasaulio nepažinumo aspektas ir visos pastangos tai įveikti vertintos kaip bergždžios. I. Niutonas savo atradimais netiesiogiai atskleidė visiškai naują – sensacingą – realiją. Naujieji atradimai rodė, jog pasaulis yra ne tik pažinus, bet ir jam (kaip mechanizmui) būdingi dėsniai, kuriuos galima pastebėti ir matematiniais metodais fiksuoti. N. Koperniko (1473–1543), G. Galilėjaus (1564–1642) atradimai taip pat atskleidė pasaulio pažinimo galimybę. Vokiečių mokslininko astronomo J. Keplerio (1571–1630) atrasti planetų judėjimo dėsniai netiesiogiai skelbė, kad jeigu įmanoma nustatyti planetų judėjimo principus ast-

²⁷ *Weber M.* Protestantiškoji etika ir kapitalizmo dvasia. Vilnius: Pradai, 1997. P. 164.

ronomijoje (o tai iki tol atrodė utopija), tai pažinti valstybės veiklos mechanizmą gerokai lengvesnis uždavinys. Nuo tada ir valstybės veikla buvo pradėta vertinti kaip mechanizmas, kuriam būdingi dėsniai bei principai ir kuris gali tapti rimtu tyrimų objektu.

Tad prieš pat pasirodant valdžių padalijimo teorijai pasaulio supratimas rėmėsi naujais atraminiais aspektais. Pirma, pripažinta, kad žmogus yra didžiausia vertybė, kuriai kaip laisvai asmenybei lemta maksimaliai stengtis pažinti aplinką. Antra, pasaulis yra pažinamas, jo dėsnius galima fiksuoti ir prognozuoti. Atsižvelgiant į antrąjį aspektą ir valstybė pradeda suvokti kaip mechanizmas, kurio veiklos principai yra pastebimi, fiksuojami ir kuriuos žmogus turi ir gali veikti. Šių dviejų principinių filosofinių aspektų antikoje ir viduramžiais nebuvo, o jie tapo prielaida formuluoti valdžių padalijimo principą ir jo turinį.

Valdžia, jos šaltiniai, sąrangos ypatybės tapo daugelio autorių tyrimų objektu. Tačiau domėjimosi objektai nebuvo vienareikšmiai. Dalis žymių autorių tyrimo kryptimi pasirinko valdžios efektyvumo problemą, kita dalis efektyvumą siejo su tautos suvereniteto ir žmogaus teisių saugos aspektais. Štai N. Makiavelis savo veikaluose, siūlydamas geresnio valdymo formos receptus, mažiausiai rūpinasi žmogumi kaip valstybės nariu, prioritetu laikydamas valdžios iškeltų uždavinių sprendimo sėkmingumą. N. Makiavelio valdymo filosofiją gali atskleisti keletas jo teiginių: „(...) jog valdovas, ypač naujas valdovas, negali vadovautis visu tuo, dėl ko žmonės yra laikomi gerais, kadangi, norėdamas išsaugoti valstybę, dažnai esti priverstas sulaužyti savo žodį, nepaisyti artimo meilės, žmogiškumo ir religijos“. Kalbėdamas apie klastą N. Makiavelis teigia, jog jos „(...) visada reikia tiems, kurie nori, pradėję nuo menko nieko, iškilti iki aukštybių (...)“²⁸. Tokių sėkmingos vadybos ir psichologijos receptų apstu šio autoriaus veikaluose. Šitų pamokymų tikslas padėti pasiekti ir išlaikyti valdžią. Šiais principais noriai vadovaujama valdymo praktikoje iki šių dienų. Suprantama, kad žmogaus laisvės ir teisės, tautos suverenitetas į šią sistemą neįtraukiami. Ir kaip akivaizdžiai makiaveliškoji koncepcija kontrastuoja su beveik tuo pat metu egzistavusia protestantų (pvz., kalvinistų) pozicija, jog „(...) kiekvieną kartą, kai jūs turite reikalų politiniuose valstybės

²⁸ *Makiavelis N.* Rinktiniai raštai. Vilnius: Mintis, 1992. P. 67, 249.

reikaluose, susiduriate su tikroju kalvinizmu, jūs jį atpažįstate per ištikimybę ir paklusnumą Dievo žodžiui“²⁹.

Tad dar prieš suformuluojant valdžių padalijimo teoriją protestantizmo etikos bei tikslųjų mokslų įkvėpti mokslininkai pradeda dar atidžiau nagrinėti valstybę, jos veikimo mechanizmą, žmogaus vietą ir reikšmę šioje sistemoje. Iš pagrindų pradėtas pervertinti antikinis paveldas. Iki šiol nežinomo autoriaus veikalas „Sukilimas prieš tironus“ („*Vindiciae contra tyrannos*“) buvo labai populiarus tarp prancūzų hugenotų, kurie atvirai abejojo monarchu kaip vieninteliu valdžios absoliutu. O Kalvino pasekėjo T. Beze (*de Beze*) kūrinys „Apie valdančiųjų teisę“ („*De jure magistratum*“) tapo reikšmingu to meto kūriniu apie valdžios šaltinio problemą. Autorius, šv. Baltramiejaus nakties įvykių paveiktas, pripažino tautos teisę kovoti su neteisinga ir bedieviška valdžia³⁰. Tad principui „visa valdžia nuo Dievo“ atsirado teorinė opozicija. Kitas protestantiškosios krypties atstovas kalvinistas J. Altiuseris (*Johanes Althusius*) veikale „Politika“ („*Politica methodice digesta et exemplis sacris et profanis illustrata*“), 1603 m. analizuodamas valstybės sąrangos sistemą, jau nedvejodamas rėmėsi tautos suverenitetu kaip valdžios formavimo šaltiniu³¹. Tad formuluoti pačią valdžių padalijimo teoriją teorinis pagrindas jau buvo tvirtas.

Svarbiu ir vienu iš pirmųjų valdžių padalijimo teorijos žingsniu reikia pripažinti T. Hobso (*Hobbes*) darbus. Veikaluose autorius, nors ir neformuluodamas dabar mums priimtinos valdžių padalijimo doktrinos, sudėjo svarbiausius tos epochos filosofinius akcentus, kurie sudarė prielaidą D. Lokui formuluoti pačią valdžių padalijimo teoriją. Tad kokias išvadas padarė T. Hobsas? Pirmiausia, analizuodamas žmogų ir visuomenę autorius pasiekė tokį pragmatizmo lygį, jog tapo įmanoma vartoti *socialinės fizikos* sąvoką. Tai reiškia, jog visuomeniniai procesai, žmogaus vieta valstybėje nebebuvo mistifikuojami, o buvo ieškomas tikslus (kaip tai būdinga fizikai) procesų fiksavimo ir korekcijos metodas. T. Hobsas žmogų suprato kaip individą, kuriam nesvetimas egoizmas, agresyvumas, neprincipingumas. Logika sufleravo, jog tokį žmogų reikia riboti. Išėitį, ribojančią

²⁹ Meeter H. H. Basic Ideas of Calvinism. Michigan: Baker Book House Company, 1990. P. 102.

³⁰ Lietuviškoji enciklopedija. T. 3. Kaunas: Spaudos fondas, 1935. P. 758.

³¹ Meeter H. H. Basic Ideas of Calvinism. Michigan: Baker Book House Company, 1990. P. 50–90.

žemiausius žmogaus instinktus, autorius matė visuomeninėje sutartyje, kurios pagrindu yra kuriama valstybė. T. Hobso nuomone, sudarydami sutartį, žmonės atsisako valstybės naudai dalies savųjų teisių, o tai daro galimą taikų sugyvenimą visuomenėje. Tad nuo T. Hobso laikų valstybė jau nebe neišvengiamas blogis, o reikšminga institucija, garantuojanti visuomenės vystymosi perspektyvas. Kadangi valstybė yra žmonių sutarties pagrindu atsiradusi institucija, todėl, T. Hobso nuomone, būtina ieškoti ir kurti tokios institucijos veiklos principus. Pripažindamas daugumos suverenumo neginčijamumą autorius taip pat akcentavo idealios valstybės valdžios aparato veiklos būtinumą, nes tik toks jis galėjo garantuoti visuomenės interesus. Tad, dar neformuluodamas būtinumo dalyti suvereno valdžią į atskiras šakas, jis šią problemą palieka ateičiai. Buvo akivaizdu, kad valdžios institucijų sąrangos problemos tampa išskirtine domėjimosi ir analizės problema. Tačiau jau ne T. Hobsas, o kitas žymus anglas – D. Lokas pirmasis pateikė naują konkretų valdžių padalijimo modelį. Anglijoje iki 1688 m. Šlovingosios revoliucijos valdžių padalijimo supratimas nedaug skyrėsi nuo Aristotelio pasiūlytojo. Aristotelio teorijoje galių dalijimas klasėms atspindėjo ikirevoliucinės Anglijos valdymo modelio institucijas – monarchą, Lordų Rūmus bei Bendruomenių Rūmus³². D. Lokas valdžių padalijimo modelį savo garsiajame veikalė „Du traktatai apie valstybinį valdymą“ (*Second Treatise of Government*), išleistame 1690 m. (parengtas 1679–1681 m.), suprato ir išdėstė jau naujoviškai. Galima teigti, jog 1689 m. priimtas „Teisių bilis“, numatęs konstitucines parlamento garantijas, jau atskleidė D. Loko suformuluoto valdžių padalijimo modelio aspektus³³. Autorius atskiria įstatymų leidžiamąją valdžią nuo įstatymų vykdomosios bei sąjunginės (federacinės) valdžios. D. Loko nuomone, įstatymų leidžiamoji (parlamentas) turi kurti ir priimti įstatymus, vykdomoji (vyriausybė) – įgyvendinti parlamento įstatymus, o federacinei (sąjunginei) valdžiai turi priklausyti visi užsienio politikos įgaliojimai³⁴. Tad D. Lokas vykdomąją valdžią padalijo į dvi šakas. Jų atsakomy-

³² Alder J. Constitutional and Administrative law. London: Macmillan Press LTD, 1994. P. 54.

³³ Van Caenegem R. C. An Historical Introduction to Western Constitutional Law. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. P. 114.

³⁴ Мишин А. А. Принцип разделения властей в конституционном механизме США. Москва, 1984. С. 11.

bės ir įgaliojimų skirtumus atsiskleidžia vidaus ir užsienio reikalų specifika. Teismų autorius neįvardija kaip savarankiškos valdžios šakos, jų veiklą vertina kaip vieną iš vykdomosios valdžios veiklos funkcijų. Toks teisminės valdžios traktavimas turi tam tikrą loginę prasmę, ir ją absoliučiai paneigti būtų nelengva net ir šiandien. Dalis autorių mano, jog numatymas galimybės teismams vadovautis tik įstatymu ir tik juo remiantis vykdyti teisingumą labiau primena D. Loko nei Š. L. Monteskjė įvardytą teismų vietą ir funkciją.

Išskirdamas valdžias D. Lokas teigė, jog šios trys valdžios nėra ir negali būti lygios savo įgaliojimų apimtimi. Prioritetas teikiamas įstatymų leidžiamajai valdžiai, kuri, jo nuomone, yra aukščiausia ir vadovauja visoms kitoms³⁵. D. Loko valdžių padalijimo doktrina, dalydama valdžių įgaliojimus, neteikė reikšmės valdžios šakų galių sulyginimui. Parlamento viršenybės teorija (*The Doctrine of Parliamentary Supremacy*)³⁶ yra aktuali ir šiandieninės Anglijos konstitucinėje teisėje³⁷. Tokį D. Loko modelio turinį lėmė istorinė Anglijos patirtis. Anglijos parlamentas, nors ir turėdamas 700 metų istoriją, jam būdingas galias turėjo ginti Šlovingosios revoliucijos metu. Stiuartų dinastijos atstovų valdymo metodai skatino teorijų, skelbiančių monarcho valdžios apribojimo būtinumą, atsiradimą. Revoliucijos epochoje, 1649 m., buvo mėginta keisti valdymo formą. Parlamentui panaikinus Lordų Rūmus, Anglija buvo paskelbta respublika. Tačiau stiprios vykdomosios valdžios nebuvimas skatino šalyje anarchiją, sudariusią sąlygas O. Kromvelio diktatūrai, kuri varžė taip garbintą parlamentarizmą³⁸. Nors 1660 m. Anglijoje monarchija buvo restauruota, monarchai neatgavo tokių įgaliojimų, kuriais vadovavosi iki revoliucijos. D. Loko valdžių padalijimo doktrina, skelbusi parlamentą pirmuoju valdžių grandinėje, galutinai įsitvirtino Anglijos konstitucinėje teisėje. Monarchai, po restauracijos nors ir išsaugoję šią instituciją, nuosekliai netekdavo ga-

³⁵ *Locke J. Second Treatise of Government. Cambridge, Indianapolis: Hackett Publishing Company, Inc., 1980. P. 69–77.*

³⁶ *Dicey A. V. Konstitucinės teisės studijų įvadas. Vilnius: Eugrimas, 1998. P. 35–65.*

³⁷ *Alder J. Constitutional and Administrative law. London: Macmillan Press LTD, 1994. P. 60.*

³⁸ *Van Caenegem R. C. An Historical Introduction to Western Constitutional Law. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. P. 118–120.*

liū. Jos atitekdavo įstatymų leidžiamajai ar vykdomajai institucijoms.

Reikia pabrėžti, kad Jungtinėje Karalystėje įsitvirtinusi parlamento *supremacy* doktrina skiriasi nuo vėliau atsiradusios ir iki šiol JAV konstitucinės teisės doktrinoje egzistuojančios parlamento *primacy* teorijos. D. Loko pradėtoje ir vėliau A. V. Daisi (*Dacey*) suformuluotoje *parliament supremacy* doktrinoje parlamentas suprantamas kaip dominuojanti institucija, tuo tarpu *parliament primacy* doktrina parlamentui numato reikšmingą iniciatyvos lyderio poziciją, o pačią įstatymų leidžiamąją instituciją įtraukia į stabdžių ir atsvarų mechanizmą, kuriame dominuojančios valdžios šakos nėra³⁹.

Prancūzo Š. L. Monteskjė (1689–1755) teorija taip pat rėmėsi Anglijos buržuazijos kovos su absoliutizmu patirtimi⁴⁰. Š. L. Monteskjė jau neabejodamas teigė, jog laisvė daryti tai, ką leidžia įstatymai, gali būti įgyvendinta tik tokioje valstybėje, kurioje egzistuoja valdžių padalijimas. Autorius rašė: „Pernelyg didelė valdžia, staiga suteikta respublikoje vienam piliečiui, sukuria monarchiją arba netgi daugiau nei monarchiją. Ir bus viskam galas, jeigu vienas asmuo ar organas vykdys visas tris valdžias“⁴¹. Tad nuo šiol valdžių padalijimo teorija yra ne siektinas idealas, o valstybės valdžios sąrangos privalomasis principas. Padalijimų teorija išsamiai išdėstyta Š. L. Monteskjė knygoje „Apie įstatymų dvasią“ („*De L’Esprit de Lois*“). Remdamasis Anglijos konstitucinių teisinių santykių praktika autorius, pergrupuodamas D. Loko modelyje minimas valdžios šakas, išskyrė tris valdžios šakas, kurios ir šiandien visuotinai pripažįstamos: įstatymų leidžiamąją, įstatymų vykdomąją ir teisminę. Š. L. Monteskjė, skirtingai nei D. Lokas, manė, jog teisminės ir vykdomosios valdžios sujungimas teismus gali paversti engėjais, todėl atskyrė teismus į savarankišką, nesietiną su vykdomąja valdžia instituciją. Apibrėždamas viziją, kaip turėtų atrodyti įstatymų leidžiamoji valdžia, Š. L. Monteskjė išskyrė dviejų šakų atstovaujamąjį organą, susidedantį iš „kilmingųjų“ ir „tautos atstovų“ rūmų.

³⁹ Schechter L. S. *Roots of the Republic: American Founding Documents Interpreted*. Madison: Madison House, 1990. P. 335–381.

⁴⁰ Monteskjė Š. L. *Apie įstatymų dvasią* // *Filosofijos istorijos chrestomatija*. Naujieji amžiai. Vilnius: Mintis, 1987. P. 285–300.

⁴¹ Ten pat. P. 297.

Šie du rūmai turėtų, autoriaus nuomone, atsverti vienas kitą ir neleisti įstatymų leidžiamajai institucijai virsti despotiška. Tačiau, pripažindamas kilmingųjų luomui atskirą atstovavimą, Š. L. Monteskjė netiesiogiai neigė žmogaus socialinės padėties lygiateisiškumo principą. Šiuo aspektu Š. L. Monteskjė teorijoje galima pastebėti tam tikrą prieštaravimą. Stodamas prieš tironiją kaip blogį autorius sutinka, kad egzistuočių atstovaujamosios institucijos rūmai, ginantys kilmingųjų interesus. Puritoniškosios filosofijos aspektu, pripažinus kilmingųjų luomą, valdžių padalijimas netenka prasmės, nes kilmingųjų luomo pripažinimas savo prigimtimi neigia žmonių lygybę, o kartu pažeidžia dalies žmonių teises, kai valdžių padalijimas ir yra vienas iš tikslų – garantuoti žmogaus teisių saugą. Ž. Ž. Ruso savo veikale „Apie visuomeninę sutartį“, vienareikšmiškai atmesdamas aristokratijos egzistenciją, filosofiniu požiūriu netiesiogiai geriau pagrindė valdžių padalijimo reikalingumą, nors pačio principo ir nesuformulavo.

Reikia paneigti plačiai literatūroje paplitusį mitą, jog Š. L. Monteskjė pagrindė griežtą valdžių padalijimo modelį. Tai buvo padaryta gerokai vėliau ir Amerikoje. Išskirdamas tris jau mūsų minėtas valdžios grandis Š. L. Monteskjė nedrįso tvirtinti, kad jos turėtų būti griežtai lygiavertės savo galiomis. Teisės viešpatavimo principas vertė Š. L. Monteskjė teigti, jog vienintelė institucija, priimanti įstatymus, – įstatymų leidžiamoji valdžia vis dėlto turi tam tikrą *prioritetą*. Kitos dvi valdžios grandys tik vykdo, įgyvendina įstatymus, nes teisės kūrimas – svarbiausioji funkcija yra tik atstovaujamosios institucijos prerogatyva. Todėl vertindami Š. L. Monteskjė teoriją galėtume teigti, jog autorius labiau pagrindė socialinių grupių pusiausvyros galimybę nei valdžių padalijimą, kaip tai mes suprantame šiandien.

Autorius suprato ir tai, kad valdžių padalijimas, nenumatantis bendradarbiavimo galimybių, gali tapti ir destruktivių procesų valstybėje plėtros priežastimi⁴². Tačiau skelbdamas valdžių padalijimo būtinumą Š. L. Monteskjė tik pradėjo formuluoti atsvarų mechanizmo reikalingumo problemą, kurią išspėndus būtų galima reguliuoti tarp valdžių kylančius konfliktus. Tad kalbėdamas apie galių pusiausvyrą Š. L. Monteskjė iš princi-

⁴² Vile M. J. C. Constitutionalism and the Separation of Powers. Indianapolis: Liberty Fund, 1998. P. 83–107.

po tik atkartoto D. Loko teoriją, papildydamas ją tuo, kad savojoje teismine valdžią išskyrė kaip savarankišką.

Š. L. Monteskjė pasiūlyto valdžių padalijimo modelio svarbą visuomenė įvertino. Žmogaus ir piliečio teisių deklaracijos (*La Declaration des Droits de l'homme et du citoyen*), priimtos 1897 m., XVI straipsnyje skelbiama: „Visuomenė, kurioje negarantuojamos teisės ir nėra valdžių padalijimo, neturi Konstitucijos“⁴³. Didžioji prancūzų revoliucija Š. L. Monteskjė pasiūlytą valdžių padalijimo principą pavertė fundamentaliu konstituciniu principu, atsispindėjusiu daugelyje XIX–XX a. konstitucijų. Jau pirmojoje Didžiosios prancūzų revoliucijos epochoje, 1791 m., priimtoje Konstitucijoje buvo įtvirtintas valdžių padalijimo principas⁴⁴. Ji numatė, jog vykdomoji valdžia priklauso Karaliui ir vyriausybei, o Parlamentas atstovauja įstatymų leidžiamajai valdžiai. Taip pat buvo numatytas svertų mechanizmas. Karalius naudojosi *veto* teise. Parlamento priimti aktai privalėjo būti pasirašyti monarcho. Karalius, vetuodamas Parlamento aktus, vykdė savo konstitucinę teisę ir pareigą, o kartu ir parlamentinės valdžios atsvarą. Tačiau greitų permainų trokštančiam parlamentui buvo sunku savo apribotose teisėse išvelgti demokratinės valstybės perspektyvas. Monarcho *veto* buvo traktuojamas kaip mėginimas susigrąžinti neseniai turėtas monarcho privilegijas ir absoliučią valdžią. T. Karlailis knygoje „Prancūzijos revoliucijos istorija“ valdžių padalijimo modelio žlugimą sieja su neatsakinga vykdomosios valdžios elgsena. Autoriaus nuomone, karalius privalėjo suprasti, jog bekompromisis, nors dažniausiai ir pagrįstas, *veto* tuo metu išreiškė ne pusiausvyros atkūrimo, o visuomenės ir parlamento provokavimą spręsti problemas smurtu. Žlugus Prancūzijos monarchijai, visa valdžia buvo telkiama įstatymus leidžiamosios institucijoje. Tiek vykdomoji, tiek teisminė valdžios tapo priklausomos nuo įstatymų leidžiamosios valdžios. Valdžių pusiausvyra buvo sugriauta, nors neseniai valdžių padalijimo principas bei jo svarba buvo neginčijami. Visą valdžią įgijusi institucija be jokios kontrolės priiminėjo įstatymus bei vykdė tiek

⁴³ Французская Республика. Конституция и законодательные акты. Москва, 1989. С. 29.

⁴⁴ *Van Caenegem R. C.* An Historical Introduction to Western Constitutional Law. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. P. 97.

vykdomajai, tiek teisminei valdžiai būdingas funkcijas. Š. L. Monteskjė idėjos praktikoje buvo užmirštos ir iškreiptos. Konventas pats teisė ir priėmė nuosprendį monarchui, kūrė teismus, kurie visiškai priklausė ir priėmė įstatymų leidžiamosios institucijos. Vieno asmens tironiją pakeitė grupės išrinktųjų nekontroliuojama valdžia. Naujoji tvarka savo veiklos metodais buvo žiauri, kaip ir senojo režimo (*Ancient Regime*) despotizmas⁴⁵. Anglijos bei kitų valstybių patirtis rodė, jog tai prielaida atsirasti diktatūroms. Prancūzijoje buvo monarchija restauruota, du dešimtmečius gyvavo Napoleono imperijos režimas, kol apibrėžiant valdymo formas vėl buvo grįžta prie Š. L. Monteskjė idėjos. Buvo akivaizdu, kad valdžių padalijimo teorija be aiškiaus ir pagrįsto įgyvendinimo modelio lieka teorija. Prancūzijos istorinė patirtis rodė, jog bet kokios pastangos greitai sukurti efektyvų valdžių padalijimo modelį gali baigtis žiaurių diktatūrų įsigalėjimu. Teorinis apvalkalas be pagrįsto valdžių padalijimo mechanizmo negali garantuoti normalaus valdžios grandžių sugyvenimo. Nenuostabu, jog Š. L. Monteskjė tėvynė išgyveno sudėtingus valstybės formų kaitos niuansus. O nesėkmingų valdymo formų kaita net teorijoje vertė abejoti valdžių padalijimo principo reikalingumu ar pasireiškė savita jo interpretacija.

Tad valdžių padalijimo teorijoje jau neabejojama, jog toks funkcijų pasidalijimas yra būtinas. Tačiau liko atsakyti į ne mažiau sunkius klausimus dėl valdžių padalijimo modelio, nes doktrina iš valdžių padalijimo modelio reikalavo ne tik sistemos, kuri garantuotų žmogaus teises, bet ir būtų veiksminga sprendžiant uždavinius ir įveikiant valstybei iškylančius iššūkius. Dvi valstybės valdžios organizavimo funkcijas mini ir doktrina: „Valstybės valdžios paskirtis žmogaus teisių saugos požiūriu yra prieštaringa: ji paslauga žmogaus teisėms ir grėsmė joms. Iš čia – dvi užduotys valdžios organizacijai: tramdyti valstybinę valdžią, kad ji nesavivaliautų asmens atžvilgiu, ir kartu ją aktyvinti, kad valdžia veiksmingai talkintų savo piliečiams, saugant ir įgyvendinant jų teises“, „Todėl kartu su grynai teisinėmis problemomis teisei valstybei tenka spręsti ir politines – valdžios efektyvaus organizavimo, (...) problemą“⁴⁶.

⁴⁵ *Karlailis T.* Prancūzijos revoliucijos istorija. Vilnius: Mintis, 1992. P. 781.

⁴⁶ *Vaišvila A.* Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje. Vilnius: Litimo, 2000. P. 535.

Svarbią, etapinę, reikšmę plėtojant valdžių padalijimo doktriną turėjo Jungtinių Amerikos Valstijų konstitucinės teisės doktrina. Būtent šioje šalyje valdžių padalijimo principas ne tik įgijo fundamentalią teorinę motyvaciją, bet ir unikaliai pasiteisinusią raišką. Jungtinių Amerikos Valstijų konstitucinės teisės doktrina sugebėjo įvertinti teorinę ir praktinę valstybės modelių kūrimo patirtį. Buvo remtasi D. Loko, Š. L. Monteskjė, Ž. Ž. Ruso, T. Hobso teoriniais darbais, Jungtinių Amerikos Valstijų bei kitų Europos valstybių istorine patirtimi⁴⁷. Ypač svarbią reikšmę JAV valdžių padalijimo doktrinai turėjo anglų teisininkų darbai. V. Blekstono (*Blackstone*) „Anglijos įstatymų analizė“ („*Analysis of the Laws of England*“) (1750), „*Law tracts*“ (1762), „Anglijos įstatymų komentaras“ („*Commentaries of the laws of England*“) (1765) buvo išsamiai studijuojami rengiant Jungtinių Amerikos Valstijų Konstituciją. Tačiau reikšmingiausią vaidmenį suvaidino Jungtinių Amerikos Valstijų kūrėjai T. Džefersonas (*Thomas Jefferson*), D. Madisonas (*James Madison*), A. Hamiltonas (*Alexander Hamilton*), D. Džejus (*John Jay*) ir kiti. Valdžių padalijimo teorinis pagrindas buvo išdėstytas garsiojoje straipsnių serijoje „Federalistų raštai“. Remdamiesi teoriniu ir praktiniu paveldu „Federalistų raštų“ autoriai aiškiai suformulavo principus, kuriais remiantis turėtų būti tverinama valdžios institucijų sąveika. Iš principo „Federalistų raštų“ autoriai Š. L. Monteskjė pritarė tik tuo aspektu, jog taip pat išskyrė tris valdžios šakas⁴⁸. „Federalistų raštų“ autorių pasaulėžiūrą lėmė angliškas, prancūziškasis teorinis paveldas bei puritoniškoji tradicija. A. Hamiltonas nuolat pabrėžė žmogaus savanaudiškumą siekiant ir pasiekus valdžią, o tai skatino ieškoti ir sukurti realų valdžios institucijų kontrolės mechanizmą. Tad buvo manoma, jog didžiausia problema sukurti konstitucinės kontrolės mechanizmą. Atkreiptinas dėmesys, kad kuriant šios kontrolės mechanizmą didžiulę įtaką turėjo neigiamas atskirų valstijų valdžios institucijų santykių patyrimas. „Federalistai“ rėmėsi ne tik Europiniu teoriniu paveldu, bet ir gausiu Naujojo pasaulio patyrimu.

⁴⁷ Vile M. J. C. *Constitutionalism and the Separation of Powers*. Indianapolis: Liberty Fund, 1998. P. 131–133.

⁴⁸ Kesler R. C., Rossiter C. *The Federalist Papers*. Hamilton, Madison, Jay. New York: A Mentor Book, 1999. P. 276–281, 288–291, 369–370.

D. Madisonas teigė, jog konstitucinių rėmų, apibrėžiančių kiekvienos valdžios įgaliojimus, nepakanka. Jis tvirtino, jog reikalingas mechanizmas, tam tikra sistema, kuri garantuotų permanentinę savireguliacinę abipusę valdžios grandžių kontrolę⁴⁹. Tokius bendradarbiavimo ir kontrolės principus amerikiečiai pavadino „stabdžių ir atsvarų“ sistema (*checks and balances*)⁵⁰. Ši sistema turėjo garantuoti, kad kiekviena iš valdžios šakų turėtų galimybę užkardyti kitos šakos neteisėtą veiklą ir taip apginti teisės saugomas vertybes. Siekiant išsaugoti pusiausvyrą buvo siūloma riboti vienos iš valdžių galimybę daryti įtaką teisėtai kitos veiklai. Ši sistema tam tikra prasme atspindėjo **niutoniškąjį pasaulio dinaminės pusiausvyros principą**. Akivaizdu, jog ši valdžių padalijimo koncepcija skiriasi nuo angliškosios, kur parlamentas turi išskirtinę poziciją. D. Madisonas, suprasdamas tironijos pavojų, jo subjektu, skirtingai nei D. Lokas, įžvelgė ne tik vykdomąją, bet ir įstatymų leidžiamąją valdžią. D. Loko epochoje valdžių padalijimu buvo siekiama riboti monarcho galias valdžios svertus atiduodant parlamentui. Jungtinių Amerikos Valstijų „federalistų“ modelyje įvertintas neribotos įstatymų leidžiamosios valdžios pavojus bei stiprios ir dinamiškos įstatymų vykdomosios institucijos reikalingumas. Parlamentų tironijos istoriniai pavyzdžiai (Didžiosios prancūzų bei Anglų revoliucijų laikotarpiu) buvo akivaizdūs. T. Džefersonas (*Jefferson*), žymusis Jungtinių Amerikos Valstijų istorinis ir politinis veikėjas, tvirtino, kad laisvuose rinkimuose išrinktas despotizmas – tai ne ta valdymo forma, dėl kurios vertėjo kovoti⁵¹.

Tad Jungtinių Valstijų Konstitucijoje minimos tik dvi valdžios: II straipsnis (1 skyrius): „Vykdomoji valdžia priklauso Jungtinių Amerikos Valstijų prezidentui“ bei III straipsnis (1 skyrius): „Jungtinių Valstijų teismų valdžią vykdo vienas Aukščiausiasis Teismas ir tie žemesnieji teismai, kuriuos steigia Kongresas“. Jungtinių Valstijų Kongresui, susidedan-

⁴⁹ *Madison J.* The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances Between the Different Departments // Kesler R. C., Rossiter C. The Federalist Papers. Hamilton, Madison, Jay. New York: A Mentor Book, 1999. P. 288–289.

⁵⁰ *Lutz S. D.* The Origins of American Constitutionalism. Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1988. P. 70–96.

⁵¹ *Vile M. J. C.* Constitutionalism and The Separation of Powers. Indianapolis: Liberty Fund, 1998. P. 181.

čiam iš Senato ir Atstovų rūmų, suteikiami tik „įstatymų leidžiamosios valdžios įgaliojimai“ (I straipsnis (1 skyrius))⁵². Palaikydamas dviejų rūmų parlamentą A. Hamiltonas, skirtingai nei Š. L. Monteskjė, pagrindiniu argumentu laikė ne garantavimą, jog bus atstovaujama skirtingoms socialinėms grupėms (taip pat ir aristokratijai), o supratimą, jog skirtingai rinkti ir turintys skirtingus įgaliojimų terminus parlamento rūmai taps atsvarų sistemos dalimi⁵³.

Pripažindami valdžių padalijimo (*separation of powers*) būtinumą, amerikietiškojo modelio kūrėjai pabrėžė ne tik patį padalijimo (*separation*) aspektą, bet taip pat nurodė, jog įgaliojimų pasidalijimas negriauna valstybinės valdžios vieningumo. Todėl jau pačiame padalijime glūdi bendradarbiavimo būtinumo principas. Vienos iš valdžių galimos diktatūros pavojus skatino ne tik doktrinoje pagrįsti „stabdžių ir atsvarų“ sistemos reikalingumą, bet ir pasiūlyti įgyvendinimo modelį. Ši sistema kūrėjų valia remiasi keliais principais. Pirmiausia, visos valdžios šakos turi skirtingą formavimo šaltinį. Antra, visos valstybinės valdžios institucijos turi skirtingą įgaliojimų laiką. Trečia, kiekviena iš valdžios šakų turi galimybę neutralizuoti kitų institucijų uzurpatoriškas pretenzijas. Šio principo įgyvendinimas suteikė Kongresui teisę atmesti Prezidento pasiūlytus įstatymų projektus, Senatui – atmesti Prezidento siūlomą kandidatūrą užimti aukščiausius administracijos postus, kai tokiam paskyrimui reikia Senato sutikimo. Šalies Prezidentui suteikiama galimybė pasinaudoti *veto* teise, kuri įveikiama tik kvalifikuota abiejų Kongreso rūmų balsų dauguma. Aukščiausiasis Teismas buvo įkurtas kaip aukščiausioji apeliacinė instancija ir kaip pirmos instancijos teismas bylose, kurių kategorija yra įvardyta Konstitucijoje. A. Hamiltonas skelbė, kad, įstatymų leidžiamosios institucijos priimtiems norminiams aktams konkuruojant su konstitucijos normomis, teismai turi vadovautis konstitucijoje išdėstytomis teisės normomis. Doktrina bei konstitucinių teisinių santykių patirtis lėmė, kad 1803 m. Jungtinių Amerikos Valstijų Aukščiausiasis Teismas, nagrinėdamas bylą *Merbu-*

⁵² Schechter L. S. *Roots of the Republic. American Founding Documents Interpreted*. Madison: Madison House, 1990. P. 267–280.

⁵³ Hamilton A. *Concerning the Power of Congress to Regulate the Election of Members* // Kesler R. C., Rossiter C. *The Federalist Papers*. Hamilton, Madison, Jay. New York: A Mentor Book, 1999. P. 329–334.

ris prieš Madisoną (*Marbury versus Madison*) suformulavo principą, skelbiantį, kad teismas gali spręsti įstatymų atitikties šalies konstitucijai klausimą bei, pripažinęs juos antikonstituciniais, jų netaikyti⁵⁴. Stabdžių ir atsvarų mechanizmas, numatydamas padalytų valdžios šakų galių atsvaros galimybes, svarbią vietą skyrė vykdomajai valdžiai, kuri tapo ne tik stipri, bet ir dinamiška bei vieninga. Valdžių padalijimas garantavo daugumos valdžią (per atstovaujamąją instituciją), taip pat šios valdžios apribojimą per „stabdžių ir atsvarų“ mechanizmą, saugantį mažumą nuo tautos daugumos tironijos.

Šis valdžių padalijimo modelis buvo ir yra unikalus tuo, jog jis pasiteisino, parodęs savo gyvybingumą ir savitumą. Lotynų Amerikos valstybių mėginimai mechaniškai perkelti JAV valdymo modelį sukėlė daugelyje valstybių krizes ir valdymo formų griūtį. Tokią aplinkybę galėtume argumentuoti išskirtiniu, unikaliu JAV doktrinos atstovų *teoriniu valdžių padalijimo modelio pagrindu*. Tikėtina, jog šalys, kurioms nepavyko įdiegti JAV modelį, stengėsi perimti tik modelį be teorinio pagrindimo, o tai silpnino pačio modelio gyvybingumą. Jungtinėse Valstijose sukurtas valdžių padalijimo modelis yra unikalus dėl dviejų aspektų. Pirma, šis modelis įgavo juridinę išraišką, t. y. jis nustojo būti tik teorija. Antra, jis nepaprastai sėkmingai pasiteisino praktikoje valdžių padalijimo teoriją paversdamas iš utopinės praktine. Todėl pasaulis įdėmiai stebėjo tokį sėkmingą praktikos fenomeną. Neveltui prancūzų aristokratas A. Tokvilis (*Tocqueville*) knygoje „Apie demokratiją Amerikoje“ (1835–1840), be kitų problemų, kėlė klausimą dėl amerikietiško valdžių padalijimo modelio gyvybingumo. Pasirodo, sukurti teoriją ir jos įgyvendinimo mechanizmą yra dvi vienodai sunkios užduotys. Akivaizdus pavyzdys gali būti Prancūzijos valdymo formos ir politinių režimų kaitos dinamika. Nors ir būdama Š. L. Monteskjė gimtinei Prancūzija patyrė visas dažno valdymo formų ir politinių režimų kaitos neigiamybes.

Amerikietiškoji doktrina dvejų rūmų parlamentą, skirtingus skirtingų valdžios šakų įgaliojimų terminus bei skirtingas rinkimų apygardas įvardijo kaip atsvaras (*balances*). Apkalta, prezidento teisė vetuoti parlamento priimtus įstatymus, prezidento galimybė paleisti parlamentą, par-

⁵⁴ Feeley M. M., Krislov S. Constitutional Law. USA, 1990. P. 29–32.

lamento teisė dalyvauti skiriant svarbiausius valstybės valdžios pareigūnus buvo įvardyta kaip stabdžiai (*checks*).

Valdžių padalijimo doktrina buvo diskusijų bei papildymų objektas nuo jos atsiradimo momento, o ir XX–XXI a. netapo išimtimi. Šiuolaikinis konstitucinės teisės mokslas, analizuodamas valdžių padalijimo problematiką, yra apsibrėžęs tokias ryškiausias tyrimų ir domėjimosi kryptis. Pirma, analizuojama ir vertinama pati valdžių padalijimo teorija, tad griežtai diskutuojama su klasikais D. Loku, Š. L. Monteskjė, D. Madisonu, L. Hamiltonu, D. Džėjum ir kitais. Antroji doktrinos domėjimosi kryptis siejasi su valdžių padalijimo teorijos ir konkretaus modelio universalumo klausimu. Doktrinoje nesutariama dėl nacionalinės praktikos reikšmingumo įgyvendinant teorinę valdžių padalijimo modelio formulę. Trečia, nesutarimai pasireiškia dėl pačios akivaizdžiausios, bet ir sudėtingiausios problemos – stabdžių ir atsvarų sistemos turinio.

XX a konstitucinės teisės doktrinos atstovai diskutavo ir dėl pačios teorijos prasmingumo, net buvo mėginta kvestionuoti trinarę valdžios grandžių sistemą. Kai kurių šalių doktrinose pripažįstamos Š. L. Monteskjė nurodytos valdžios, tačiau jų sąrašas papildomas naujomis – lygiavertėmis. Štai Lotynų Amerikoje įvairios kontrolės įstaigos vadinamos valdžiomis. Nikaragva 1987 m., Kolumbija 1991 m. Konstitucijoje įvardija ketvirtąją valdžią – rinkiminę, kurią sudaro rinkėjų korpusas⁵⁵. Rinkimų eigos teisėtumą kontroliuoja nepriklausantys bendrųjų teismų sistemai rinkimų tribunolai. Šis valdžių padalijimo modelis strategiškai skiriasi nuo Š. L. Monteskjė pasiūlytojo. Rinkiminės valdžios įvardijimas savarankiška valdžios šaka paneigia tautos, kaip vienintelės suvereniteto turėtojos, principą. Europoje bei Jungtinių Amerikos Valstijų doktrinoje rinkimai suprantami kaip įgaliojimų valdžios institucijoms suteikimo mechanizmas. Valdžia gauna įgaliojimus iš tautos ir niekada neprilygs tautai suverenumu. Todėl egzistuoja legitimumo problema, nurodanti valdžios institucijų įgaliojimų gavimo teisėtumą⁵⁶. Rinkėjų korpusas yra ne valdžia, o viso suvereniteto turėtojas. Nikaragvoje bei Kolumbijoje valdžių išskyrimo principai duoda pagrindą manyti, jog suverenitetas priklauso ir tautai, ir

⁵⁵ Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. Москва, 1997. С. 280.

⁵⁶ Kousoulas D. G. On Government: A Comparative Introduction. Belmont, California: Wadsworth Publishing Company, Inc., 1968. P. 12–23.

valdžioms. Vargu ar šiai koncepcijai galėtume pritarti? Štai Alžyro 1976 m. Konstitucijoje įvardytos net šešios valdžios. Be trijų tradicinių, paminėtos steigiamoji (skirta priimti konstituciją), kontrolinė bei politinė valdžios. Manytume, Alžyro Konstitucijoje minimos institucijos gali būti vadina- mos valdžiomis nebent filosofine prasme. Ne visų konstitucinių instituci- jų įgaliojimų apimtys bei jų suteikimo forma duoda pagrindo jas traktuoti kaip savarankiškas valdžias.

Konstitucinės teisės ir politikos mokslų doktrinos pastebima tam tikrų „naujų“ pradėjus dirbtinai skirti valdžios šakas (vykdančias institucijas) nuo jų vykdomų funkcijų (norminės, administracinės, teisminės). P. Vinji (*Wigny*)⁵⁷ nuomone, dalijamos ne valdžios, o įgalioji- mai tarp atskirų institucijų. M. Diuveržė (*Duverger*) skiria tik politines ir administracines funkcijas, kurios yra sprendimų priėmimas, vykdymas, konsultacija bei kontrolė⁵⁸. Šias funkcijas valstybei priskiria ir L. Diugi (*Duguit*)⁵⁹. Autoriaus nuomone, esant vienam suverenitetui, galima viena valdžia, o dalijamos tik funkcijos. XX a. viduryje D. Morganas (*Morgan*) suabejojo šiomis teorijomis, tvirtindamas, jog moderniose valstybėse vald- žios yra suderinamos, jų funkcijos bei įgaliojimai susilieja bei tampa ne- atskiriami. Kaip pavyzdį autorius nurodo asmeninio bei regioninio lygio įstatymus, kurie neformuoja bendros elgesio taisyklės, kokią turėtų pri- imti tik įstatymų leidžiamoji institucija. Tokiais įstatymais, autoriaus nuo- mone, parlamentas vykdo valdymo funkciją, būdingą vykdomajai valdžiai. Šiuolaikinės anglų doktrinos atstovas A. Dženingas (*Jennings*) tvirtina, kad šiandieninėje valdžių tarpusavio santykių analizėje neįmanoma aptik- ti skirtumų tarp teisminių ir administracinių funkcijų. M. Belofas (*Beloff*) bei D. Pitas (*Pit*), pastebėję valdžios funkcijų susipynimą, tvirtina, kad Jungtinėje Karalystėje sugriauta valdžių pusiausvyra. Jų nuomone, valdžia sutelkta vyriausybėje, parlamentui tapus patariamąja, diskusijoms skirta vieta⁶⁰. Kitas moderniosios doktrinos atstovas amerikietis M. G. Vilė (*Vi-*

⁵⁷ Баршанов А. М. Теория разделения властей. Становление, развитие, применение. Томск, 1988. С. 63.

⁵⁸ Duverger M. A New Political System Model: Semi-presidential Government // Parliamentary versus Presidential Government / Lijphart A. (ed.). Oxford, 1992.

⁵⁹ Дюги Л. Конституционное право. Москва, 1908. С. 197.

⁶⁰ Баршанов А. М. Теория разделения властей. Становление, развитие, применение. Томск, 1988. С. 73.

le) siūlo neapsiriboti teisinėmis valdžios šakų tarpusavio santykių išraiškos formomis, bet taip pat tyrinėti politinius institutus bei socialines grupes (partijas, visuomenės informavimo priemones). Vadinasi, jis pritaria M. Diuveržė nuomonei ir atstovauja daugiau teisinei–politologinei nei teisinei mokyklai. Piktnaudžiavimo valdžia ribojimo priemone, M. G. Vile nuomone, ne siauri valstybės struktūros rėmai, o politinė sistema, pusiausvyra tarp valstybės ir visuomenės⁶¹.

Vertindami teismų vaidmenį šiuolaikinės doktrinos atstovai taip pat nėra vieningi. Pripažįstant teismams autonominę valdžią diskutuojama, kaip ir kokiomis teisėmis jie turi dalyvauti stabdžių ir atsvarų sistemoje. Vieni teisminėje valdžioje mato nusistovėjusios jėgų pusiausvyros garantą. Kiti pabrėžia teismo funkciją būti arbitru sprendžiant ginčus tarp valdžios šakų. Treti mano, kad teismai neturėtų dalyvauti iškilusiuose ginčiuose tarp įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių.

Nepaisant prieštarų nuostatų minėtų teorijų autoriai sutaria dėl šių išvadų. Pirmiausia valdžių padalijimo teorijoje išskiriami du principiniai modeliai⁶². Pirmasis siejamas su D. Loko ir iš dalies su Š. L. Monteskjė teoriniu paveldu, numatančiu galimybę pirmauti vienai iš valdžios šakų – parlamentui. Antrasis kildinamas iš amerikietiškosios teorijos Federalistų raštai (*The Federalist Papers*), numatančios pusiausvyrą tarp valdžių ir nepripažįstančios vienos iš jų dominavimo galimybės kitų atžvilgiu. Antra, kad valdžių padalijimas – tai ne statinis šablonas, o dinaminis procesas, vykstantis tarp konstitucinių teisinių subjektų. Trečia, kad ši teorija pasiūlė principą, kuris numato jėgų pusiausvyrą ir jo kaitą tarp skirtingų valdžios šakų. Ketvirta, doktrinoje egzistuojanti nuomonių įvairovė neneigia, o patvirtina klasikinį požiūrį, kad neginčytinai egzistuoja trys valdžios. Nagrinėdami Vidurio ir Rytų Europos valstybes bei Lietuvos Respubliką vadovausimės požiūriu, jog egzistuoja trys valdžios, kurių tarpusavio santykiuose atsispindi valdymo formos turinys.

Anglijoje sukurta valdžių padalijimo doktrina, skelbianti, jog val-

⁶¹ Vile M. J. C. *Constitutionalism and the Separation of Powers*. Indianapolis: Liberty Fund, 1998. P. 289–385.

⁶² Magrath P. C. *Constitutionalism and Politics: Conflict and Consensus*. Illinois, 1968. P. 162–192.

džios turi būti padalytos, atskiriamos įstatymų leidžiamoji ir vykdomoji valdžia. Atsižvelgdamas į Anglijos politinę ir teisinę patirtį (Prancūzijos politinė teisinė patirtis nedavė tam pagrindo) prancūzas Š. L. Monteskjė išskiria tris klasikinės valdžios šakas. Amerikos (Naujosios Anglijos) doktrinos atstovai užbaigia darbą išgrynindami stabdžių ir atsvarų mechanizmą, konkrečiai nurodydami, kaip *separation of powers* (valdžių padalijimas) turi ir gali veikti praktiškai. Amerikoje valdžių padalijimas tampa konstituciniu principu. Todėl galima pritarti kai kuriems autoriams, tvirtinantiems, jog valdžių padalijimas yra tam tikra prasme anglosaksų civilizacijos kūrybos produktas⁶³.

Įvertinus teorinių nuomonių gausą, D. Loko ir Š. L. Monteskjė bei „Federalistų raštuose“ išdėstyti principai ir modeliai išlieka fundamentalūs ir tik jais vadovaujantis įmanoma tolesnė valdžios sąrangos analizė ir kūryba.

3. Valdymo formų tipologija: raiškos kriterijų problema

Nagrinėjant valstybių valdymo formas būtini kriterijai⁶⁴, kuriais vadovaujantis valdymo formas būtų galima priskirti vienai ar kitai grupei. Valdymo formų tipologijų gausa, atspindinti kriterijų daugiaprasmiškumą, suteikia galimybę elgtis dvejopai. Pirma, pasirinktos tipologijos kriterijus taikyti kaip pažinimo metodą analizuojant Lietuvos bei kitų Vidurio ir Rytų Europos valdymo formas. Tokio tyrimo rezultatas atskleistų tik pasirinktos tipologijos galimybių, taptų jos subjektyvumo atspindžiu. Galima kurti ir savąją tipologiją selektyviai ir kritiškai įvertinant esančias. Manytume, kad pasirinktas antrasis variantas, nors ir būdamas sudėtingesnis, atspindėtų šiuolaikinę mąstymo paradigmą. Pasirinkus tokį metodą būtina tirti kriterijų turinį, jų lyginamąjį svorį ir galiausiai sukurti savitą valdymo formą atspindinčių kriterijų sistemą. Rinktis pastarąją galimybę skatina ir tai, jog valstybės valdymo forma (kaip tyrimų objektas) yra išsamiai ir plačiai analizuota politikos mokslų specialistų, tad paplitę

⁶³ Марченко М. Н. Разделение властей: история и современность. Москва, 1996.

⁶⁴ *Criterion – a principle or standart that a thing is judged by.* Oxford Dictionary. Oxford, New York: Oxford University Press, Vilnius: Alma litera, 2001. P. 197.

kriterijai dažniausiai atspindi politikos mokslų aspektą. Akivaizdu ir darbe jau buvo minėta, kad konstitucinės teisės mokslas gali turėti ir turi kiek kitokį metodologinį problemos pažinimo ir įvertinimo kontekstą.

Kad ir koks probleminis būtų sąvokos *teisė* turinys, tačiau nesiginčijama dėl to, kad teisė yra elgesio taisyklių sistema. Didieji nesutarimai išryškėja, kai diskutuojama dėl rašytinės ir nerašytinės teisės santykio. Šios problemos skirtingo vertinimo pagrindas yra didžiosios anglosaksų (bendrosios) bei romanų–germanų (civilinės) teisės sistemos. Tačiau akivaizdu, jog rašytinė teisė, rašytinė teisės norma pripažįstama visuotinai, todėl konstitucinės teisės aspektu valdymo forma yra labiau *de jure* nei *de facto* reiškinys. Konstitucinė teisė neneigia *de facto* egzistuojančių konstitucinių teisinių santykių ir juos analizuoja konstitucinių papročių kontekste, nes šie santykiai egzistuoja kaip integrali konstitucinės teisės šaltinių sistemos sudedamoji dalis. Kontinentinėje Europoje, kur romanų–germanų teisės sampratos tradicija yra dominuojanti, jie gali būti pripažįstami tik kaip fakultatyviniai⁶⁵. Analizuodami ir atrinkdami valdymo formą atspindinčius *de jure* kriterijus, mes taip pat neneigsime *de facto* aspekto (tai ypač pabrėžia politikos mokslai), tačiau šį aspektą vertinsime konstitucinės doktrinos kontekste.

Valdymo formos turinys turi atsiskleisti per aukščiausiųjų valstybinės valdžios institucijų tarpusavio santykius. Šie santykiai ir jų pasireiškimo modeliai yra kriterijai, kuriais vadovaujamosi darant išvadas dėl valdymo formos. Jeigu valdymo forma atsiskleidžia per aukščiausiųjų valstybės valdžios institucijų tarpusavio santykius, tampa akivaizdu, jog mes kalbame tik apie atstovaujamasias respublikas. Atstovaujamosios respublikos skiriamasis bruožas yra tas, jog egzistuoja valstybės valdžios institucijos, kurios turi tautos įgaliojimus ir priima sprendimus įgaliootojo vardu⁶⁶.

Sunkiausi klausimai kyla, kai tenka klasifikuoti atstovaujamasias demokratijas. Būtent tuomet ir tampa aktuali kriterijų problema. Teorijoje atstovaujamosios demokratijos dažniausiai skirstomos pagal šiuos kriteri-

⁶⁵ *Birmontienė T.* Lietuvos konstitucinės teisės šaltiniai // Lietuvos konstitucinė teisė. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2002. P. 82.

⁶⁶ *Mesonis G.* Valstybės valdžios institucijos // Lietuvos konstitucinė teisė. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2002. P. 690–691.

jus: 1. suvereniteto šaltinį; 2. atstovaujamosios institucijos įgaliojimus bei politinį vaidmenį; 3. valstybės vadovo įgaliojimus; 4. valstybės vadovo atsakomybės sąlygas; 5. teisinio santykio tarp asmens ir valstybės pobūdį (pilietybė ar pavaldinystė yra teisinio santykio pagrindas)⁶⁷.

Suvereniteto šaltinis. Kaip jau buvo minėta, valstybinės valdžios šaltinis daugelyje pasaulio šalių kildinamas iš tautos. Tautos yra suverenitetų turėtojos, joms priklauso teisė pasirinkti suvereniteto įgyvendinimo mechanizmą. „Šiuolaikinė konstitucionalizmo doktrina valdžios ir jos sprendimų teisėtumą grindžia tautos suvereniteto principu“⁶⁸. Suverenitetas atsispindi konstitucijose, o pati „(...) Konstitucija yra tautos galios – suvereniteto priemonė, skirta siekti pažangos“⁶⁹. Net Europos konstitucinėse monarchijose valdymo forma suprantama kaip tautos pasirinkimas, jos valia galintis bet kada keistis. Prancūzų dvasininko ir absoliutinės monarchijos šalininko Buso (*Bossuet*) (1627–1704) principas – „visa valstybė yra valdovo asmenyje“ („*tout l'état est dans la personne du prince*“) bei Liudviko XIV frazė „valstybė – tai aš“ („*L'état – c'est moi*“)⁷⁰ konstitucinės teisės teorijos istorijoje šiandien turi labiau pažintinę vertę. Nors pasaulyje egzistuoja valdymo formų, kurių išraiška absoliutinė monarchija (Saudų Arabija, Brunėjus, Bahreinas), tačiau mūsų tyrimo objektas – valstybės, kurių valdymo modeliai kitokie. Anglų, prancūzų revoliucijų, JAV nepriklausomybės kovų laikotarpiu įsitvirtinęs suvereniteto kildinimo iš tautos principas šiuolaikinėje konstitucinės teisės doktrinoje neturi alternatyvų. Jungtinių Amerikos Valstijų Konstitucijos preambulės žodžiai: „*Mes, Jungtinių Valstijų tauta*“ („*We, the people*“)⁷¹ nepalieka abejonų dėl suvereniteto šaltinio. Šiuo pavyzdžiu pasekė daugelis valstybių ir savo konstitucijas pradėjo panašiomis formuluotėmis. Priėmus Jungtinių Ameri-

⁶⁷ Арановский К. В. Государственное право зарубежных стран. Москва, 1998. С. 144.

⁶⁸ Mesonis G. Valstybės požymiai konstitucinėje teisėje // Konstitucija XXI amžiuje. Jurisprudencija: Lietuvos teisės universiteto mokslo darbai. 2002. 30 (22). P. 35.

⁶⁹ Pumputis A. Konstitucija kaip simbolis ir kaip priemonė // Konstitucija XXI amžiuje. Jurisprudencija: Lietuvos teisės universiteto mokslo darbai. 2002. 30 (22). P. 13.

⁷⁰ Riomeris M. Suverenitetas. Vilnius: Pradai, 1995. P. 101.

⁷¹ Schechter L. S. Roots of the Republic: American Founding Documents Interpreted. Madison: Madison House, 1990. P. 277.

kos Valstijų Konstituciją valdžių padalijimo, organizacinės–teisinės (valdžios šakos) ir sociologinės (tautos valdžia) koncepcijos susiliejo į vieną⁷². Suvereniteto šaltinis kaip valdymo formos vertinimo kriterijus mūsų tyrimui yra aktualus, nes Vidurio ir Rytų Europos valstybių doktrinos viningai suvereniteto šaltinį mato valstybę kuriančiose tautose. Nedemokratiškos valdymo formų paveldas šiose valstybėse yra per daug akivaizdus, tad tautos suverenumas yra ryškiai pabrėžiamas ir įtvirtinamas šių šalių konstitucijose.

Pilietybės ar pavaldinystės sąvokų turinys yra pagrindas skirti respublikas nuo monarchijų. Šių sąvokų skirtumas grindžiamas istorine valstybių raidos patirtimi, tuo tarpu turinio aspektu šios sąvokos (konstitucinės teisės moksle) yra traktuojamos panašiai. J. Alderis (*Alder*), atskleidamas Jungtinės Karalystės pilietybės turinį, neišskiria jo iš bendro Europos valstybių pilietybių konteksto⁷³. Tad tiek pilietybė, tiek ir monarchijose pavaldinystės institutas suprantamas kaip „asmens ir valstybės teisinis ryšys“⁷⁴. Vadovaudamiesi šiuo kriterijumi galime skirti monarchijas nuo respublikų, bet respublikų įvairovė dar lieka neatskleista. Visose Vidurio ir Rytų Europos valstybėse, taip pat ir Lietuvoje, yra pilietybės institutai. Tad pilietybės kriterijus negali būti vertingas valdymo formą apibūdinančių kriterijų sistemos dalis.

Konstitucinės teisės ir politikos moksluose visuotinai sutariama, jog aukščiausiųjų valstybinės valdžios institucijų tarpusavio padėtis gali pasireikšti parlamentine bei prezidentine valdymo formomis. Šių sąvokų vartojimas doktrinoje lyg ir neginčijamas. Nuomonių takoskyra ir įvairovė atsiranda dėl atpažinimo kriterijų ir dėl mišrios (pusiau prezidentinės) valdymo formos turinio. Neretai literatūroje galima pastebėti, jog mokslininkai, darantys išvadą dėl valstybių valdymo formų, skirtingų valstybių tyrimui taiko skirtingus kriterijus. Taip atsitinka todėl, kad autoriai neretai pirma tiriamos valstybės valdymo formai suteikia išraišką, ją įvardyda-

⁷² Ковлев А. И. Сравнительное конституционное право. Москва. 1996. С. 428.

⁷³ Alder J. Constitutional and Administrative Law. London: Macmillan Press LTD, 1994. P. 91–93.

⁷⁴ Sinkevičius V. Lietuvos Respublikos pilietybė 1918–2001 metais. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2002. P. 17.

mi parlamentine, prezidentine ar mišria (pusiau prezidentine), o tik tada pradeda analizuoti, kuo tai pasireiškia. Mes elgsimės priešingai – nusistatę kriterijus ieškosime jų raiškos teisinėse normose ir tik tada darysime išvadą dėl valdymo formos.

Dalis autorių – D. G. Kousoulas (*Kousoulas*), K. V. Aranovskis (*Арановский*) ir kt. – mano, kad egzistuoja tik dvi valdymo formos: parlamentinė ir prezidentinė respublikos. Kita dalis doktrinos atstovų – G. Sartori (*Sartori*), A. Liphartas (*Lijphart*), M. J. C Vilé (*Vilé*) ir kt. – mano, kad tam tikrais atvejais galima išskirti mišrią (pusiau prezidentinę) valdymo formą ir vardi ją tokiais formai būdingus požymius. Atrodytų, jog dėl parlamentinės ir prezidentinės valdymo formų išraiškos kriterijų kyla mažiau diskusijų. Tačiau taip nėra, vienareikšmių atsakymų nėra ir šioje diskusijų plotmėje.

Vyriausybės atskaitomybė. Pritartume teiginiui, jog valdymo formas apibrėžiantys kriterijai gali pasireikšti įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių santykių modelių *de jure* pavidalu. Įvertindami egzistuojančios konstitucinių teisinių santykių praktikos turinį teigiame, jog tarp vykdomosios ir įstatymų leidžiamosios valdžių galimi trys santykių modeliai: 1. vyriausybė atskaitinga parlamentui; 2. vyriausybė atskaitinga prezidentui; 3. vyriausybė atskaitinga parlamentui ir prezidentui.

Pats sudėtingiausias (turinio aspektu) santykių modelis sietinas su trečiąja situacija, nes atskaitomybės apimtys prezidentui ir parlamentui dažniausiai nėra tapačios. Vienu atveju vyriausybę gali atstatydinti ir parlamentas, ir prezidentas (Prancūzija), kitu – tik parlamentas (Vengrija). Tačiau šiose šalyse prezidentai turi svarias galias formuojant vyriausybę. Todėl vertindami vyriausybės ir parlamento santykius turime nuspręsti, koks atskaitomybės turinys leis konstatuoti esant vieną iš valdymo formų.

Doktrinoje analizuojat prezidentinę valdymo formą dažniausiai minimi prezidento instituto politinis savarankiškumas, ministro pirmininko pareigybės nebuvimas. Kitas valdymo formas tyrinėjęs žymus doktrinos atstovas A. Liphartas (*Lijphart*) nurodo dar kitus valdymo formos atpažinimo kriterijus. Jis mano, kad skiriamasis prezidentinio modelio bruožas yra tai, kad vieno asmens rankose sutelkta vykdomoji valdžia. Autoriaus nuomone, parlamentinei valdymo formai būdinga kolegiali vykdomoji val-

džia. Toks požiūris turi savo logiką, nes tokio kriterijaus pasirinkimas sie-
tinas tik su amerikietiškojo modelio pavyzdžiu. Be to, A. Liphartas ir pre-
zidento rinkimų būdą nurodo kaip išreiškiantį valdymo formą. Tačiau,
kaip ir G. Sartori, A. Liphartas nenagrinėja parlamento rinkto prezidento
įgaliojimų apimties. Pasirinkti kriterijai verčia autorių (Liphartą) pripa-
žinti, kad Prancūzijos valdymo forma yra mišri (pusiau prezidentinė), nors
kriterijų neapibrėžtumas čia pat verčia pasakyti, jog „Prancūzijos padėtis
yra problemiškesnė“ („*The French case is more problematic*“). Autorius, vie-
nareikšmiškai nenusistatęs valdymo formai būdingų kriterijų, mišrios (pu-
siau prezidentinės) valdymo formos neapibrėžia. Nebeaišku, kokius kon-
stitucinius teisinius santykius reikia vertinti norint atpažinti valdymo for-
mą. Gal todėl A. Liphartas, įvardijęs Prancūziją kaip valstybę, kurioje miš-
ri (pusiau prezidentinė) valdymo forma, prieštarauja pats sau, tvirtinda-
mas, kad 1986–1988 ir 1993–1995 m. Prancūzija buvo parlamentinė
respublika, o 1958–1986, 1988–1993, 1995–1997 m. – prezidentinė res-
publika⁷⁵. Galėtume klausti, kokių laikotarpiu Prancūzijoje buvo mišri (pu-
siau prezidentinė) valdymo forma, jei 1958 m. priėmus Konstituciją ji
buvo arba parlamentinė, arba prezidentinė. Reikia konstatuoti, kad auto-
rius mišriai (pusiau prezidentinei) valdymo formai nepriskiria būdingų
kriterijų, manydamas, kad esmė yra valdymo formos paslankumas, kai
prezidentinė valdymo forma keičiasi iš parlamentinės į prezidentinę, ir
atvirkščiai.

Dalis anglų politikos mokslų atstovų taip pat pritaria valdymo for-
mos paslankumo teorijai. Štai S. Belas (*Bell*) ir B. Kridlas (*Criddle*), anali-
zuodami 2002 m. Prancūzijos Nacionalinio Susirinkimo ir prezidento rin-
kimų rezultatus, teigia, jog šalyje atkurtas prezidentinis valdymas. Ką gi
turi omenyje garbieji autoriai? O gi tai, kad 2002 m. gegužę prezidento
rinkimus laimėjus Ž. Širakui, o 2002 m. birželį tos pačios kaip ir prezi-
dentas politinės pakraipos partijoms į Nacionalinį Susirinkimą, išnyksta
laikotarpio skirtingų politinių partijų atstovų „sugyvenimo“ poreikis, to-

⁷⁵ *Lijphart A. Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thir-
ty-Six Countries. USA: Yale University Press, 1999. P. 117–121.*

dėl šalyje įsivyrąja prezidentinis valdymo modelis⁷⁶. Autoriai teigia, jog dabar prezidentas gali „mėgautis didžiule valdžia“. Prancūzijos Respublikos Konstitucija, įstatymai keisti nebuvo, tad kokia „didžiule valdžia“ siūloma džiaugtis Prancūzijos prezidentui. Akivaizdu, jog kalbama apie *de facto* aspektą, nes *de jure* šalies vadovo įgaliojimai nekito.

Tad šie ir dalis kitų autorių, neišskirdami konkrečių mišriai (pusiau prezidentinei) valdymo formai būdingų kriterijų, netiesiogiai pripažįsta, kad vis dėlto yra dvi valdymo formos – parlamentinė ir prezidentinė, tačiau jos gali pasireikšti kaip stabiliai įtvirtintos konstitucinėse sistemose (Jungtinės Amerikos Valstijos, Vokietijos Federacinė Respublika) ir kaip nestabilios – priklauso nuo politinės konjunktūros, besikeičiančios iš parlamentinės į prezidentinę, ir atvirkščiai.

Kokie valdymo formai būdingi kriterijai yra ne tokie problemiški? Absoliuti dauguma autorių (Vilė, Sartori, Diuveržė, Liphartas), tiek konstitucinės teisės, tiek ir politikos mokslų specialistų, laikosi vienos nuomonės, kad vykdomosios valdžios atskaitomybės klausimas yra svarbiausias kriterijus nustatant valdymo formos rūšį. Tokiai pozicijai pritartume ir mes. *Pagrindinis kriterijus, skiriantis parlamentinę respubliką nuo prezidentinės, yra vykdomosios valdžios (vyriausybės) atskaitomybė*. Respublika, kurioje vykdomoji valdžia nėra tiesiogiai politiškai atsakinga parlamentui, turi būti įvardijama kaip prezidentinė, o vykdomosios valdžios (vyriausybės) priklausomumas nuo įstatymų leidžiamosios valdžios – parlamentinė. Kodėl neabejodami, kaip ir siūlo konstitucinės teisės doktrina, šį aspektą laikome vienu pagrindiniu? Atsakymas glūdi šio kriterijaus turinyje. Jeigu valdžių padalijimo principas numato, jog viena valdžia bet kada gali „sugriauti“ kitą (balsavimas dėl pasitikėjimo), reikia kalbėti apie pakankamus įgaliojimus, kurie leidžia kokybiškai vienareikšmiškai vertinti valdžios institucijų tarpusavio santykių modelį.

Tad vykdomosios valdžios atskaitomybės teisinis įtvirtinimas konstitucijose ar įstatymuose yra (konstitucinės teisės aspektu) tai, kas kokybiškai apibūdina valdymo formą.

⁷⁶ „*Presidentialism*“ was restored in 2002 (...) *the lucky beneficiary of an electoral accident coming to enjoy the widest of powers*“. Bell S. D., Criddle B. *Presidentialism Restored: The French Elections of April-May and June 2002* // *Parliamentary Affairs. A Journal of Comparative Politics*. Volume 55. Number 4. Oxford: Oxford University Press, 2002. P. 663.

Kaip jau buvo minėta, daugiausia ginčų doktrinoje yra kilę dėl kriterijų, kuriais vadovaujantis įvardijama mišri (pusiau prezidentinė) respublikos valdymo forma. Net ir tie doktrinos atstovai, kurie pripažįsta mišrią (pusiau prezidentinę) valdymo formą, nesutaria dėl to, kaip ją atpažinti. Prancūzija dažnai vadinama klasikine mišrios (pusiau prezidentinės) valdymo formos šalimi. Tačiau šalies doktrina nebuvo ir nėra vieninga dėl 1958 m. Konstitucijoje pasirinktos valdymo formos. Doktrinoje ji įvardyta kaip pusiau parlamentinė, pusiau prezidentinė, prezidentinė ir net prokonsulinė respublika, o galiausiai – plebiscitinė monarchija⁷⁷. Pastaruosius du valdymo formos vertinimus galėtume priskirti politologų veiklos rezultatams, o pirmieji trys rodo vienodų kriterijų, atspindinčių mišrią valdymo formą, subjektiškumą. Pažvelkime ir įvertinkime kitus doktrinoje minimus valdymo formas išreiškiančius kriterijus.

Prezidento rinkimų būdas. G. Sartori (*Sartori*) kaip svarbų prezidentinio valdymo modelio kriterijų nurodo visuotinius ir tiesioginius valstybės vadovo rinkimus. Tačiau autorius, įvardijęs tai kaip prezidentinio valdymo formos kriterijų, pats suabejoja juo, tvirtindamas, kad tai gali būti tik fasadinis (*facade*) prezidentinis modelis, nes rinkimų tvarka nieko nepasako apie valstybės vadovo įgaliojimų apimtį⁷⁸. Tuomet galime klausti, kodėl G. Sartori prezidento rinkimų būdą įvardijo kaip būdingą kriterijų, jei pats pastebi jo sąlygotumą. Akivaizdu, jog tai politologinis aspektas, intuityviai leidžiantis prognozuoti, jog visuotiniuose rinkimuose rinktas prezidentas turėtų būti aktyvesnis, todėl *de facto* galių aspektu reikšmingesnis konstitucinių teisinių santykių subjektas nei atstovų ar parlamento rinktasis. Tačiau tokios prognozės neparemtos teisinėmis galiomis, neginčijamai įtvirtintomis konstitucijose ir kituose norminiuose aktuose. Konstruodami valdymo formos raiškos kriterijų sistemą konstitucinės teisės doktrinos aspektu, turime atmesti šį kriterijų. M. Diuveržė (*Duverger*), Prancūziją priskirdamas prie valstybių, kuriose mišrus (pusiau prezidentinis) valdymo modelis, nurodo tris šiai formai būdingus kriterijus: 1. Respublikos Prezidentą renka tauta; 2. Respublikos Prezidentas turi reikš-

⁷⁷ Крутоголов М. А. Президент Французской Республики. Москва, 1980. С. 45.

⁷⁸ Sartori G. Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes. New York: New York University Press, 1997. P. 83–84.

mingas galias *de jure ir de facto*; 3. Ministras Pirmininkas yra nepriklausomas nuo Prezidento institucijos⁷⁹. Autorius, nurodydamas kriterijus, pagal kuriuos galima apibūdinti šį modelį, naudojami ne vien teisiniais, bet ir politologiniais argumentais. Jei pritartume M. Diuveržė, valdymo formų atpažinimo procedūra atsidurtų visiškoje aklavietėje, nes nebežinotume, kaip įvardyti JAV valdymo formą, kur prezidentas renkamas netiesiogiai. Vadovaudamiesi M. Diuveržė kriterijais JAV formos negalėtume įvardyti net mišria (pusiau prezidentine), o tuo labiau prezidentine.

Kiti doktrinos atstovai – A. Stepanas (*Stephen*) ir E. N. Suleimanas (*Sulaman*) vardija jau kitokius elementus. Be pirmojo M. Diuveržė kriterijaus, autoriai nurodo: 1) teisę paleisti parlamentą; 2) prezidento galimybę naudotis nepaprastaisiais įgaliojimais; 3) prezidento galią vadovauti vyriausybei bei 4) prezidento teisę šaukti referendumus⁸⁰. Minėti autoriai sutaria, jog visuotinė prezidento rinkimo forma svarbi apibūdinant valdymo formą.

Manytume, kad, vertindami valdymo formą, neturėtume prezidento institucijos formavimo tvarkos vertinti kaip svaraus kriterijaus. Tiesioginis prezidento rinkimų būdas nekeičia šalies vadovo galių *de jure*, kurias numato šalių konstitucijos bei kiti norminiai aktai. Politologinis argumentas, jog parlamento išrinktas prezidentas silpnesnis nei gavęs įgaliojimus visuotiniuose rinkimuose, nes yra priverstas atsižvelgti į įstatymų leidžiamosios institucijos nuomonę, manytume, yra nepakankamas. Jungtinių Amerikos Valstijų ir Vokietijos Federacinės Respublikos prezidentai yra rinkti netiesiogiai, tačiau šių šalių valstybės vadovų įgaliojimų apimtys akivaizdžiai skiriasi *de jure* ir *de facto* kontekste.

Netiesiogiai rinktą prezidentą atsižvelgti į parlamento valią skatina konstitucijos ir įstatymai, numatantys tokią sugyvenimo formą, o ne prezidento rinkimo būdas. Įstatymai gali būti ir kitokie, įtvirtinantys pakankamas nepriklausomumo nuo parlamento garantijas. Tik konstitucijų ir įstatymų analizė, o ne prezidento rinkimų tvarka duoda galimybę vertinti

⁷⁹ *Duverger M.* A New Political System Model: Semi-presidential Government // *Parliamentary versus Presidential Government* / Lijphart A. (ed.). Oxford, 1992.

⁸⁰ *Stepan A., Suleiman E. N.* The French Fifth Republic: A Model for Impert Reflections on Poland and Brazil // *Politics, Society, and Democracy. Comparative Studies*. Boulder, San Francisco, Oxford, 1995. P. 406.

šalies vadovo įgaliojimų apimtis parlamento atžvilgiu. Todėl galime teigti, jog prezidentinė valdymo forma yra galima net ir tokioje valstybėje, kur šalies vadovas (prezidentas) yra renkamas parlamento. Dažnai kartojamas argumentas, jog tiesiogiai rinktas prezidentas turi visos tautos mandatą, todėl nelygintinas su šalies vadovu, rinktu parlamento, atmetinas. Visos tautos mandatą turintis prezidentas negali savivaliauti, o privalo griežtai vykdyti valstybės vadovo funkcijas remdamasis konstitucija ir kitais norminiais aktais. Tautos mandatas neduoda teisės peržengti konstitucinio reguliavimo ribų. Tokie tikslai keliami ir kitaip rinktam prezidentui. Todėl galime pritarti autoriams, kad prezidento rinkimo būdas yra svarbus tuo aspektu, jog tautos mandatą turintis pareigūnas gali naudotis juo kaip argumentu siekdamas galių *de facto*. Šių galių reikšmingumą nurodė M. Diuveržė. Tačiau galių *de facto* ribos turi atspindėti galiojančias teisės normas ir todėl nekeičia *de jure* ribų. Rinkimų būdas negali garantuoti, kad šalies vadovas įgis daugiau *de facto* galių. Kadangi, vienu autorių nuomone, šis kriterijus yra būdingas prezidentinės respublikos valdymo modeliui, sunku sutikti su kitų autorių (Diuveržė, Stepano, Suleimano) nuomone, jog tuo pat metu jis yra būdingas ir mišriam (pusiau prezidentiniam) valdymo modeliui. Pritartume N. S. Sacharovui (*Сахаров*) ir D. S. Kousoului (*Kousoulas*), kurie neįvardija šio požymio kaip reikšmingo, kai vertinamos šalių valdymo formos⁸¹. Tad išvada akivaizdi, jog, nagrinėdami Vidurio ir Rytų Europos valstybių valdymo formas, prezidento išrinkimo tvarką vertinsime ne kaip conceptualų, o kaip fakultatyvinį valdymo formos elementą, kuris konstitucinės teisės aspektu yra nereikšmingas atpažįstant valdymo formą. Reikia konstatuoti, kad dauguma garbių autorių, analizavusių valdymo formas, kūrė ne vientisą būdingų kriterijų sistemą, o individualias, skirtas konkrečiai šaliai sistemas. Todėl nenuostabu, kad tų pačių autorių vienas ar kitas kriterijus yra vertinamas analizuojant vieną šalį ir nutylimas analizuojant kitos valstybės valdymo formą. Tad akivaizdi išvada, jog konstitucinės teisės aspektu prezidento rinkimų tvarka nėra pagindinis valdymo formos požymis, o gali būti tik papildomas kriterijus.

⁸¹ Сахаров Н. А. Институт президентства в современном мире. Москва, 1994. С. 25.

Parlamento rinkimų sistema. Konstitucinių teisinių santykių praktikoje neretas atvejis, kai konstitucijose bei įstatymuose suformuluoti subjektų įgaliojimai ne visada gali būti įgyvendinti. Neretai valdžios šakos, turėdamos konstitucinius įgaliojimus, dėl vienokių ar kitokių aplinkybių negali jais pasinaudoti. Parlamento rinkimų sistema bei parlamento rūmų skaičius gali tiesiogiai daryti įtaką parlamento darbui (galimybės įgyvendinti konstitucijoje numatytus įgaliojimus)⁸². Žinomos trys rinkimų sistemos rūšys: mažoritarinė (daugumos), proporcinio atstovavimo ir mišri. Veiksmingiausi parlamentai, renkami taikant mažoritarinę (daugumos) santykinės daugumos rinkimų sistemą. Jungtinių Amerikos Valstijų bei Jungtinės Karalystės parlamentai bei jų rinkimų sistemos galėtų būti puikus pavyzdys. Šiose šalyse rinkimų tvarka suformavo stiprias dvipartines sistemas. Todėl parlamentai, politinio spektro požiūriu būdami vienalyčiai, turi galimybių išnaudoti konstitucijų suteiktus įgaliojimus. Kadangi santykinės daugumos (mažoritarinė) rinkimų sistema yra prielaida, kad valstybės politiniame gyvenime dominuos nedaug partijų, šiose šalyse parlamentai turi aiškias daugumas, garantuojančias nenutrūkstamą įstatymų kūrybos procesą bei kitų parlamentams būdingų funkcijų atlikimą. Proporcinio atstovavimo ir mišri sistema, kurią naudoja didžioji dalis Europos kontinento valstybių, suteikia galimybę didesnei grupei partijų dalyvauti parlamento deputatų mandatų dalybose. Tokiu būdu išrinktuose parlamentuose atstovaujama politinių jėgų spektras būna labai įvairus. Įstatymų leidybos institucijai būna sunkiau priiminėti sprendimus, nes visuose sprendimų priėmimo etapuose ne visada sėkmingai bei prasmingai derinami skirtingi politiniai interesai. Nestabilios parlamentinės daugumos suteikti įgaliojimai vyriausybę daro nestabilią, riboja jos galimybes pasirinkti tinkamiausią sprendimą. Tokios vyriausybės veiklos prioritetu tampa sprendimų, negriaunančių parlamento koalicijų ir pasitikėjimo, priėmimas.

Konstitucinių teisinių santykių analizė rodo valdžios institucijų rinkimų sistemos svarbą. Todėl ne vieną kartą rinkimų instituto normų kaita buvo mėginta paveikti vyriausybių bei parlamentų darbą. Prancūzijos prezidentas F. Miteranas (*Mitterrand*), prognozuodamas, kad jo vadovauja-

⁸² Sartori G. Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes. New York: New York University Press, 1997. P. 183–189.

mas socialistų blokas 1986 m. vyksiančiuose rinkimuose gali netekti absoliučios daugumos parlamente, pakeitė iki tol taikytą rinkimų sistemą. Pasirinkus proporcinio atstovavimo rinkimų sistemą dešiniųjų balsai buvo išsklaidyti⁸³. Parlamento politiniam spektrui tapus platesniam, padidėjo prezidento galimybės daryti įtaką pasirenkant premjero kandidatūrą.

Kitas pavyzdys, kaip rinkimų sistemos gali būti taikomos ribojant parlamentų konstitucinių galių realizavimo galimybes, gali būti rinkimai į Škotijos Parlamentą. Renkant Jungtinės Karalystės (Jungtinė Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystė) Bendruomenių rūmus naudojama mažoritarinė santykinės daugumos rinkimų sistema (*First Past the Post System*). Tai tradicinė šios šalies rinkimų sistema, kurią taikant politiniame spektre susiformavo dvi dominuojančios partijos, galinčios pretenduoti į daugumą Parlamente. Įvykdžius konstitucines reformas Jungtinėje Karalystėje 1999 m. gegužės 6 d. vyko rinkimai į Škotijos Parlamentą. Buvo tikėtina, jog rinkimų sistema Škotijoje bus tradicinė ir atitiks nacionalinius rinkimus (*General Election*). Tačiau buvo pasirinkta netradicinė Jungtinėje Karalystėje mišri rinkimų sistema. Didžioji Škotijos parlamento dalis – 73 deputatai (iš viso 129) atstovauja individualioms apygardoms ir renkami pagal tradicinę mažoritarinę santykinės daugumos rinkimų sistemą (*First Past the Post*). Kiti buvo renkami pagal partijų sąrašus aštuoniuose rinkimų regionuose. Regione buvo taikoma proporcinės rinkimų sistemos atmaina – papildomo nario sistema (*Additional Member System*)⁸⁴. Vietos buvo skirstomos pagal galutinį balsavusiųjų skaičių, tačiau buvo *baudžiamos* partijos, laimėjusios daug vietų mažoritarinėse apygardose. Rinkimų sistema numatė, jog partijos, gavusios daug vietų pagal (*First Past the Post*) sistemą, negaus papildomų narių (*Additional members*), o partijos, gavusios balsų mažoritarinėse apygardose, bet nelaimėjusios vietų parlamente, keletą parlamento nario mandatų vis tiek gaus.

Manytume, jog tokios painios rinkimų sistemos pasirinkimą skatino noras apriboti (ne *de jure*, o *de facto*) parlamento veiksmingumą⁸⁵. Tradicinė mažoritarinė vieno rato rinkimų sistema formuotų klasikinę dvi-

⁸³ Zeigler H. Politinė bendruomenė: įvadas į politinių sistemų ir visuomenės lyginamąją analizę. Kaunas: Litera University Vytauti Magni, 1993. P. 133–135.

⁸⁴ [Http://news1.thdo.bbc.co.uk/hi/english/ev...ttish_parliament/](http://news1.thdo.bbc.co.uk/hi/english/ev...ttish_parliament/)

⁸⁵ Mesonis G. Škotijos rinkimų sistemos įtaka valdžių pusiausvyrai // Jurisprudencija: Lietuvos teisės universiteto mokslo darbai, 2001. P. 121–123. 19(11).

partinę politinę sistemą. Škotijos nacionalinė partija pretenduotų tapti dvipartinės sistemos subjektu, galinčiu turėti parlamente absoliučią daugumą, kuri garantuotų nekoalicinę vyriausybę ir Škotijos nepriklausomybės programos vykdymą. Dabartinė rinkimų sistema, būdama palanki mažesnėms partijoms ir bausdama (*penalises*) didžiąsias, lėmė, jog parlamente bus galima tik santykinė dauguma, kuri komplikuoja konstitucinių reformų vykdymą. Škotijos nepriklausomybės įgyvendinimas vienos partijos pastangomis tampa negalimas. Parlamentas, turėdamas galias vykdyti konstitucines reformas, *de facto* nebegali jomis naudotis.

Italijos Respublikos ilgametė parlamento veikla yra kitas negalėjimo *de facto* realizuoti parlamentinius įgaliojimus pavyzdys. Per pokarinių laikotarpi Italijoje pasikeitė daugiau nei penkiasdešimt vyriausybių. Valsitybėje nuolat vyko vyriausybės krizės, kildavusios dėl rinkimų sistemos, sudarančios galimybę į Parlamentą (Deputatų ir Senato rūmus) patekti kelioms dešimtims partijų. Stipri koalicija, galinti garantuoti ilgalaikę paramą vyriausybei, negalima, kai į parlamentą patenka daug partijų. Tad bet kokios pastangos sudaryti ilgalaikę koaliciją buvo bevaisės. Todėl 1993 m. buvo surengtas referendumas, rezultatai lėmė rinkimų sistemos pakeitimą. 1996 m. Italijoje vykę rinkimai į parlamentą buvo organizuoti taikant mišrią rinkimų sistemą. Iš 630 Deputatų rūmų narių 475 buvo renkami mažoritarine rinkimų sistema, o kiti 155 – proporcinė. Panašiai buvo renkamas ir Senatas. Rinkimų rezultatai – partijų, patekusių į Deputatų rūmus, skaičius sumažėjo per pusę⁸⁶, o į Senatą pateko tik keturių partijų ir partinių blokų atstovai. Nors partijų, patekusių į parlamentą, skaičius sumažėjo, partinio susiskaldymo įveikti dar nepavyko, nors tapo reali ilgalaikės koalicinės vyriausybės galimybė.

Tad parlamentų rinkimų sistema suteikia galimybę prognozuoti parlamento veiksmingumą ir geriau suprasti *de jure* įgaliojimų realizavimo perspektyvas. Šiuolaikinė doktrina, analizuodama parlamentarizmą, teigia, kad toks parlamento veiksmingumo ribojimas yra neperspektyvus, nes pasiektas tikslas (silpnas parlamentas) nepanaikina poreikio turėti tobulus ir laiku išleidžiamus įstatymus bei stiprią ir veiksmingą vyriausybę. Atsvara parlamentams galima ne tik varžant jo veiksmingumą, bet ir stip-

⁸⁶ <http://www.agora.stm.it/elections/election/italy.htm>

rinant vykdomąją bei teisminę valdžias. Tad ir parlamento rinkimo tvarka vertintina kaip papildomas valdymo formą apibūdinantis kriterijus.

Prezidento teisė paleisti parlamentą. Teisė paleisti parlamentą yra svarbi prezidento galia, nusakanti, ar valstybės vadovas turi *argumentum baculinum*, kuriuo galėtų ryžtingai spręsti sudėtingiausias konstitucinių teisinių santykių metu kylančius konfliktus, turėti nuolatinę psichologinę instrumentą daryti įtaką parlamentui. Akivaizdu, jog tokie valstybės vadovo įgaliojimai yra vertintini kaip stabdžių ir atsvarų sistemos grandis. Tačiau dauguma jau minėtų autorių, išskirdami šį kriterijų, nenurodo jo konkrečios teisinės išraiškos. Neaišku, kodėl, priskirdami šį kriterijų mišriai (pusiau prezidentinei) valdymo formai (pvz., Diuveržė (*Duverger*)), autoriai neišaiškina, ar pakanka konstitucijose formaliai paminėtos prezidento galimybės (nors ir apribotos aplinkybių) paleisti parlamentą. O gal šiam kriterijui būtina absoliuti, tik nuo prezidento valios priklausoma teisė paleisti parlamentą? Dar sunkesnis klausimas kyla, kai doktrinos atstovai teisę paleisti parlamentą *kaip reikšmingą* priskiria prie kriterijų, apibūdinančių mišrią (pusiau prezidentinę) valdymo formą, o tas pats doktrinos atstovas valdžios santykių sistemą Jungtinėse Amerikos Valstijose, kur prezidentas negali paskelbti apie pirmalaikius parlamento rinkimus, drąsiai įvardija prezidentine. Tad kodėl JAV valdymo modelis yra prezidentinis, jei šalies vadovas jokiais aplinkybėmis negali paleisti parlamento?

Manytume, jog apsiriboti formaliuoju kriterijumi nereikėtų, nes tai apribotų realią galimybę suprasti prezidento galias. Tai liudija Lenkijos, Prancūzijos, Lietuvos, Latvijos pavyzdys. Šių šalių konstitucijose numatytos aplinkybės, kada valstybių vadovams suteikiami įgaliojimai paleisti įstatymų leidžiamąsias institucijas. Prancūzijos Respublikos Konstitucijos 12 straipsnyje formuluojama, jog Respublikos Prezidentas po konsultacijų su Ministru Pirmininku ir abiejų parlamento rūmų pirmininkais gali paskelbti apie Nacionalinio Susirinkimo paleidimą. Konstitucijoje nenurodytas konsultacijų rezultatų turinys. Pagrindinis įstatymas reikalauja pačių konsultacijų. Tad Prancūzijos Prezidento galimybė paleisti Nacionalinį Susirinkimą yra lyg ir niekuo nesaistoma. Tačiau Nacionalinis Susirinkimas – ne Parlamentas, o tik jo Žemieji rūmai. Tad šalies vadovas gali paskelbti tik apie Nacionalinio Susirinkimo pirmalaikius rinkimus. Prancūzijos Respublikos Konstitucija nenumato galimybės Prezi-

dentui paleisti Senatą – Aukštuosius parlamento rūmus. Taip pat ir Lenkijos Konstitucija numato aplinkybes, kurioms esant šalies vadovas gali skelbti pirmalaikius Seimo rinkimus. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad tos aplinkybės – tai konstitucinių teisinių santykių tarp vyriausybės ir parlamento situacijos, realesnės teoriniu, o ne praktiniu požiūriu, nes negali būti inicijuojamos prezidento. Tad šalių konstitucijose numatytos prezidento teisės paskelbti apie pirmalaikius parlamento rinkimus nėra lygiavertės. Prancūzijoje prezidento teisė paleisti žemuosius parlamento rūmus yra mažiau ribota, beveik neveikiama jokių aplinkybių nei Lenkijoje. Tad analizuodami prezidentų teisę paleisti parlamentus negalime apsiriboti formaliaisiais kriterijais, o privalome analizuoti konstitucijose numatytus šios teisės apribojimus, kurie dažniausiai yra reikšmingi.

Atkreiptinas dėmesys ir į kitą labai reikšmingą (politologijos mokslo mažiau pabrėžiamą) aplinkybę, jog, kalbėdami apie prezidento teisę paleisti parlamentus (demokratinio politinio režimo kontekste), mes pabrėžiame ne „sunaikinimo“ ar įgaliojimų susiaurinimo aspektą, o tik pirmalaikių parlamento rinkimų klausimą. Paskelbęs apie pirmalaikius parlamento (dažniausiai tik vieno rūmų) rinkimus, prezidentas vis dėlto negali eliminuoti šios institucijos iš konstitucinių teisinių santykių. Parlamentas vadovaujantis konstitucija ir įstatymais bei laikantis griežtų terminų bus vėl išrinktas. Naujai rinktas parlamentas galių apimtimi bus lygiavertis buvusiam. Tad išankstiniai rinkimai yra siejami tik su viltimi turėti parlamentą, kuriame bus kitokia politinė dauguma, o ne su realiu parlamento galių apribojimu.

Jeigu Prancūzijos Prezidento teisę paskelbti pirmalaikius Nacionalinio Susirinkimo – Žemųjų parlamento rūmų rinkimus laikysime pagrindiniu mišrią (pusiau prezidentinę) valdymo formą apibūdinančiu kriterijumi, tuomet JAV modelis panašėtų į parlamentinį. Akivaizdu, jog taip nėra, todėl valstybės vadovo galimybę paskelbti pirmalaikius parlamento rinkimus vertinsime kaip papildomą kriterijų, kuris gali būti būdingas ir parlamentinei, ir mišriai (pusiau prezidentinei) valdymo formai.

Prezidento galimybė naudotis nepaprastaisiais įgaliojimais. Šalies vadovo galimybė naudotis nepaprastaisiais įgaliojimais, kaip ir prieš tai aptartasis kriterijus, taip pat reikalauja teisės normų numatytos šio įgaliojimo turinio analizės. Prieš vertinant šį kriterijų būtina atsakyti į

klausimus: kokiomis aplinkybėmis tokie įgaliojimai galimi?; koks tų nepaprastųjų įgaliojimų turinys bei naudojimosi tais įgaliojimais permanentiškumas?

Kaip jau buvo minėta, valdžių padalijimo koncepcija formuluoja klausimą, kaip apsaugoti visuomenę nuo tironijos galimybės ir taip garantuoti žmogaus teises. Nepaprastieji prezidento įgaliojimai (tam tikra valdžių dispusiausvyra) sietini su poreikiu ginti valstybę, jos teritorinį integralumą. Tad akivaizdu, jog nepaprastieji įgaliojimai įmanomi, kai padėtis ypatinga – karas, stichinė nelaimė ar kita. Ypatingomis aplinkybėmis būtini netradiciniai sprendimai ir valdymo metodai. Tokių sprendimų tikslas – gelbėti vertybes, kurios yra tam tikra prasme didesnės nei nusistovėjusios valdymo formos. Todėl abejotume, ar prasminga nagrinėti valdymo formą kilus karui ar kitomis ekstremaliomis aplinkybėmis, tik kurioms esant galimi tokie įgaliojimai. Konstitucijos ir įstatymai, numatantys aplinkybes, kurioms esant galimi ypatingi įgaliojimai, rodo padėties išskirtinumą (pavojus nacijos nepriklausomybei, teritoriniam vientisumui – Prancūzijos Konstitucijos 16 straipsnis), todėl ir nenatūralumą. Tad tam tikrų Prezidento įgaliojimų išplėtimo galimybės, esant ekstremalioms aplinkybėms, nekeičia egzistuojančio valdymo formos turinio normaliomis valstybės gyvavimo sąlygomis. Teisinės nuostatos be apribojimų, suteikiančios galimybę naudotis nepaprastaisiais įgaliojimais, skatintų atidžiau pažvelgti į nagrinėjamą valdymo formą ir netgi ją labai atsargiai vertinti demokratiškumo aspektu. Tačiau tokių galių nei Vakarų, nei Vidurio bei Rytų Europos valstybių vadovai neturi. Tad šį požymį vertintume tik kaip papildomą kriterijų.

Prezidento teisė vetuoti parlamento priimtus įstatymus. Įstatymų promulgacija⁸⁷ – teisė vetuoti parlamento priimtus įstatymus ir grąžinti juos iš naujo svarstyti – svarus Prezidento įgaliojimas. Šie įgaliojimai savo filosofija yra išskirtiniai. Viena iš pagrindinių parlamento funkcijų yra įstatymų leidyba. Kitos valdžios šakos įgaliojimai, varžantys arba ribojantys šią teisę, turi būti pripažįstami reikšmingais. Šiais įgaliojimais besinaudojantis prezidentas gali dalyvauti įstatymų leidybos procese, t. y. pa-

⁸⁷ *Promulgation* – to announce a new law or system officially or publicly. Oxford Advanced learner's Dictionary. Oxford: Oxford University Press, 2000. P. 1014.

veikti įstatymų turinį. *Veto* parlamentų priimtiems aktams gali priversti parlamentą keisti savo nuomonę ir derėtis siekiant kompromiso dėl įstatymų turinio. Tačiau tokie įgaliojimai nėra ir negali būti absoliutūs. Stabdžių ir atsvarų sistema numato parlamentui galimybę įveikti prezidento *veto*, priimti valstybės vadovo vetuotus įstatymus.

Valstybių konstitucijos nurodo skirtingas parlamentų galimybes užkirsti kelią prezidento *veto*. Kaip ir prieš tai aptartų kriterijų, pastarojo formalusis aspektas negali atskleisti prezidentinio *veto* efektyvumo. Štai Bulgarijos konstitucijos 101 straipsnis skelbia, kad įveikti prezidentinį *veto* galima surinkus pusę visų Nacionalinio Susirinkimo narių balsų. Tad pagrindinis šalies įstatymas – Konstitucija reikalauja balsų daugumos, tačiau ne kvalifikuotos balsų daugumos. Kvalifikuota balsų dauguma yra numatyta Jungtinių Amerikos Valstijų Konstitucijoje, kai šalies prezidento vetuotas įstatymas įveikiamas kvalifikuota abiejų Kongreso rūmų deputatų balsų dauguma. Jungtinėse Amerikos Valstijose galiojanti stabdžių ir atsvarų sistema (JAV Konstitucijos 7 skyrius)⁸⁸ numato stiprų prezidento *veto* – jam įveikti būtina ne mažiau kaip dviejų trečdalių dalyvaujančių posėdyje (esant kvorumui) Atstovų rūmų narių balsų dauguma. „Panaši tvarka ir Senate, kur priimti prezidento vetuotą įstatymą galima tik dviejų trečdalių balsų dauguma. Jeigu įstatymo projektui pritaria ir Senatas, jis tampa įstatymu nepaisant prezidento prieštaravimų“⁸⁹.

Prancūzijos Konstitucija numato kiek kitokias balsavimo parlamente proporcijas, kurios galėtų padėti parlamentui įveikti prancūziškąjį prezidento *veto*. Čia, kaip ir jau minėtuojau Bulgarijos atveju, *veto* įveikiamas parlamento narių balsų dauguma, ir todėl traktuotinas kaip *silpnasis veto*. Tad kodėl prezidento *veto*, įveikiamas ne kvalifikuota parlamento narių balsų dauguma, turėtų būti vertintinas kaip *silpnasis veto*? Ši išvada turėtų remtis tokia logika. Kaip svarbiausią parlamento funkciją turime pažymėti įstatymų leidybą. Akivaizdu, jog tik esant parlamentinei daugumai galima įstatymų leidyba, vyriausybė gali turėti pasitikėjimą, todėl ir galimy-

⁸⁸ *Rossum A. Ralph, Tarr G. A.* American Constitutional Law. The Structure of Government. Volume I. Boston, New York: Bedford / St. Martin's. 1999. P. 497.

⁸⁹ *Willettas F. E.* Kaip kuriami JAV įstatymai. Vienna: USIA Regional Program Office. P. 57.

bę veikti. Konstitucinių teisinių santykių praktikoje *natūralu*, kad formuojasi ir egzistuoja parlamentinė dauguma, lemianti įstatymų leidybos proceso sėkmę, palaikanti vykdomosios valdžios (vyriausybės) veiklą. Egzistuojanti parlamentinė dauguma yra normali parlamento veiklos būseną, todėl ta pati dauguma, kuri išreiškia pasitikėjimą vyriausybe, priima įstatymus pirmą kartą, visuomet gali įveikti prezidento *veto* pakartodama procedūrą dar kartą.

Tad konstitucijose numatytas prezidento *veto* įgaliojimų efektyvumas tiesiogiai priklauso nuo konstitucinių normų, numatančių parlamento galimybes jį įveikti. Tai gana svarus ir reikšmingas valstybės valdžios institucijų stabdžių ir atsvarų mechanizmo kriterijus. Kadangi įstatymų leidyba yra ir valstybės valdžios institucijų tikslas bei priemonė, šis kriterijus gali būti pripažintas pagrindiniu. Tad reikalavimas kvalifikuotos (dviejų trečiųjų, trijų ketvirtųjų ir pan.) parlamento narių balsų daugumos, būtinos įveikti prezidento *veto*, vertintinas kaip kriterijus (kartu su vykdomosios valdžios imunitetu nuo balsavimo parlamente dėl nepasitikėjimo), apibūdinantis prezidentinę valdymo formą.

Prezidento teisė vadovauti vyriausybei. Tiek konstitucinės teisės, tiek politikos moksluose neabejojama, jog prezidentas bei vyriausybė yra vykdomosios valdžios sudedamosios dalys⁹⁰. Tad valdžių padalijimo doktrinos aspektu į šias institucijas žiūrima kaip į vientisą valdžios šaką, kurioje galimi skirtingi organizaciniai ir funkciniai aspektai.

Todėl natūralu, jog skirtingose šalyse šių institucijų (prezidento ir vyriausybės, prezidento ir ministro pirmininko) tarpusavio teisiniai santykiai, įgaliojimų apimtys reglamentuoti nevienodai. Vienur prezidento įgaliojimai apriboti suteikiant jiems teisę dalyvauti formuojant vyriausybę, kitur – valstybės vadovai aktyviai dalyvauja vyriausybės posėdžiuose priimant sprendimus ir numatant darbotvarkes. Prancūzijos Respublikos Konstitucijos 9 straipsnis skelbia, kad Prezidentas pirmininkauja Ministrų Tarybos posėdžiui. Lenkijos Respublikos Konstitucijos 141 straipsny-

⁹⁰ Hague R., Harrop M., Breslin S. Comparative Government and Politics an Introduction. London: Macmillan Press LTD, 1982. P. 203–206; Jarašiūnas E. Konstitucinė valstybės valdžios institucijų sistema // Lietuvos konstitucinė teisė. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2002. P. 681.

je sakoma, kad *tik iškilus svarbiems* klausimams (jie nepriklauso Ministrų Tarybos kompetencijai) Respublikos Prezidentas gali sušaukti Kabineto Tarybą (*Radę Gabinetove*). Tuo tarpu Vokietijos Federacinės, Vengrijos respublikų konstitucijos nenumato galimybės prezidentams pirmininkauti vyriausybės posėdžiams, tuo labiau numatyti vyriausybės nagrinėjamas temas. Vokietijoje, Vengrijoje vyriausybės vadovai labiau nepriklausomi, o Prancūzijoje, Rumunijoje, Lenkijoje – akivaizdžiau gali būti veikiami prezidentų.

Ši kriterijų galėtume ir turėtume labiau sureikšminti, jeigu pabrėžtume prezidento vaidmenį nekolegialioje vykdomojoje valdžioje. Tuomet valstybės vadovas *de jure* galiomis išsiskirtų kaip *prima persona* vykdomosios valdžios grandyje. Jungtinėse Amerikos Valstijose vykdomoji valdžia – prezidentas ir valstybės sekretoriai veikia kaip nekolegiali institucija. Todėl būtų prasminga nekolegialaus metodo taikymą priimant vykdomosios valdžios sprendimus traktuoti kaip būdingą prezidentinės valdymo formos kriterijų. Tačiau tokia sprendimų priėmimo praktika visiškai nepopuliari Europoje. Tad net ir pripažinus šį kriterijų pagrindiniu, analizuojant Vidurio ir Rytų Europos patirtį jis nebūtų informatyvus, nes nebūtų praktinio jo taikymo pavyzdžių. Todėl jį vertiname kaip papildomą valdymo formos kriterijų.

Prezidento teisė inicijuoti referendumus. Šis kriterijus dažnai minimas kaip rodantis valstybės vadovo galių išskirtinumą. Tad neretai jis siejamas su mišria (pusiau prezidentine) arba prezidentine valdymo forma. Dažniausiai šį kriterijų mini prancūziškosios doktrinos atstovai, savo poziciją grįsdami 1958 m. Prancūzijos Respublikos Konstitucijos 11 straipsniu, kuriame reglamentuojama šalies vadovo teisė (esant tam tikroms aplinkybėms) pateikti klausimą tautai spręsti referendume. Šio kriterijaus gynėjai remiasi Prancūzijos konstitucinių teisinių santykių praktika, susiformavusia Š. de Golio (*De Gaulle*) prezidentavimo laikotarpiu⁹¹. Tačiau anglosaksų doktrina šio kriterijaus nesureikšmina ir prezidento teisės inicijuoti referendumus nesieja su konkrečia valdymo forma⁹². Todėl ten-

⁹¹ Sartori G. Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes. Second Edition. New York: New York University Press, 1997. P. 138.

ka patiems vertinti šio kriterijaus vertingumą valdymo formų charakteristikos aspektu.

Prieš apsisprendami dėl šio kriterijaus turime atkreipti dėmesį į kelis aspektus. Pirma, kalbėdami apie referendumo institutą, mes peržengiame atstovaujamosios respublikos ribas. Tai tiesioginės demokratijos elementas. Jau anksčiau esame konstatavę, jog valdymo formos įvairovę atskleidžia atstovaujamųjų institucijų tarpusavio santykių modeliai. Antra aplinkybė, verčianti abejoti šio kriterijaus reikšmingumu, yra ta, jog prezidento galimybė inicijuoti referendumą rodo, kad *de jure* prezidentas neturi galių pats išspręsti šios problemos, o priverstas taikyti atstovaujamosios demokratijos metodus. Konstitucinėse teisinėse sistemose tokiomis iniciatyvos teisėmis gali naudotis ir atstovaujamosios institucijos – parlamentai. Be to, teisė inicijuoti ir paskelbti referendumus negarantuoja, jog prezidento inicijuotas referendumas sulauks balsuotojų pritarimo. Referendumų organizavimą ir balsų skaičiavimą reglamentuojančius įstatymus priima parlamentai, o tais įstatymais galima siekti, kad bet kokie referendumo rezultatai būtų nepakankami laimėti balsavimą. Pakeisti, pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Konstitucijos 1 straipsnį („Lietuvos valstybė yra nepriklausoma demokratinė respublika“) galima tik referendumu, jeigu tam pritarėtų ne mažiau kaip 3/4 Lietuvos piliečių, turinčių rinkimų teisę. Įstatymuose įtvirtinus tokias proporcijas, galimybės gauti teigiamą balsavimo rezultatą dėl straipsnio pakeitimo tampa hipotetinės. Tokiomis sąlygomis net egzistuojančią Prezidento teisę paskelbti referendumus vertintume tik kaip politinės kovos įrankį. Kitas svarbus aspektas yra tai, jog referendumu sprendžiami klausimai retai būna susiję su teisinių galių tarp valdžios institucijų persikirstymu. Nemažai demokratiškos pasaulio šalių (JAV, Nyderlandai, Vokietija) per visą savo istoriją referendumų neskelbė arba tai darė labai retai. Na ir galiausiai net ir neturėdamas teisės inicijuoti referendumų prezidentas *de facto* gali šia teise naudotis. Prezidentas turi galimybę kreipdamasis į piliečius siūlyti patiems inicijuoti referendumą, jei mano, jog šį klausimą remia visuomenės dauguma. Todėl apibendrinę šiuos aspektus šį kriterijų priskiriame tik prie papildomų ir jo nesiesime su konkrečia valdymo forma.

⁹² Hague R., Harrop M., Breslin S. Comparative Government and Politics an Introduction. London: Macmillan Press LTD, 1982. P. 108–109.

Konstituciniai papročiai: galios de facto. Papročiai kaip teisės išraiškos forma svarbūs analizuojant valdžių padalijimą. Ignoruodami teisės šaltinio papročio svarbą neigtume teisinių santykių *de facto* racionalų patyrimą ir sureikšmintume politinę konjunktūrą, kuri nesiekia kompromisų.

Akivaizdu, jog valstybės valdžios institucijų įgaliojimus galime suskirstyti į galias *de jure* ir *de facto*⁹³. Institucijų įgaliojimus *de jure* apibrėžia konstitucijos, įstatymai bei kiti norminiai aktai. Šie įgaliojimai gali keistis tik keičiant teisės normas. Galios *de facto* gali atsirasti plėtojantis konstituciniams teisiniams santykiams. Tam tikras valstybės institucijų veiklos ribas reguliuoja teisės šaltinis – konstituciniai papročiai. Tiek parlamentas, tiek prezidentas bei teismai gali *de facto* įgyti galių, kurios neįvardytos rašytinėse teisės normose.

Konstituciniai papročiai – tai nusistovėjusios nerašytos valstybinių institucijų veiklos taisyklės, paremtos tik santykių dalyvių sutarimu⁹⁴. Panašiai konstitucinį paprotį apibrėžia ir nacionalinės doktrinos: „Konstitucinis paprotys – tai bendra elgesio taisyklė, istoriškai susiformavusi kaip daug sykių pasikartojantis veiksmas (precedentas) valstybės valdžios institucijų veikloje“⁹⁵. Konstituciniai papročiai – tai normos, kurių netaikys teismai priimdami sprendimus. Pažeidus konstitucinį paprotį, teisinė atsakomybė nekyla, tačiau beveik visuotinai pripažįstama, kad iš tikrųjų jų laikomasi. Panašiai konstitucinius papročius apibrėžia ir anglų konstitucinės teisės doktrina, priskirdama konstituciniams papročiams funkciją plėtoti konstituciją jos formaliai nekeičiant⁹⁶.

Kadangi konstituciniai papročiai yra nerašytiniai, nėra tikslios papročiu įtvirtintos elgesio taisyklės formuluotės. Papročio laikomasi tol, kol

⁹³ Duverger M. A. New Political System Model: Semi-presidential Government // Parliamentary versus Presidential Government / Lijphard A. (ed.). Oxford, 1992. P. 142.

⁹⁴ Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. Москва, 1999. С. 18.

⁹⁵ Vaitiekienė E., Mesonis G. Konstituciniai papročiai nacionalinės teisės sistemoje // Jurisprudencija: Lietuvos teisės akademijos mokslo darbai. T. 15(6). 1999. P. 45.

⁹⁶ „Conventions are a means of bringing about constitutional development without formal changes in the law“. Hood Phillips O., Jackson P., Leopold P. Constitutional and Administrative Law. London: Sweet&Maxwell, 2001. P. 141.

yra sutarimas tarp subjektų ir kol jis suprantamas vienodai. Paprotys griau-namas, kai konstitucinių teisinių santykių subjektai nesutaria ir elgiasi priešingai, nei reikalauja nusistovėjusi elgesio taisyklė.

Konstitucinis paprotys, būdamas konstitucinės teisės šaltinis, pasi-reiškia jam būdingais požymiais. Pirmia, paprotys negali greit tapti elgesio norma bei būti nustatytas imperatyviu sprendimu. Teisės šaltiniu tampa tik žmonių valia teisinių santykių praktikoje patikrintas ir pasirinktas pa-protys. Antra, jis turi būti populiarus, paremtas socialiniu pritarimu ir perteikti visuomenės arba institucijų konsensuą. Ir trečia, visuomenė pa-pročio privalomumą turi suprasti ir remti. Tai intelektualinis ir filosofinis veiksnys, įpareigojantis ginti konstitucinį paprotį. Nerašytą elgesio tai-syklę ne visuomet atspindi visi minėti kriterijai, todėl sunku nustatyti, kada susitarimai tampa papročiu ir teisės šaltiniu. Dažnai tvirtai įsigalėję papročiai įgauna rašytinio teisės šaltinio pobūdį⁹⁷, tačiau vis tiek „(...) konstitucinių papročių laikymąsi užtikrina viešosios nuomonės galia“⁹⁸.

Prancūzijos teisinėje sistemoje, klasikinėje civilinės teisės tradicijos sistemoje, skiriami trys papročių tipai. Pirmia, tai papročiai, susiformavę rašytinės teisės normų pagrindu, reglamentuojantys atitinkamą visuome-ninių santykių rūšį. Antra, papročiai, nesiderinantys su rašytine teise. Aki-vaizdu, jog tik dalis tokių papročių gali virsti rašytinėmis normomis. Tre-čia, papročiai, prieštaraujantys galiojančiai teisei. Šie papročiai negali būti pripažinti, tačiau jie teisinėje valstybėje pašalinami lanksčiu teisiniu in-terpretavimu arba nurodomos priežastys, kodėl jie netaikytini arba turi būti uždrausti⁹⁹.

Anglijos konstitucinės teisės doktrinoje tvirtinama, kad papročiai, konstituciniai susitarimai (*constitutional conventions*) atsiranda politinė-je praktikoje, todėl yra ryšys tarp konstitucinių susitarimų ir įstatymų¹⁰⁰. R. Haugas (*Hogues R. Artur*), pripažindamas papročių reikšmingumą, bū-tent iš jų kildina bendrąją teisę (*common law*)¹⁰¹. Teismai, nors tiesiogiai

⁹⁷ *Dadomo C., Farran S.* The French legal system. London: Sweet & Maxwell, 1996. P. 39–41.

⁹⁸ *Vaitiekienė E., Mesonis G.* Konstituciniai papročiai nacionalinės teisės sistemoje // *Jurisprudencija: Lietuvos teisės akademijos mokslo darbai*. T. 15(6). 1999. P. 47.

⁹⁹ *Dadomo C., Farran S.* The French Legal System. London, 1996. P. 35–40.

¹⁰⁰ *Hogue R. A.* Origins of the Common Law. Indianapolis: Liberty Fund, 1986. P. 185–209.

ir netaikydami, juos pripažįsta, nes jais naudojasi stengdamiesi suprasti ir interpretuoti įstatymą. Papročiai reguliuoja monarcho, ministrų ir Parlamento, taip pat ministrų ir pavaldinių santykius. Pavyzdžiui, įstatymo formuluojama elgesio taisyklė numato, jog monarchas skiria ir atleidžia ministrus. Papročiai papildė šią normą numatydami jos įgyvendinimo mechanizmą: monarchas *privalo* skirti ministru pirmininku asmenį, kuris vadovauja Bendruomenių rūmų daugumai.

Tad abi teisės sistemos pripažįsta rašytines normas, šalia kurių ir joms neprieštaraudami gali atsirasti papročiai. Papročių gausa priklauso nuo rašytinių normų gausos. Rašytinės teisės normos, formuluojančios tik bendruosius elgesio taisyklių principus, skatins papročių lygmeniu reglamentuoti konstitucinius teisinius santykius. Todėl Anglijos konstituciniuose teisiniuose santykiuose gausu papročių, kurie yra svarbūs konstitucinės teisės šaltiniai. Net ir šalyse, kur vyrauja civilinės teisės sistema, visuomeninio gyvenimo neįmanoma reglamentuoti vien rašytinėmis teisės normomis¹⁰². Tad konstituciniai papročiai, nekonkuruodami su rašytinėmis normomis, reguliuoja tuos teisinius santykius, kurių nereguliuoja rašytinės normos. Štai Prancūzijos Respublikos 1958 m. Konstitucijos 8 straipsnis numato tik tiek, kad šalies Prezidentas skiria Ministrą Pirmininką¹⁰³. Konstitucinių teisinių santykių dalyvių praktikoje nusistovėjo tvarka, jog Prancūzijos prezidentai ministrais pirmininkais skirdavo asmenis, vadovaujančius partijoms ar partiniams blokams, laimėjusiems rinkimus į Nacionalinį Susirinkimą. Rašytinės normos nenurodo tokio vyriausybės formavimo modelio. Tai konstitucinis paprotys, kurio šaltiniu laikytinas racionalumas ir kuris lėmė tokį valdžios institucijų sugyvenimo modelį. Racionalumas atspindi kompromisą ir valdžių tarpusavio sugyvenimo garantijas. Tai teise (konstitucinis paprotys yra teisės šaltinis) paremtas valdžios pasidalijimas ir valdymo formos detalizavimas bei objektyvizavimas.

Tradicija, kuri galėtų tapti papročiu, formuojasi ilgai, o jos kūrėjams tenka didelė atsakomybė ir būtina didelė išmintis. Reikia pabrėžti,

¹⁰¹ *Hogues R. A.* Origins of the Common Law. Indianapolis: Liberty Fund, 1986. P. 190–194.

¹⁰² *Alder J.* Constitutional and Administrative Law. London: Macmillan Press LTD, 1989. P. 25–33.

¹⁰³ *Туманов И. А.* Французская республика. Конституция и законодательные акты. Москва, 1989. С. 35.

kad tokioje situacijoje reikšmę turi moralinės vertybės. „Moralės normos tampa labai reikšmingu šaltiniu, nes konstitucinio papročio ilgaamžiškumas priklausys nuo to, kaip pasielgs ir kuo savo elgesį motyvuos konstitucinio teisinio santykio subjektas. Elgesio modelis, neparemtas moralinėmis vertybėmis, programuoja būsimus konstitucinio teisinio santykio subjektų konfliktus“¹⁰⁴.

Tai, kad Prancūzijos Prezidentas, neprivalėdamas skiria premjeru parlamentinės daugumos lyderį, rodo pastangas siekti kompromiso valdžių pasidalijimo mechanizme. Kitoks elgesio modelis (tokią teisę prezidentui suteikia Prancūzijos Konstitucijos 8 straipsnis) skatintų politinį nestabilumą, pasireiškiantį vyriausybės ir parlamento krizėmis. Jei valstybės vadovas skirtų premjeru asmenį, kuris neturėjo ryšio su parlamentine dauguma, formuotųsi paprotys, skatinantis konfliktus tarp valdžių. 1958 m. Prancūzijos Respublikos Konstitucijos kūrėjai tvirtino kuriantys parlamentinę respubliką¹⁰⁵. Tačiau valdžios šakų tarpusavio santykių praktikoje Prezidento galios *de facto* kito tiek, kad Prancūzijos valdymo formos raidą A. Liphartas (*Lijphart*) skirsto į parlamentinės ir prezidentinės respublikos etapus¹⁰⁶. Išanalizavus Prezidento galias, kai kurių mokslininkų nuomone, galima teigti, jog galios *de facto* paneigia Konstitucijos tekstą. Jau mūsų minėtu atveju, kai Šarliui de Goliui būnant Prezidentu susiformavo paprotys, leidžiantis šalies vadovui pateikti klausimą visuotiniam referendumui ignoruojant parlamento nuomonę. Tuomet nusistovėjęs prezidento galių apimtys grupei teorijos atstovų teikė pagrįstą galimybę valdymo formą įvardyti kaip režimą *de facto*. Prancūzijos bei kitų šalių konstitucinių teisinių santykių praktikos patirtis rodo, jog mėginimai kurti precedentą, neparemtą institucijų kompromisu bei moralės vertybėmis, nors ir būdami sėkmingi, tam tikromis teisinių santykių aplinkybėmis sukeldavo valdžios krizes. Prancūzijos valdžios šakų veiklos praktikoje buvo pripažinta, kad konstituciniai papročiai, sukurti remiantis politine konjunktūra, yra neilgalaikiai ir neigiamai veikia valdžių tarpusavio santykius.

¹⁰⁴ Mesonis G., Meilius K. Moralės normos konstituciniuose teisiniuose santykiuose // Jurisprudencija: Lietuvos teisės universiteto mokslo darbai, 2002. T. 31 (23). P. 12.

¹⁰⁵ Крутоголов М. А. Президент Французской республики. Москва, 1980. С. 37–40.

¹⁰⁶ Lijphart A. Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. USA: Yale University Press, 1999. P. 119.

Analizuodami konstitucinių papročių bruožus minėjome, kad jiems įsitvirtinti reikia stabilios valstybės plėtos perspektyvos ir laiko. Vidurio ir Rytų Europos valstybių valdžių padalijimo modeliai nėra nusistovėję, jie dar tik formuojami, todėl ar esantys konstituciniai papročiai bus ilgalaikiai, sunku prognozuoti. Konstatuodami konstitucinių papročių svarbą, nagrinėdami Vidurio ir Rytų Europos šalių valdymo modelius daugiausia dėmesio skirsime galių *de jure* išraiškai bei analizei. Tad *de facto* galių, praktinę išraišką, nebent šiame istorijos raidos etape, laikytume papildomu kriterijumi.

Lietuvos, ypatingo tyrimo objekto, valdžios šakų galių *de facto* ribos bus mūsų dėmesio centre. Todėl valstybės valdžios institucijų įgaliojimų pusiausvyrą ir keitimąsi, t. y. praktikoje besiformuojančius įgaliojimus, vertintume ne kaip konkrečios valdymo formos charakteristiką, o kaip tuo momentu besiformuojantį galių pasidalijimą tarp konstitucinių teisinių santykių subjektų.

Valdymo forma: kriterijų sistema. Išnagrinėjome daugelį kriterijų, kuriuos skirtingi autoriai priskiria skirtingoms valdymo formoms (prezidentinei, parlamentinei, mišriai (pusiau prezidentinei)). Akivaizdžiai įsitikinome, jog doktrinoje nėra vienos nuomonės nei dėl pačių kriterijų, nei dėl valdymo formų klasifikavimo. Diskutuojama dėl kriterijų reikalingumo, jų turinio, jo susiejimo su konkrečia valdymo forma. Pastebėjome, jog visi valstybės vadovai dalyvauja formuojant vyriausybę, tačiau ne visi sprendžia jos likimą. Visi parlamentai kontroliuoja vykdomąją valdžią, bet ne visų valstybių parlamentai gali balsuoti dėl pasitikėjimo vyriausybe. Todėl vieni autoriai tvirtina, kad, griežtai ir vienareikšmiškai nenustačius mišriai (pusiau prezidentinei) valdymo formai būdingų kriterijų, atstovaujamasias respublikas galima skirstyti tik į parlamentines ir prezidentines¹⁰⁷. Kiti pripažįsta mišrią (pusiau prezidentinę) valdymo formą ir išskiria jai būdingus bruožus.

Akivaizdu, kad valdymo forma yra *teorinė abstrakcija*, kuriai turinį tyrėjas suteikia pats. Todėl prieš pradėdami nagrinėti konkrečių valstybių valdymo formas pateikiame valdymo formoms būdingų kriterijų sistemą (1 lentelė). Kodėl būtina griežta ir vienareikšmė valdymo formų kriterijų sistema? Ko vertas teiginys, jog Suomijos Respublikoje egzistuoja mišri

¹⁰⁷ Арановский К. В. Государственное право зарубежных стран. Москва, 1998. С. 173.

(pusiau prezidentinė), o Meksikoje prezidentinė valdymo formos? Tokie tvirtinimai be apibrėžto turinio yra beprasmingi. Štai kodėl prieš analizuodami Vidurio ir Rytų Europos valstybių praktiką siūlome valdymo formą apibūdinančių pagrindinių ir papildomų kriterijų sistemą. Šia sistema mes susikuriame valdymo formų atpažinimo būdą.

Prezidentinei valdymo formai būdingi du aspektai: (a) vyriausybė neatskaitinga parlamentui (nėra balsavimo dėl nepasitikėjimo vyriausybe) ir (b) parlamentas prezidento *vetuotus* įstatymus gali įveikti tik kvalifikuota balsų dauguma. Parlamentinę valdymo formą lemia tik vienas aspektas: vyriausybės atskaitomybė (politinė) parlamentui. Mišriajai (pusiau prezidentinei) valdymo formai būdingi du požymiai: (a) vyriausybė atskaitinga parlamentui, (b) vyriausybė atskaitinga prezidentui.

Vyriausybės atskaitomybės parlamentui arba prezidentui institutą siūlome suprasti kaip *nesąlygotą* aplinkybių (t. y. politinę) prezidento ir parlamento institucijų galimybę nušalinti vyriausybę.

Kiti kriterijai: (a) prezidento rinkimo būdas, (b) parlamento rinkimų sistema, (c) galimybė prezidentui turėti nepaprastuosius įgaliojimus, (d) prezidento teisė šaukti referendumus, (e) prezidento įgaliojimai vadovauti vyriausybei, (f) prezidento, parlamento ar vyriausybės galių *de facto* turinys, (g) prezidento teisė paleisti parlamentą vertintini kaip papildomi, galintys sėkmingai pasireikšti bet kurioje iš trijų valdymo formų. Būtina pabrėžti, jog mūsų pasiūlyta kriterijų tipologija, o ypač būdingi kriterijai, sudaro vientisą sistemą. O tai reiškia, kad, pavyzdžiui, konstatuodami esant prezidentinę valdymo modelį mes pripažįstame, jog egzistuoja du aspektai: vykdomoji valdžia neatskaitinga parlamentui, ir prezidento *veto* gali būti įveikiamas tik kvalifikuota balsų dauguma. Tik vieno kriterijaus buvimas nesuteiktų galimybės valdymo formą įvardyti kaip prezidentinę. Štai todėl stiprus Lenkijos Prezidento *veto* (jis įveikiamas tik kvalifikuota parlamento balsų dauguma) nėra pagrindas tvirtinti, jog Lenkija yra prezidentinė respublika.

Doktrinoje teismų galių apimtys bei santykių su kitomis valdžiomis forma nėra kriterijai, išreiškiantys valdymo formos turinį. Tad „valdžių padalijimas“ yra lyg ir platesnė sąvoka nei „valdymo forma“. Nagrinėdami Vidurio ir Rytų Europos valstybių valdymo formas daugiau dėmesio skirsime prezidento, vyriausybės ir parlamento tarpusavio santykių

II. VALDYMO FORMA IR VALDŽIŲ PADALIJIMAS

analizei. Lietuvos praktiką vertinsime ne tik valdymo formos, bet ir valdžių padalijimo raiškos aspektu.

1 lentelė. Valdymo formos pagrindiniai ir papildomi kriterijai

Valdymo forma	Pagrindiniai	Papildomi
Prezidentinė respublika	1. Vyriausybė neatskaitinga parlamentui. 2. Prezidento <i>veto</i> įveikiamas parlamento kvalifikuota balsų dauguma.	1. Prezidento rinkimo būdas. 2. Parlamento rinkimų sistema. 3. Prezidento nepaprastųjų įgaliojimų galimybė.
Parlamentinė respublika	Vyriausybė atskaitinga parlamentui.	4. Prezidento teisė šaukti referendumus. 5. Prezidento įgaliojimai vadovauti vyriausybei.
Mišri (pusiau prezidentinė) respublika	1. Vyriausybė atskaitinga parlamentui. 2. Vyriausybė atskaitinga prezidentui.	6. Galių <i>de facto</i> turinys. 7. Prezidento teisė paleisti parlamentą.

III. VALDŽIŲ PADALIJIMAS VIDURIO IR RYTŲ EUROPOS VALSTYBĖSE: VAKARIETIŠKŲ MODELIŲ RECEPCIJOS IR NACIONALINĖS KŪRYBOS SANTYKIS

„Ar didžiosios Europos kultūros srovės ir judėjimai atsirado tik centre? Ar Vidurio Rytų Europa juos vien perimdavo ir išplėtodavo, o pati neinicijuodavo?“¹⁰⁸

Piotr S. Wandycz

4. Valdymo formų aspektai: Jungtinė Karalystė, Vokietijos Federacinė Respublika, Prancūzijos Respublika

Žymus profesorius M. N. Marčenko analizuodamas valdymo formas ir valdžių padalijimo teorijos bei praktikos aspektus atkreipia dėmesį ir į mūsų nagrinėjamo regiono valstybėse vykstančius procesus. Vertindamas Vidurio ir Rytų Europos valstybių konstitucionalizmo raidą ir tendencijas autorius teigia, kad šios šalys „(...) akla ir paklusniai kopijuoja bet kokią „civilizuotų šalių“ praktiką, taip pat ir valdžių padalijimo“¹⁰⁹. Panašias išvadas daro ir E. Jarašiūnas tvirtindamas, jog „(...) literatūroje yra pabrėžiamas Vidurio ir Rytų Europos regiono (kuriam priklauso Lie-

¹⁰⁸ Wandycz P. S. Laisvės kaina. Vidurio Rytų Europos istorija nuo viduramžių iki dabarties. Vilnius: Baltos lankos, 1997. P. 5.

¹⁰⁹ Марченко М. Н. Разделение властей: история и современность. Москва, 1996. С. 55.

tuva) kaip europietiškos Vakarų civilizacijos dalies periferinis pobūdis. Šių šalių istorija – nuolatiniai bandymai pasivyti toliau civilizacijos keliu pažengusius Vakarus¹¹⁰. Dr. K. Taube (*Taube*) analizuodama konstitucingumo procesus Baltijos valstybėse, pastebi ne tik Vakarų patirties recepciją, bet ir nacionalinės istorijos bei šiaurinių politinių realių įtaką¹¹¹. Tad kaip yra iš tikrųjų? Ar šis regionas yra amžinas autsaideris ar lygiavertis Vakarų valstybėms, pajėgus savarankiškai kurti nacionalines valdymo formas?

Reikia pripažinti, jog Jungtinėse Amerikos Valstijose ir Vakarų Europos valstybėse įgyvendinti valdžių padalijimo modeliai buvo neabejotinai kruopščiai tyrinėjami bei vertinami Vidurio ir Rytų Europos šalyse, tačiau net ir paviršutiniškai palyginus valdymo formas galima teigti, jog nė vienas Vakarų Europos valstybėse (Prancūzijoje, Jungtinėje Karalystėje, Vokietijoje, Italijoje, Austrijoje, Šveicarijoje) egzistuojantis valdžių padalijimo modelis nebuvo mechaniškai perimtas. Nėra Vidurio ir Rytų Europoje valdymo formos modelio, kuris net ir papildomų kriterijų aspektu atkartotų Vakarų Europos pavyzdžius. Ši aplinkybė suteikia galimybę teigti, kad konstitucinių sistemų kūrėjai Vidurio ir Rytų Europoje mėgino ne tik aklaai kopijuoti egzistuojančias valdymo formas, bet ir kūrybiškai ieškojo savitos valdžių sąrangos raiškos pagrindimo.

Tačiau nesunkiai galime atpažinti atskirus Vakarų Europos valstybių valdymo formų elementus, perimtus į nacionalines Vidurio ir Rytų Europos valstybių valstybės valdžios sąrangos sistemas.

Todėl, pirma, verta priminti ir pabrėžti kai kuriuos būdingiausius Jungtinės Karalystės, Vokietijos bei Prancūzijos valdžių padalijimo modelių bruožus, kurie, kaip matysime vėliau, ryškiai atsispindės Čekijos, Lenkijos, Vengrijos, Rumunijos, Estijos, Latvijos, Bulgarijos, Slovakijos bei Slovėnijos valstybių konstitucijose. Šioje monografijos dalyje atskirai neaptarinėsime JAV prezidentinės valdymo formos, nes apie jos aspektus jau

¹¹⁰ Jarašiūnas E. Žvelgiant į Lietuvos Respublikos 1992 m. Konstituciją platesniame konstitucionalizmo raidos kontekste // Konstitucija XXI amžiuje. Jurisprudencija: Lietuvos teisės universiteto mokslo darbai. 2002. 30 (22). P. 48.

¹¹¹ Taube C. Baltic Diversity: Comparing Constitutions // Konstitucija XXI amžiuje. Jurisprudencija: Lietuvos teisės universiteto mokslo darbai. 2002. 30 (22). P. 46.

rašėme analizuodami amerikietiškosios stabdžių ir atsvarų doktrinos teorinių ir praktinių aspektą, o be to, prezidentinis valdymo modelis kaip recepcijos pavyzdys buvo ne toks populiarus Europoje, todėl ir Vidurio bei Rytų Europos regione.

Jungtinė Karalystė. Neabejotina, jog Vakarų Europoje klasikiniai parlamentinių valdymo modelių pavyzdžiai yra Jungtinė Karalystė ir Vokietijos Federacinė Respublika. Nors viena jų yra respublika, o kita monarchija, tarp jų nemažai esminių panašumų, kurie pastebimi mūsų nagrinėjamo regiono valstybių valdymo formose.

Jungtinė Karalystė yra tradicinė ir, ko gero, seniausia parlamentinio valdymo modelio šalis. Šioje šalyje egzistuojantis parlamentinis modelis yra unikalus tuo, kad jis nuo XVII a. revoliucinių epochų plėtojamas nuosekliai. Tad šioje šalyje per pastaruosius tris šimtus metų valdymo forma konceptualiai nekito.

Britų valdymo modelis remiasi parlamento suvereniteto doktrina¹¹². Šios doktrinos ištakos siekia Šlovingosios revoliucijos epochą, kai visuomenės mokslų atstovai parlamente, kaip vienintelėje tautos atstovybėje, pradėjo matyti suvereną. Tiesa, reikia atkreipti dėmesį, jog šios šalies konstitucinės teisės doktrinoje sąvoka „parlamentas“ turi kiek kitokią prasmę negu Europos žemyno valstybėse. Čia sąvoka „parlamentas“ apima kelias reikšmingas institucijas – Bendruomenių Rūmus, Lordų Rūmus bei valstybės vadovą – monarchą¹¹³. Todėl doktrinoje nebijoma įvardyti monarcho suverenu, nes ši institucija yra parlamento sampratos dalis.

Didžiojoje Britanijoje egzistuojančiai valdymo formai būdingas svarbiausias parlamentinio modelio elementas – vyriausybės atskaitomybė parlamentui. Čia nematoma prieštaravimo, kad vykdomosios valdžios atstovai gali būti ir įstatymų leidžiamosios institucijos – parlamento – nariai.

¹¹² „The most important characteristic of British constitutional law is the legislative supremacy (sometimes called „sovereignty“) of the United Kingdom of Parliament. Positively this means that Parliament can legally pass any kind of law whatsoever: negatively it means that there is no person or body whose legislative power competes with it overrides it“. Hood Phillips O., Jackson P., Leopold P. Constitutional and Administrative Law. London: Sweet&Maxwell, 2001. P. 22.

¹¹³ Alder J. Constitutional and Administrative law. London: Macmillan Press LTD, 1994. P. 54.

Tad šalies vykdomosios valdžios ministrai yra ir Bendruomenių Rūmų (žemųjų parlamento rūmų) nariai. Vyriausybė privalo turėti Bendruomenių Rūmų daugumos paramą, be kurios ji negali išlikti ir vykdyti vykdomosios valdžios funkcijų.

Nors ir turėdama įgaliojimus bet kada paskelbti išankstinius Bendruomenių Rūmų rinkimus, Vyriausybė yra priklausoma nuo jų pasitikėjimo. Vyriausybė ir Ministras Pirmininkas visuomet yra susaistytas su Bendruomenių Rūmų politine dauguma. Bendruomenių rūmai bet kada gali balsuoti dėl nepasitikėjimo vyriausybe ir taip ją sugriauti. Todėl Parlamentas iš tikro vykdo „*supreme control over all branches of government*“ (aukščiausią visų vyriausybės grandžių kontrolę), ir jam atskaitinga ne tik visa vyriausybė, bet ir atskiri ministrai¹¹⁴.

Tad yra ryškus skirtumas tarp vykdomųjų valdžių formavimo tvarkos mūsų jau minėtose Jungtinėse Amerikos Valstijose (prezidentinio modelio valdymo šalis) ir Jungtinėje Karalystėje. D. Loko XVII a. ir A. V. Daisi suformuluota parlamento viršenybės (*Parliamentary Supremacy*) doktrina Anglijoje nedaug pakitusi iki dabar¹¹⁵. Kai kurie autoriai, analizuodami valdymo modelį, teigia, jog Jungtinėje Karalystėje nėra klasikinio valdžių padalijimo su stabdžių ir atsvarų sistema¹¹⁶. Kiti gi sako, kad ji yra, tik ne tokia ryški kaip Jungtinėse Amerikos Valstijose ar Prancūzijoje¹¹⁷.

Būtų klaidinga manyti, jog Jungtinėje Karalystėje nėra jokių parlamento atsvaros mechanizmų. Pirmiausia konstituciniai papročiai (*Consti-*

¹¹⁴ Hood Phillips O., Jackson P., Leopold P. Constitutional and Administrative Law. London: Sweet&Maxwell, 2001. P. 23.

¹¹⁵ D. Lokas, tvirtindamas, kad įstatymų leidžiamoji valdžia yra aukščiausiaji (*supreme authority*), nenumato galimybės šiai institucijai savivaliauti ir neigti nerašytąją teisę (*unwritten*), kuri turėtų tapti šaltiniu rašytinei. Locke J. Second Treatise of Government. Indianapolis, Cambridge: Hackett Publishing Company, Inc., 1980. P. 70–72.

¹¹⁶ „There is not, and never has been, strict separation of powers in the English constitution in the sense that legislative, executive and judicial powers are assigned respectively to different organs, nor have checks and balances between them been devised as a result of theoretical analysis“. Hood Phillips O., Jackson P., Leopold P. Constitutional and Administrative Law. London: Sweet&Maxwell, 2001. P. 33.

¹¹⁷ „Certainly, the United Kingdom constitution does not recognize the pure theory of the separation of powers as it has traditionally been understood in France. On the other hand, there is a sharper separation of the judicial power.“ Barendt E. An Introduction to Constitutional Law. Oxford, New York: Oxford University Press, 1998. P.

tutional conventions), pagrindinės politinės ir moralinės vertybės (*General political and moral values*), būdami konstitucinės teisės šaltiniais, numato tam tikrą Bendruomenių Rūmų visagalybės ribojimą¹¹⁸. Be to, labai dažnai Jungtinėje Karalystėje atsvara Bendruomenių Rūmams tampa aukštesnieji parlamento rūmai – Lordų Rūmai (*House of Lords*). Tačiau ryškiausia atsvara parlamentui Anglijoje yra teismų įgaliojimai, nes „Aukštojo Teismo teisėjai gali priimti sprendimus, panaikinančius parlamento aktus“¹¹⁹. Kaip ir Jungtinėse Amerikos Valstijose, Anglijoje teismai yra valdžia, dalyvaujanti kuriant teisę. Teismai kuria teisinius precedentes, kurie tampa privalomomis elgesio taisyklėmis¹²⁰. Anglijos teismai taip pat turi galią netaikyti parlamento priimto įstatymo, *de facto* padarančio šią teisės normą neveikiančia. Tokie teisminės valdžios įgaliojimai ryškiai skiriasi nuo teismų civilinės teisės tradicijos šalyse. R. Davidas (*David*) konstatuoja, kad „Aukštųjų teismų teisėjų reikšmė ypatinga ir jų vaidmuo akivaizdus. Skirtingai nuo kontinentinės Europos, Anglijoje egzistuoja tikra teisminė valdžia, kuri savo prestižu ir reikšmingumu yra lygi vykdomajai ir įstatymų leidžiamajai valdžioms“¹²¹. Autoriaus išvada yra vienareikšmiška – Anglijos teismai, skirtingai nei Prancūzijos, turi įgaliojimus, leidžiančius teismą vadinti „tikrąja valdžia“. Tokiomis išvadomis pripažįstama, jog Prancūzijos teismai savo galiomis yra lyg ir per menki vadintis valdžia ar bent valdžia, tolygia įstatymų leidžiamajai ir vykdomajai.

Vokietijos Federacinė Respublika. Vokietijos valstybė yra artima mūsų nagrinėjamo regiono šalims ne tik geografiškai. Manytume, kad Vokietijos patirtis Vidurio ir Rytų Europos valstybių valdymo formų raiškai vertinga dėl kelių priežasčių. Visų pirma Vokietija, kaip ir mūsų nagrinėjamo regiono valstybės, yra romanų-germanų (civilinės) teisės tradicijos šalis. Antra, geopolitinė Vokietijos padėtis yra glaudžiai susijusi su Vidurio ir Rytų Europos kraštais. Tad glaudūs istoriniai, kultūriniai ir kiti santykiai neabejotinai galėjo lemti valdymo formų ar jų elementų recepciją. Trečia, Vokietijos valdymo forma, kaip ir visų Vidurio ir Rytų Europos

¹¹⁸ Alder J. Constitutional and Administrative law. London: Macmillan Press LTD, 1994. P. 29.

¹¹⁹ Dicey A. V. Konstitucinės teisės studijų įvadas. Vilnius: Eugrimas, 1998. P. 36.

¹²⁰ Hogue R. A. Origins of the Common Law. Indianapolis: Liberty Fund, 1986. P. 147–166.

¹²¹ David P. Основные правовые системы современности. Москва, 1996. С. 254.

valstybių, yra respublika. Galiausiai Vokietijoje egzistuojantis demokratinis modelis turi neseną tradiciją, tad jo gyvybingumas yra aktualus Vidurio ir Rytų Europos regiono šalims, kurios neseniai pradėjo demokratinę reformą, todėl Vokietijos valdymo forma įtvirtinta 1949 m. priimta Pagrindiniame Įstatyme (*Grundgesetz*), jos raida yra svarbus šaltinis, turintis įtakos kitų Europos valstybių konstitucingumo procesams.

Vokietiją vertinga pažinti dėl jos sudėtingo istorinio patyrimo siekiant tapti teisine valstybe. Skirtingai negu Jungtinės Karalystės, Vokietijos valdymo forma XX a. buvo daugelį kartų iš esmės keista. Vokietijos konstitucinės teisės doktrinoje (iki XX a. vidurio) teisinės valstybės principo buvo tik užuomazgos. Anglosaksiškasis teisinės valstybės (*rule of law*) principas Vokietijoje buvo tik siekiamybė. Dar prieš šešiasdešimt metų – Trečiojo Reicho epochoje (1933–1945) – mintys apie teisės viešpatavimą galėjo atrodyti utopinės, tačiau jau 1949 m. priimtas Pagrindinis Įstatymas (*Grundgesetz*) įvardijo Vokietiją teisine valstybe. Jis tapo pakankamu teisiniu pagrindu teisinės valstybės plėtrai¹²². Tai reikšmingas žingsnis Vokietijai prisijungiant prie demokratijos plėtros procesų Europoje. Demokratijos, teisinės valstybės plėtros laimėjimai yra reikšmingi tiek, jog šiuolaikinės Vokietijos konstitucinės teisės doktrinoje yra diskutuojama apie valdymo formą, kurią būtų galima įvardyti kaip teisingumą, arba teisėjų valstybę (*Justiz Staat*).

Jungtinėje Karalystėje egzistuojantį valdymo modelį kai kuriais aspektais galėtume lyginti su Vokietijos Federacinės Respublikos valdymo forma. Esminiai parlamentinės valdymo formos kriterijai atkartojami ir vokiškajame modelyje. Tad koks modelis yra Vokietijoje? Vokietijos nacionalinė doktrina valdžių padalijimo principą vertina kaip Vokietijos teisinės valstybės garantą¹²³. Konstitucinės teisės teoretikas K. Hesse (*Hesse*) Vokietijoje egzistuojantį valdžių padalijimo modelį įvardija kaip parlamentinės vyriausybės sistemą¹²⁴.

¹²² *Van Caenegem R. C.* An Historical Introduction to Western Constitutional Law. Cambridge: Cambridge University Press, 1995. P. 270–291.

¹²³ *The Rule of Law // Basic Law for the Federal Republic of Germany.* Bonn: Published by the Press and Information Office of the Federal Government, 1998. P. 18–19.

¹²⁴ *Karpen U.* The Constitution of the Federal Republic of Germany: Essays on the Basic Rights and Principles of the Basic Law with a Transl. of the Basic Law. Baden-Baden, 1988. P. 19–20.

Šiam modeliui būdinga tai, jog Ministrų Kabinetas gali veikti tik gavęs parlamento mandatą. Bundestagas (*Bundestag*) yra institucija, atstovaujanti Vokietijos žmonėms ir renkama laisvuose ir tiesioginiuose rinkimuose. Bundestagą sudaro 656 nariai, išrinkti taikant mišrią rinkimų sistemą. Tad tai atstovaujamoji institucija. Kiekvienas naujai išrinktasis Bundestagas išrenka Federacijos Kanclerį – vyriausybės vadovą¹²⁵. Egzistuojanti sistema numato galimybę vykdomosios valdžios šakos nariams būti parlamento nariais. Tuo Vokietijos sistema yra panaši į minėtą Jungtinėje Karalystėje egzistuojantį modelį. Abiejose valstybėse vyriausybės negali išlikti, neturėdamos parlamento pasitikėjimo. Taigi VFR Vyriausybė negali išlikti ilgiau nei to nori parlamentas¹²⁶. Kadangi vyriausybės išlikimas priklauso nuo Bundestago (*Bundestag*) pasitikėjimo, Bundestago daugumos lyderis tampa vykdomosios valdžios vadovu, nes tik tokia vykdomoji valdžia gali tikėtis turėti parlamento pasitikėjimą. Vokietijos valdymo formos specifiskumas pasireiškia tik tuo, kad nepasitikėjimas vykdomąja institucija gali būti išreiškiamas lyg ir netiesiogiai. Bundestagas reiškia nepasitikėjimą Federacijos Kancleriu ne balsuodamas dėl nepasitikėjimo, o išrinkdamas naująjį vykdomosios valdžios vadovą¹²⁷.

Tačiau Vokietijos parlamentas nėra visagalis. Vokietijos 1949 m. Pagrindiniame Įstatyme (Konstitucijoje) numatyta sistema, ribojanti parlamento galias. Visų pirma Pagrindinio Įstatymo (Konstitucijos) 73 ir 74 straipsniai įvardija visuomeninių santykių sritis (pilietybė, telekomunikacija, oro transportas, užsienio ir gynybos reikalai ir pan.), kuriose Bun-

¹²⁵ G. Sartori (*Sartori valdymo formą Jungtinėje Karalystėje įvardija kaip premjero (Premiership system), o Vokietijoje – Kanclerio (Kanzlerdemokratie) sistemą. Manytume, kad tokia pavadinimų įvairovė nekeičia turinio, kurio pagrindu nustatome valdymo formas. Nors autorius išreiškdamas valstybių valdymo formas naudojami politologiniais argumentais, tačiau pritaria, kad minimos valstybių valdymo formos yra parlamentinės. Sartori G. Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes. New York: New York University Press, 1997. P. 105–108.*

¹²⁶ Mesonis G. Valdžių padalijimas: teisinės valstybės charakteristika // Konstitucingumas ir pilietinė visuomenė. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2003. P. 121.

¹²⁷ State institutions // Basic Law for the Federal Republic of Germany. Bonn: Published by the Press and Information Office of the Federal Government, 1998. P. 27–28.

destagas yra įgaliojamas kurti įstatymus. Kuriant kitus įstatymus dalyvauja Bundesratas (*Bundesrat*), atstovaujantis žemių interesams.

Bundestago negebėjimas išrinkti Federacijos Kanclerio yra pagrindas Vokietijos Prezidentui paleisti parlamentą (VFR Pagrindinio Įstatymo 63 str.). Tačiau tokia konstitucinių teisinių santykių raidos praktika yra labai reta šioje šalyje. Bundestago rinkimų sistema (mišri) garantuoja galimybes formuoti stabiliai parlamentinei daugumai, kurios atstovas ir tampa vyriausybės vadovu. Todėl Federacijos Prezidentas turi tam tikrų įgaliojimų parlamento ir vyriausybės santykių sistemoje, tačiau akivaizdu, jog konstitucinių galių centras yra Bundestagas, Bundesratas ir Federalinė Vyriausybė.

Ypač svarbią reikšmę Vokietijos parlamento galių atsvarai turi Federalinis Konstitucinis Teismas¹²⁸. Ši teismą doktrina drąsiai vadina „(...) aukščiausia konstitucine institucija (...)“¹²⁹. Ir tam yra pagrindas, nes Vokietijos Federacinės Respublikos Konstitucinis Teismas: (a) sprendžia Federacijos ir jos subjektų ginčus, (b) taria paskutinį žodį sprendžiant vykdomosios ir leidžiamosios institucijų kompetencijos klausimus, (c) svarsto, ar valstybės valdžios institucijų priimti teisės aktai atitinka Pagrindinį Įstatymą, (d) priima ir nagrinėja skundus dėl žmogaus teisių pažeidimų, (d) turi įgaliojimus spręsti partijų veiklos konstitucingumo klausimus. Konstituciniam Teismui konstatavus, jog įstatymas prieštarauja šalies Pagrindiniam Įstatymui, toks įstatymas nustoja juridinės galios¹³⁰.

Valdymo formos kriterijų raiška suteikia galimybę nedvejojant teigti, jog Vokietijos Federacinės Respublikos valdymo forma turi būti traktuojama kaip parlamentinė respublika.

Prancūzijos Respublika. Daugiausiai diskusijų doktrinoje vyksta dėl valdymo formos, egzistuojančios Prancūzijos Respublikoje. Kaip jau buvo minėta kebliausia yra šios valdymo formos kriterijų atrankos problema. Štai kai kurie autoriai, analizuodami šios valstybės realijas, teigia, jog „V Prancūzijos Respublikos santvarka kai kuriais bruožais panaši į prezi-

¹²⁸ Хесце К. Основы конституционного права ФРГ. Москва, 1981. С. 315–323.

¹²⁹ Federal Constitutional Court // Basic Law for the federal Republic of Germany. Bonn: Published by the Press and Information Office of the Federal Government, 1998. P. 31.

¹³⁰ Facts about Germany. Frankfurt am Main: Societäts-Verlag, 1996. P. 178.

dentinę valstybę: prezidentas renkamas per visuotinius rinkimus ir politiškai neatsiskaito parlamentui, vykdo ne tik valstybės vadovo funkcijas, bet ir *de facto* yra vyriausybės vadovas bei vyriausiasis kariuomenės vadas. Kita vertus, Prancūzijos santvarka panaši į parlamentinę kabinetinę formą: vyriausybės sudėtį, pasitaręs su premjeru, pirmiausia nustato prezidentas, bet paskui turi gauti Nacionalinio Susirinkimo sutikimą. Prancūzijos vyriausybės ir premjero atsakomybė taip pat yra dviguba (...)“¹³¹. Akivaizdu, jog V. Lamentovičius, taip apibūdinamas Prancūzijos valdymo formą, vadovaujasi tiek politologiniais, tiek ir teisiniais kriterijais. Paradoksaliausia tai, jog autorius, nemažai dėmesio skirdamas valdymo formų tipologijos problematikai, iki galo neatsako, kokiai gi valdymo formai priskiria prancūziškąjį valdymo modelį.

Kiti mokslo atstovai, teigdami, jog Prancūzijoje egzistuoja mišri (pusiau prezidentinė) valdymo forma, nurodo skirtingus bet jau konkrečius kriterijus, kurių pagrindu valdymo forma, jų nuomone, turėtų būti suprantama kaip mišri (pusiau prezidentinė)¹³². Trečia grupė doktrinos atstovų (jie jau buvo minėti, pvz., M. Diuveržė)¹³³, skelbia, jog mišrios (pusiau prezidentinės) valdymo formos ypatybė yra ta, kad ji yra paslanki, todėl jos turinys priklauso nuo sutampančių parlamentinės daugumos ir prezidento politinių nuostatų. Esant tokiam politinių nuostatų sutapimui, valstybės institucijų tarpusavio santykiai panašėja į prezidentinį valdymo modelį, o nesant politinių pažiūrų sutapties – į parlamentinį modelį. Šio autoriaus nuomone, neįmanoma suprasti valdymo formų vien tik analizuojant teisės normas. Kiti valstybės valdymo formos tyrėjai, pritardami pačiai išvadai, jog Prancūzijoje yra realizuotas mišrus (pusiau prezidentinis) valdymo modelis, atmeta politinius argumentus, manydami, jog ši valdymo forma pasireiškia Prezidento įgaliojimais vyriausybės atžvilgiu bei valstybės vadovo galiomis paleisti Nacionalinį Susirinkimą¹³⁴. Būtent tokiems kriterijams prirtume ir mes, valdymo formos pasireiškimo ieškodami teisės normose.

¹³¹ *Lamentowicz W.* Šių laikų valstybė. Vilnius: Alma litera, 1998. P. 105–106.

¹³² *Демшель А. и др.* Институты и власть во Франции. Москва, 1977. С. 56.

¹³³ *Jarašiūnas E.* Valstybinės valdžios institucijų santykių problemos konstitucinėje justicijoje. Daktaro disertacijos santrauka. Vilnius, 1999. P. 9.

¹³⁴ <http://magnet.undp.org/docs/parliaments/governingproc.20system.htm>

Prancūzijos Respublikos 1958 m. Konstitucijoje net keliose vietose įvardytas (tiesiogiai ir netiesiogiai) suvereniteto šaltinis. Visų pirma Konstitucijos preambulėje vartojama sąvoka „prancūzų tauta...“ daro nuorodą į suverena. Be to, pirmasis Konstitucijos skirsnis „Apie suverenitetą“ įtvirtina, jog „Nacionalinis suverenitetas priklauso tautai, kuri jį įgyvendina per savo atstovus ir referendumo būdu“¹³⁵. Tad visos valdžios yra kildinamos iš tautos.

Prancūzijos Respublikos Konstitucijoje valdžių sąrašas pradedamas vykdomosios valdžios pareigūnų ir jų funkcijų išvardijimu. Čia vykdomoji valdžia yra Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė¹³⁶. Įstatymų leidžiamoji bei teisminės valdžios šakos konstitucijoje įvardijamos kaip savarankiškos institucijos. Nors vykdomoji valdžia turi plačius įgaliojimus, Vyriausybė neturi galimybės veikti be parlamento pritarimo. Vyriausybės formavimo laikotarpiu konstitucija suteikia šalies vadovui teisę dekretu skirti ministru pirmininku bet kurį asmenį, nereikalaujama šios kandidatūros derinti su parlamentu. Tačiau nekreipti dėmesio į Nacionalinio Susirinkimo nuomonę (t. y. realią politinių jėgų sanklodą) prezidentas negali, nes Konstitucija reikalauja, kad naujai sudaryta vyriausybė gautų parlamento pasitikėjimą. Jei tokio pasitikėjimo negauta, Ministras Pirmininkas privalo įteikti šalies vadovui – Prezidentui – Vyriausybės atsistatydinimo dokumentus. Prancūzijos Respublikos Konstitucijos 12 straipsnis numato galimybę Prezidentui paleisti žemutinius parlamento rūmus (Nacionalinį Susirinkimą). Šalies vadovas turi konstitucinius įgaliojimus po konsultacijų su ministru pirmininku ir abiejų parlamento rūmų pirmininkais paskelbti apie Nacionalinio Susirinkimo paleidimą. Įgaliojimų išskirtinumą pabrėžia tai, jog pagrindinis įstatymas įpareigoja Prezidentą tik konsultuotis. Šių konsultacijų turinys ir jų rezultatas nepanaikina Prezidento teisės paleisti Nacionalinį Susirinkimą. Todėl *de facto* šalies vadovas gali pasinaudoti teise paleisti Nacionalinį Susirinkimą tuomet, kai nuspręs, jog tai padaryti būtina. Vyriausybės vadovus taip pat skiria šalies Prezidentas. Prancūzijoje įgyvendintas valdžių padalijimo modelis nenumato galimybės suderinti parlamento deputato ir Vyriausybės nario posto (Kon-

¹³⁵ http://www.uni-wuerzburg.de/law/fr00000_.html

¹³⁶ Деминель А. и др. Институты и власть во Франции. Москва, 1977. С. 61–64.

stitucijos 23 str.), tad šiuo aspektu Prancūzijos valdymo forma panašesnė į JAV egzistuojantį modelį.

Taip pat kaip ir Vokietijoje, Prancūzijoje Parlamento įstatymų leidybos įgaliojimai tiksliai išreikšti Konstitucijos 34 straipsnyje. Šioje teisės normoje įvardyta visuomeninių santykių sritis, kurioje Parlamentui suteikti įstatymų kūrimo įgaliojimai. Kiti visuomeniniai santykiai gali būti reguliuojami kitų valstybės institucijų priimtais teisės aktais. Tad parlamento galios yra ribojamos leidžiamosios valdžios struktūriniais sprendimais (dveji parlamento rūmai) bei stipria vykdomąja valdžia¹³⁷.

Šios konstitucinės nuostatos paryškina vykdomosios valdžios, kaip savarankiškos, įgaliojimus. Prancūzijos Konstitucija suteikia šalies vadovui įgaliojimus pirmininkauti Ministrų Taryboje. Tai ryškūs įgaliojimai, kurių neturi Vokietijos valstybės vadovas. Prancūzijos Respublikos Konstitucija (9 str.), suteikdama Prezidentui įgaliojimus vadovauti Ministrų Tarybai, numato šalies vadovui atsakingą pareigą nuolat dalyvauti vykdomosios valdžios veikloje. Tačiau Prancūzijos valstybės vadovo *veto* teisę, įveikiamą nesudėtinga parlamentine procedūra, reikėtų vertinti kaip nepakankamai efektyvią galimybę dalyvauti įstatymų kūrybos procese. Nors Prancūzijos Respublikos Konstitucijos 10 straipsnis skelbia, kad Prezidentas turi galimybę „pareikalauti iš Parlamento, kad jis iš naujo svarstyti įstatymą“, tačiau *veto* yra įveikiamas paprastąja parlamento narių balsų dauguma. Prancūzijos Konstitucijos 16 straipsnyje įtvirtinta nepaprastųjų įgaliojimų, kuriais Prezidentas gali pasinaudoti tik kilus pavojui „Respublikos institutams, Tautos nepriklausomybei, šalies teritorijos vientisumui“, galimybė¹³⁸. Tai svarūs įgaliojimai, nes skelbti ypatingą padėtį Prezidentui nereikia nei Vyriausybės, nei Parlamento sutikimo. Dėl šios prezidento teisės daugiausia diskutuojama ir išsakyta daugiausia kontraversišku nuomonių. Tačiau dėl ankstesnėje monografijos dalyje išdėstytų argumentų mes šių įgaliojimų nelaikome pagrindiniais, t. y. atspindinčiais valdymo formą.

¹³⁷ Mesonis G. Valdžių padalijimas: teisinės valstybės charakteristika // Konstitucingumas ir pilietinė visuomenė. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2003. P. 123.

¹³⁸ http://www.uni-wuerzburg.de/law/fr00000_.html

Jau anksčiau apsibrėžėme, jog prioritetiniais pripažinome teisinius, o ne politologinius argumentus. Mūsų pasirinkti kriterijai leidžia Prancūzijos Respublikos valdymo formą vertinti kaip mišrią (pusiau prezidentinę).

5. Valdymo formų įvairovė: Vidurio ir Rytų Europa

Istorinis Vidurio ir Rytų Europos valstybių valdymo formų paveldas. Kaip jau buvo minėta, Vidurio ir Rytų Europos valstybių istorinis paveldas yra labai nevienodas. Vienos jų gali didžiuotis turtinga valstybinės raidos istorija, kitos valstybingumą skaičiuoja tik dešimtmečiais.

Autoriai, nors ir pripažindami Vidurio ir Rytų Europos konstitucingumo procesų autsaideriškumo dimensiją, pastebi ir nacionalinių pastangų raišką. Štai teigiama: „(...) nepaisant negilaus civilizacinio įdirbio kartkartėmis regime ir paradoksalių dalykų – netikėtų politinės teisinės sistemos laimėjimų (į šį laimėjimų sąrašą reikėtų įrašyti 1222 m. Vengrijos aukso bulę, XVI a. priimtus Lietuvos Statutus, 1791 m. Žečpospolitos (Lenkijos–Lietuvos valstybės) Konstituciją“¹³⁹. Tačiau tai buvo tik senos ir garbingos istorijos dalis. Dauguma mūsų nagrinėjamo regiono valstybių dar XX a. pradžioje buvo integralios Vokietijos, Austro–Vengrijos ar Rusijos imperijų sudedamosios dalys. Nors dauguma jų (Lenkija, Lietuva, Čekija, Vengrija) viduramžiais turėjo valstybingumą, XX a. pradžioje kad ir menkiausias jų aspiracijos dėl nepriklausomybės buvo vertinamos kaip kėsinimasis į europinę tvarką ir teisę. O ir nė viena iš minėtų imperijų valdymo formų negalėjo būti vertinama kaip demokratinė. Nors XX amžiaus pradžioje šiose imperijose egzistavo parlamentų institutai, jie vaidino labiau simbolinį vaidmenį. Nei kaizerio Vilhelmo II (*William II*) Vokietijoje, Pranciškaus Juozapo (*Francis Joseph*) Austro–Vengrijoje, nei tuo labiau Nikolajaus II Rusijoje tuomet egzistavusioje valdžių sąrangoje ieškoti valdžių padalijimo, stabdžių ir atsvarų sistemų būtų bergždžias darbas. Nors Vokietijos valdymo forma formaliai panašėjo į demokratiš-

¹³⁹ Jarašiūnas E. Žvelgiant į Lietuvos Respublikos 1992 m. Konstituciją platesniame konstitucionalizmo raidos kontekste // Konstitucija XXI amžiuje. Jurisprudencija: Lietuvos teisės universiteto mokslo darbai. 2002. 30 (22). P. 48.

kus modelius, tačiau čia Reikstagas negalėjo tvirtinti biudžeto, negalėjo pareikalauti atsakomybės iš kanclerio. Net ir tokių ribotų galių parlamentą kaizeris galėjo bet kada paleisti. Neatsitiktinai tuometinė valdymo forma literatūroje dėl demokratiškumo stokos įvardijama kaip „Hohencolernų pseudoabsoliutizmas“¹⁴⁰. Nors parlamentarizmas Austro–Vengrijos Imperijoje reiškėsi ryškiau nei Vokietijoje, nacionalinių mažumų problemos vertė šalies vadovus demokratines tendencijas riboti. Rusija (net ir esant parlamentarizmo požymių) buvo akivaizdžiai autokratiška. Didžiosios imperijos blaškėsi tarp autoritarizmo ir konstitucionalizmo. Tos menkos demokratinės tendencijos šiose imperijose kontrastavo su egzistuojančiu ypač griežtu ir neigiamu požiūriu į tautinių mažumų (lenkų, lietuvių, latvių, estų, čekų, slovakų, vengrų ir kitų) nacionalines aspiracijas¹⁴¹. Bulgarija ir Rumunija XX a. pradžioje jau buvo nepriklausomos, ir jų perspektyvos atrodė kiek giedresnės, tačiau ilgalaikė kova su Osmanų Imperija dėl egzistencijos paliko pėdsakus. Šalių valdymo formos nebuvo panašios į demokratines.

Po Pirmojo pasaulinio karo atsikūrusios Lenkija, Čekoslovakija, Vengrija, Lietuva, Latvija, Estija teturėjo ilgalaikio gyvenimo nedemokratinėse imperijose, kur buvo slopinamas tautiškumas, patyrimą. Sunku prognozuoti, koks būtų buvęs Vidurio ir Rytų Europos šalių likimas po Pirmojo pasaulinio karo, jei nebūtų Jungtinių Amerikos Valstijų prezidento V. Vilsono (*Woodrow Wilson*) paskelbto tautų apsisprendimo principo. V. Vilsono požiūriu, tautų apsisprendimas turėjo atnešti taiką ir pažangą į Europą. Jungtinių Amerikos Valstijų prezidento paskelbtas tautų apsisprendimo principas rėmėsi dviem aspektais: (a) garbingu ir teisingu naujų sienų nustatymu (b) bei naujų valstybių demokratizacija¹⁴². Paradoksalu, bet artimiausia Vidurio ir Rytų Europos kaimynė Vakarų Europa nieko panašaus savo kaimynei nesūlė. „Pirmasis pasaulinis karas baigėsi

¹⁴⁰ Koch W. H. *A Constitutional History of Germany in the Nineteenth and Twentieth Centuries*. London, 1986. P. 173.

¹⁴¹ Hughes Stuart H. *Contemporary Europe: A History*. New Jersey: Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, 1981. P. 23.

¹⁴² Hughes Stuart H. *Contemporary Europe: A History*. New Jersey: Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, 1981. P. 109–110.

konservatyvių Europos monarchijų žlugimu, demokratijos ir tautų apsisprendimo pergale. Tačiau ta pergalė nebuvo nei galutinė, nei tvirta¹⁴³.

Pasinaudojus palankiomis istorinėmis aplinkybėmis ir JAV prezidento pasiūlyta tautų apsisprendimo teise Vidurio ir Rytų Europos žemėlapyje atsiranda naujų valstybių. Jau minėjome, jog valdymo forma turi turėti labai tvirtą filosofinį metodologinį pagrindimą. Tik tokiais kriterijais grindžiama motyvacija gali garantuoti, jog egzistuos supratimas pačios valdžios viduje, jog esanti valdžių pusiausvyra yra ne trūkumas, o pranašumas. Tokia filosofine motyvacija remdamasis V. Vilsonas siūlė tautoms laisvę ir demokratiją.

Tačiau buvo akivaizdu, jog nacionalinių doktrinų, pagrindžiančių demokratines valdymo formas, nebuvo, o Lenkijos, Lietuvos, Čekijos, Vengrijos viduramžių istorinis patyrimas XX a. tiko tik kaip nacionalinės idėjos ir garbės skatinimo būdas. Perimti „senąsias“ valdymo formas buvo nerealu. Tad konstitucionalizmas ir siekis sukurti demokratines sistemas šiose šalyse startavo kartu su valstybių atgimimu XX a. pradžioje. Todėl ne nuostabu, jog beveik visose šio regiono valstybėse iliuzijos, jog galima greitai perimti ir sukurti demokratinius valdymo modelius, žlugo. Iki pat Antrojo pasaulinio karo šios šalys gyveno egzistuojant nedemokratinėms valdymo formoms.

Lenkijoje 1918–1926 m. parlamentarizmo krizė atvedė prie besiformuojančios demokratinės valdymo formos griūties. Valdžioje domino diktatoriškais metodais valdantis maršalas J. Pilsudskis (*Pilsudski*)¹⁴⁴. N. Daviasas (*Davies*), analizuodamas kariuomenės vietą valdžios sąrangoje, teigia, jog net ir po „(...) Pilsudskio mirties 1935 m., „pulkininkų“ epochoje, ji virto dominuojančia jėga“¹⁴⁵. Lenkijos Respublika nesugeba pasiekti tokio demokratijos lygmens, kuris būtų lygintinas su tuo metu egzistavusiomis valdymo formomis Šveicarijoje, Švedijoje, Jungtinėje Ka-

¹⁴³ *Wandycz S. P.* Laisvės kaina. Vidurio Rytų Europos istorija nuo viduramžių iki dabarties. Vilnius: Baltos lankos, 1997. P. 206.

¹⁴⁴ *Nalenč D., Nalenčius T.* Juzefas Pilsudskis. Legendos ir faktai. Vilnius: Mintis, 1991. P. 195–241.

¹⁴⁵ *Davies N.* Dievo žaislas. Lenkijos istorija. II tomas. Vilnius: Lietuvos rašytojų sąjungos leidykla, 2002. P. 444–445.

ralystėje, Olandijoje. „Parlamentinė demokratija žlugo (...) jos taip niekad ir nepakeitė jokia panaši sistema“¹⁴⁶. Kitus šio regiono valstybių politinius režimus ištiko panašus likimas. Baltijos šalių pastangos (1918–1940) sukurti demokratines valdymo formas taip pat žlugo. Tarpukario Vengrijos, valdomos regento admiralo M. Horti (*Horthy*), valdymo modelis taip pat tik pretendavo būti demokratinis. Vengriškasis modelis buvo paremtas „(...) manipuliavimu rinkėjais ir administraciniu spaudimu“. Tad nors ir egzistavo opozicinės partijos parlamente, jos „neturėjo jokių galimybių pakeisti savo kaip nuolatinės mažumos statuso“. Egzistuojanti sistema „garrantavo valdžią vadinamajai vienybės partijai, kuri buvo greičiau valdymo priemonė negu vienminčių sąjunga“¹⁴⁷.

Dominuojančioje to meto vertybių sistemoje (turima galvoje Vidurio ir Rytų Europa) valstybingumo išsaugojimo ir tautiškumo aspektas turėjo didesnę vertę nei žmogaus teisės ir laisvės. Tuo labiau, jog nedemokratinų režimų teorinis pagrindas buvo tuomet populiarus Europoje. Dominavo austrijos profesoriaus L. Gumplovičiaus teorija, skelbusi, kad prievarta visuomeniniuose santykiuose yra natūrali ir tik jos dėka nusistovi pusiausvyra tarp valdžios šakų ir visuomenėje. Valstybės tikslą L. Gumplovičius suprato kaip tvarką, būtiną valdantiesiems, kurie, realizuodami interesus, kuria įstatymus.¹⁴⁸ Autoriaus nuomone, vienos valdžios yra kelios funkcijos, ir jos skirstomos tik valdymo racionalumo tikslu.

Net dažnai kaip demokratijos pavyzdys Vidurio ir Rytų Europoje nurodomoje Čekoslovakijoje (1918–1938) valdymo forma šių dienų aspektu kelia abejonių. To meto ir tame regione vyraujanti teisinė ir politinė mintis buvo gana kontrastinga. Štai T. G. Masaryko (*Masaryk*), kurį Vakarai vertino kaip vieną demokratiškiausių tarpukariu Vidurio ir Rytų Europos vadovą, nuomone, „demokratija – tai lygiųjų pašnekesys“, kad

¹⁴⁶ Davies N. Dievo žaislas. Lenkijos istorija. II tomas. Vilnius: Lietuvos rašytojų sąjungos leidykla, 2002. P. 466.

¹⁴⁷ Wandycz S. P. Laisvės kaina. Vidurio Rytų Europos istorija nuo viduramžių iki dabarties. Vilnius: Baltos lankos, 1997. P. 220.

¹⁴⁸ Гумплович Л. Общее учение о государстве. Санкт-Петербург, 1910. С. 265–270.

„parlamentas“ turi gražią prasmę, tik ją reikia įkūnyti“¹⁴⁹. Tačiau šios gražios idėjos netrukde buvusiam Austro–Vengrijos Imperijos parlamento deputatui, profesoriui, aktyviam kovotojui už čekų teises ir laisves T. G. Masarykui turėti nuomonę, kad „nesubrendusiai demokratijai yra būtinas šlakelis diktatūros“¹⁵⁰. Kaip tik tokia demokratija T. G. Masaryko nuomone ir buvo Čekoslovakijoje. Todėl nenuostabu, jog dalis čekų mokslininkų T. G. Masaryko valdymą vertino kaip diktatūrą, kuri rėmėsi pareiga. Valdymo formos tyrinėtojai teigia, jog tuomet šioje šalyje valdymo sistema rėmėsi trimis institucijomis: „prezidento aplinka, koalicine vyriausybe ir finansiniu bei ekonominiu establishment’u“¹⁵¹.

Vyraujant tokiom nuomonėm, teorijom ir realijom, iškilo tautos suverenumo realizavimo ir valdžios legitimumo klausimai, tik tuo metu jie buvo ne ypač svarbūs, todėl nesprenžiami. Žinoma, Čekoslovakijos, Vengrijos, Lenkijos, Latvijos, Lietuvos ar Estijos politiniai režimai savo nuožmumu bei nepagarba žmogaus teisėms ir laisvėms negalėjo prilygti režimams J. Stalino valdomoje Sovietų Sąjungoje ar A. Hitlerio Trečiajame Reiche, tačiau apie demokratijos sėkmę šiame regione taip pat negalima kalbėti.

Po Antrojo pasaulinio karo Sovietų Sąjungos jėga įdiegtos valdymo formos didino Vidurio ir Rytų Europos šalių gyvavimo nedemokratinio politinio režimo sąlygomis patyrimą. Nors šalys buvo vadinamos socialistinėmis, liaudies ar demokratinėmis, iš tikrųjų tokios nebuvo. Komunistinė ideologija paremti politiniai režimai savo nuožmumu pranoko tarpukario autoritarizmo tendencijas. O Slovakija ir Slovėnija tebuvo nedemokratinė valstybių „federaciniai“ subjektai.

Po 1988–1991 m. permainų Vidurio ir Rytų Europos valstybės naujas valdymo formas galėjo kurti atsižvelgdamos į pasaulio bei menką savąjį demokratijos patyrimą. Todėl net valstybingumo tradicijomis garsėjančios šalys susidūrė ir susiduria su demokratinė valdymo formų kūrybos problema.

¹⁴⁹ Čapek K. Pašnekesiai su T. G. Masaryku. Vilnius: Amžius, 1994. P. 259.

¹⁵⁰ Wandycz S. P. Laisvės kaina. Vidurio Rytų Europos istorija nuo viduramžių iki dabarties. Vilnius: Baltos lankos, 1997. P. 223.

¹⁵¹ Ten pat. P. 223.

Vidurio ir Rytų Europos valstybių valdymo formos: pagrindinių ir papildomų kriterijų raiška. Teorinėje darbo dalyje išsiaiškinome, kad valdymo forma yra teisinė kategorija. Tad pagrindiniai jos raiškos kriterijai tegali būti *de jure* kontekste. Todėl Vidurio ir Rytų Europos šalių valdymo formos gali būti tiriamos nagrinėjant šių šalių konstitucijas ir įstatymus, reglamentuojančius valdžių sąrangos sistemas.

Viena svarbiausių valdymo formos charakteristikų yra suvereniteto šaltinis. Kaip jau minėjome, suvereniteto šaltinis brėžia ryškią takoskyrą tarp respublikų ir monarchijų. Monarchijose suverenitetas sietinas su valstybės vadovo (karaliaus, imperatoriaus, kunigaikščio) asmenybe (bent teoriškai). Respublikoje suvereniteto šaltinis kildinamas iš tautos. Jau buvo minėta, jog pirmosios pasaulyje Jungtinių Amerikos Valstijų Konstitucijos (1787 m.) preambulė ir tekstas formuluojami taip, kad būtų akivaizdžiai įvardytas suvereniteto šaltinis – Tauta.

Įžanginėje darbo dalyje, apibrėždami Vidurio ir Rytų Europos valstybes, svarbiausiu atrankos kriterijumi pasirinkome valstybių stabilumą, kuris yra būtina tyrimo išvadų ilgalaikiškumo prielaida. Valstybės, kurių valdymo formos yra mūsų tyrimo objektas, pabrėžia ištikimybę teisinės valstybės principams evoliucinės plėtros metodais, todėl, manytume, jos geriausiai atspindi regiono tendencijas.

Duomenys, pateikti 2 lentelėje, rodo, kad didžioji dalis Vidurio ir Rytų Europos šalių konstitucijas priėmė XX a. paskutinio dešimtmečio pradžioje. Kaip naujas reikėtų vertinti Latvijos bei Vengrijos konstitucijas, kurios buvo tikslintos arba pildytos iš esmės. Šios valstybės nūdienos realijoms pritaikė 1922 m. (Latvija) ir 1949 m. (Vengrija) konstitucijas. Tik vienintelėje Lenkijos Respublikoje nuolatinė Konstitucija buvo rengiama ilgiau ir buvo priimta tik 1997 metais. Ji pakeitė laikinąją Mažąją Konstituciją, galiojusią nuo nedemokratinio režimo žlugimo Lenkijoje momento iki 1997 metų.

Nors šio regiono konstitucingumo procesus veikė panašūs visuomeniniai procesai bei geopolitinės realijos, konstitucijose įtvirtintos valdymo formos skiriasi viena nuo kitos ir nuo Vakarų Europoje egzistuojančių valdymo modelių.

Kadangi Vidurio ir Rytų Europos valstybių ir tautų suverenitetai ilgai buvo varžomi, tautos suverenumas visur įtvirtinamas konstituciniu

lygmeniu. Šių šalių konstitucijose nepaliekama abejonių dėl suvereno (2 lentelė).

Bulgarijos Respublikos Konstitucijos preambulės tekste nurodoma, jog „Septintojo Didžiojo Nacionalinio Susirinkimo nariai, vykdydami Bulgarijos Tautos valią, (...), įsteigiame šią Konstituciją“¹⁵². Tad, nors preambulėje įvardijama, kad šią Konstituciją įsteigia ne Tauta, bet jos įgaliojimus turinti institucija, suvereniteto šaltiniu abejoti netenka. Bulgarijos Respublikos Konstitucijos 1 straipsnis reglamentuoja netgi kelis aspektus. Visų pirma šioje normoje įvardijama tiksli Bulgarijos valdymo forma – parlamentinė respublika ir kad „visi valstybės įgaliojimai veikti kyla iš Tautos“¹⁵³. Labai panašiai suvereniteto klausimas išspręstas Čekijos Respublikos Konstitucijoje. Pagrindinis šalies įstatymas skelbiamas Tautos vardu, o antrajame Konstitucijos straipsnyje nurodoma, jog „Visi valstybės įgaliojimai kyla iš Tautos (...)“¹⁵⁴. Estijos Konstitucijoje įtvirtinta, jog Estijos Tauta yra vienintelis valdžios šaltinis ir kad šalyje egzistuojanti valdymo forma yra respublika¹⁵⁵. Estijos kaimynė Latvija taip pat Konstitucijoje (1 str.) respubliką nustato kaip valdymo formą. Suvereniteto šaltinis nurodomas Latvijos Respublikos pagrindinio įstatymo (2 str.) straipsnyje – „Latvijos valstybės suverenumas kyla iš Latvių Tautos“¹⁵⁶. Tad Latvijos Respublikos Konstitucija nedaro takoskyros tarp valstybės ir tautos suverenitetų. O tai modernaus konstitucionalizmo išraiška¹⁵⁷. Lenkijos pagrindinis įstatymas šiuo požiūriu yra dar tikslesnis. Šios valstybės Konstitucijos preambulė ne tik nurodo Tautą kaip Konstitucijos kūrėją, bet taip pat įvardija, kad „Tauta – visi Respublikos piliečiai“¹⁵⁸. Suvereniteto kilmės klausimas reglamentuotas Konstitucijos 4 straipsnyje, čia įtvirtinta, jog

¹⁵² http://www.uni-wuerzburg.de/law/bu00000_.html

¹⁵³ http://www.uni-wuerzburg.de/law/bu00000_.html

¹⁵⁴ http://www.uni-wuerzburg.de/law/ez00000_.html

¹⁵⁵ *Дмитриев Ю. А. Новые Конституции стран СНГ и Балтии. Сборник документов. Москва, 1994. С. 597.*

¹⁵⁶ http://www.saeima.lanet.lv/LapasEnglish/Constitution_Saturs.htm

¹⁵⁷ *Mikainis Z. The Influence of the Constitution upon the Development of Constitutionalism of Latvia // Konstitucija XXI amžiuje. Jurisprudencija: Lietuvos teisės universiteto mokslo darbai. 2002. 30 (22). P. 176.*

¹⁵⁸ http://www.uni-wuerzburg.de/law/pl00000_.html

aukščiausia valdžia Lenkijos Respublikoje priklauso Tautai. Rumunijos valdymo formos ir suvereniteto šaltinis apibrėžtas dviejuose pagrindinio įstatymo straipsniuose. Vienas jų (1 str.) įtvirtina valdymo formą – respubliką, kitas (2 str.) skelbia, jog „Nacionalinis suverenitetas kyla iš Rumunijos Tautos, kuris įgyvendinamas atstovaujamųjų institucijų arba referendumo būdu“¹⁵⁹. Labai panašiai formuluojami Slovėnijos, Slovakijos bei Vengrijos Konstitucijos straipsniai. Vengrijos Respublikos Konstitucijos 2 straipsnyje konstatuojama, jog „(...) aukščiausia valdžia yra kildinama iš tautos, kuri išreiškia savo suverenias teises tiesiogiai ir per rinktus atstovus“¹⁶⁰. Slovėnijos Respublikos Konstitucijos 3 straipsnio 2 dalyje teigiama, jog „Aukščiausia valdžia Slovėnijoje priklauso žmonėms“. Tame pačiame straipsnyje patikslinama, jog „piliečiai gali išreikšti savo valią tiesiogiai, bet dažniausiai tai daroma rinkimuose (...)“¹⁶¹. Slovakijos Respublikos Konstitucijoje pasakyta, jog „Valstybės valdžia kildinama iš piliečių, kurie ją realizuoja per savo rinktus atstovus arba tiesiogiai“¹⁶² (2 str.). Tad šiose šalyse suverenitetas kildinamas iš Tautos (kartais tai pakeista žodžiu „piliečiai“), o respublika įvardyta kaip šių valstybių valdymo forma.

Valdžių padalijimo teorija, jos realizavimo būtinumas buvo supras-tas ir mėgintas įgyvendinti Vidurio ir Rytų Europos valstybių valdymo formose. Šio fundamentalaus principo svarbos supratimą liudija tai, jog daugelio šalių konstitucijose jis yra įtvirtintas dvejopai: (a) tiesiogiai ir (b) netiesiogiai. Štai Bulgarijos Respublikos Konstitucija (8 str.) valstybinę valdžią padalina savarankiškomis įstatymų leidžiamajai, vykdomajai ir teis-minei institucijoms. Čekijos Respublikos Konstitucijos 2 straipsnis taip pat mini tas pačias valdžios šakas, kurių veiklos kryptys tiksliau yra detali-zuotos Konstitucijos 15, 67, 81 straipsniuose. Panašiai išskirtos teisminės bei įstatymų leidžiamosios valdžios šakos (15, 81 str.). Estijos Konstituci-joje (4 str.) minimas valdžių padalijimas, kurį įgyvendinant dalyvauja ša-lies parlamentas, prezidentas, vyriausybė bei teismai. Tačiau ryškiausiai

¹⁵⁹ http://www.uni-wuerzburg.de/law/ro00000_.html

¹⁶⁰ http://www.uni-wuerzburg.de/law/hu00000_.html

¹⁶¹ http://www.uni-wuerzburg.de/law/si00000_.html

¹⁶² http://www.uni-wuerzburg.de/law/lo00000_.html

valdžių padalijimo principas įtvirtintas Lenkijos Respublikos 1997 m. Konstitucijoje. Šios šalies pagrindiniame įstatyme (10 str.) nustatyta, jog „Valdymo forma Lenkijos Respublikoje turi remtis valdžių padalijimu ir pusiausvyra tarp įstatymų leidžiamosios, vykdomosios bei teisminės valdžių“. Be to, tas pats straipsnis nustato, jog įstatymų leidžiamąją valdžią vykdo Seimas ir Senatas, vykdomąją – Lenkijos Respublikos Prezidentas ir Ministrų Taryba, o teisminę – teismai ir tribunolai. Panašiai valdžių padalijimas įtvirtintas Slovėnijos Respublikos Konstitucijoje (3 str.). Čia teigiama, jog valdžių įgaliojimai dalijami tarp trijų valdžios šakų.

Kiek kitaip valdžių padalijimas reglamentuotas Rumunijoje, Latvijoje, Slovakijoje. Šių šalių konstitucijose valdžių padalijimo principas tiesiogiai neminimas, tačiau negalime teigti, kad jis iš viso nerealizuotas. Jis neabejotinai egzistuoja kaip konstitucinis principas¹⁶³. Šio principo realizavimas yra pastebimas analizuojant atskirų institucijų įgaliojimus bei jų tarpusavio sąveiką. Štai Rumunijos Konstitucijos 58 straipsnis teigia, jog šalies parlamentas yra „vienintelė įstatymų leidžiamoji institucija šalyje“¹⁶⁴. Kaip savarankišką valdžią Rumunijos Konstitucija įvardija ir teismus, o vyriausybės įgaliojimai, jų pobūdis santykiuose su parlamentu ir prezidentu neabejotinai yra būdingi vykdomajai valdžiai. Kaip savarankiškas valdžias įstatymų leidžiamąją, vykdomąją, teisminę įtvirtina ir Latvijos bei Slovakijos konstitucijos. Nors šių valstybių konstitucijos nemini paties valdžių padalijimo principo, valstybės institucijų tarpusavio įgaliojimų ir santykių pobūdis neleidžia abejoti, kad kuriant pagrindinį šalies įstatymą šio principo buvo paisoma. Kiek kebliau daryti išvadas dėl valdžių padalijimo principo įtvirtinimo Vengrijos Respublikos Konstitucijoje. Visų pirma šios valstybės pagrindiniame įstatyme valdžių padalijimo principas nėra įvardijamas. Antra, šalies Konstitucijos 19 straipsnis, apibrėždamas parlamentą, jį įvardija kaip „aukščiausią (*supreme*) valstybės instituciją“¹⁶⁵.

¹⁶³ „(...) *the separation of powers formula should be interpreted in the context of the constitutional provisions on the formation, structure, competence, interrelationship and responsibility of the constituted branches of power*“. Tanchev E. The Separation of Powers in the 1991 Constitution of Bulgaria // European Public Law. Vol. 8. Issue 4. The Hague: Kluwer Law International, 2002. P. 436.

¹⁶⁴ http://www.uni-wuerzburg.de/law/ro00000_.html

¹⁶⁵ http://www.uni-wuerzburg.de/law/hu00000_.html

Tokia formuluotė verčia abejoti, ar buvo siekiama išsaugoti valdžių pusiausvyrą, ar tai yra akivaizdi savita angliškojoje konstitucinės teisės mokykloje egzistuojančio *Parliamentary Supremacy* modelio kopija. Konstitucijoje vyriausybei skirtame teisės normų skyriuje tėra išvardytos atsakomybės sritys ir nekalbama, kad tai savarankiška valdžia. Tiesa, remdamiesi šių įgaliojimų turiniu galėtume sutikti, kad tai vykdomosios valdžios įgaliojimus turinti institucija. Kadangi Vengrijos Respublikos Konstitucijos 50 straipsnis įtvirtina teisėjų nepriklausomybę, teismus galime vertinti kaip nepriklausomą valstybės valdžios instituciją. Tad ir vengriškajame modelyje galime pastebėti pastangas realizuoti valdžių padalijimo principą.

Jau minėjome, jog šiose valstybėse suvereniteto šaltiniai kildinami iš tautų, o visų valstybių valdymo formos yra respublikos. Tačiau sunkiau nustatyti, kokiai iš respublikos rūšių priklauso šių Europos valstybių valdymo formos.

Nacionalinėse Vidurio ir Rytų Europos valstybių doktrinos diskutuojama, kokiai valdymo formų grupei reikėtų priskirti vieną ar kitą egzistuojanti modelį. Tų diskusijų kontroversiškumas leidžia teigti, jog, ieškodamos savitų valdžių padalijimo modelių, naujosios Vidurio ir Rytų Europos demokratijos daugiausiai pastangų įdėjo kurdamos konkretų (galbūt nacionalinį) valdžių padalijimo modelį, o doktrinai buvo suteikta teisė įvertinti ir tam tikrai valdymo formų grupei priskirti jau sukurtus modelius. Manytume, jog vertindami šių valstybių valdymo formas turėtume elgtis panašiai. Tad pirmiausia išstirsime, kaip valdymo formos kriterijai pasireiškia konkrečioje šalyje ir tik vėliau, remdamiesi teorine dalimi, mėginsime priskirti tiriamas valdymo formas nustatytos tipologijos grupei.

Analizuodami valdžių padalijimo turinį Vidurio ir Rytų Europoje galime pastebėti tik vieną išimtį, kurią jau minėjome, – tai Bulgarija. Šios valstybės Konstitucija (1(1) str.) nesuteikia teisės doktrinai abejoti, įvardydama egzistuojančią valdymo formą parlamentine dėl šalyje egzistuojančios valdymo formos. Tačiau Bulgarijos valdymo formą vertinsime pagal mūsų pasirinktus kriterijus ir tik paskui analizuosime, ar supapo mūsų tyrimo išvados dėl šios šalies konstitucinę normą įtvirtinančios valdymo formos.

Būdingi Vidurio ir Rytų Europos valstybių valdymo formų kriterijai pateikti 5 lentelėje. Kai kurios šalys, nors įvardijamos kaip mišraus (pusiau prezidentinio) modelio, turi elementų, akivaizdžiai būdingų parla-

mentinei valdymo formai, kitos – atvirkščiai. Norėdami geriau suprasti egzistuojančius valdžių sąrangos mechanizmus valstybių valdymo formas turime išanalizuoti kiekvieno kriterijaus aspektu.

Vienas svarbiausių kriterijų, suteikiančių galimybę apibrėžtai vertinti valdymo formą, yra parlamento galios išreikšti nepasitikėjimą vyriausybe. Vyriausybės atskaitomybės „vektorius“ pateiktas 3 lentelėje. Vienu šalių (Estijos, Čekijos) konstitucijos numato, jog parlamentai gali išreikšti nepasitikėjimą vyriausybe ar ministru pirmininku, naujos vyriausybės formavimą palikdami ateičiai, kitų (Slovėnija) – nepasitikėjimas vyriausybe išreiškiamas netiesiogiai. Šių valstybių parlamentai turi įgaliojimus išrinkti naujus vyriausybės vadovus. Kartu netiesiogiai yra išreiškiamas nepasitikėjimas senąja vyriausybe, kuri, esant tokioms aplinkybėms, privalo atsistatydinti. Manytume, jog Slovėnijos ir Vokietijos parlamentų įgaliojimai šioje veiklos srityje savo turiniu nesiskiria nuo kitų nagrinėjamų šalių parlamentų galimybių išreikšti nepasitikėjimą vykdomosiomis valdžiomis. Šį skirtumą reikėtų vertinti tik kaip metodologinę specifiką. Nepasitikėjimo išreiškimas senajai vyriausybei išrenkant naują vadovą, manytume, yra netgi racionalesnis, nes šie parlamento įgaliojimai ne tik suteikia galimybę išspręsti pasitikėjimo senąja vyriausybe klausimą, bet ir suteikia teisę išrinkti naują vykdomosios valdžios vadovą. Taip išvengiama politinio nestabilumo, būdingo vyriausybių kaitos laikotarpiams.

Vertindami nagrinėjamų valstybių konstitucines normas (3 lentelė) pastebime, jog nė vienos šalies vyriausybė negali egzistuoti be parlamento pasitikėjimo, nors jis gali būti išreikštas kiek kitaip. Vienose šalyse parlamentas renka premjerą (Bulgarija), kitose įstatymų leidžiamosios institucijos balsuoja dėl pasitikėjimo Vyriausybės veiklos programa (Rumunija) ir pan. Tačiau esminis principas lieka nepakitęs – vykdomoji valdžia, jos svarbiausia grandis – Vyriausybė turi turėti įstatymų leidžiamosios institucijos pasitikėjimą. Štai E. Tančevas (*Tanchev*), analizuodamas Bulgarijos Respublikos vyriausybės atskaitomybės aspektą atkreipia dėmesį į visišką politinę kabineto atskaitomybę parlamentui¹⁶⁶. Latvijos Respubli-

¹⁶⁶ „The Cabinet is politically and collectively responsible to Parliament, and an absolute majority of MPs can bring about the government's resignation by a vote of no confidence, with the motion on censure challenging either the whole policy or a particular part of the policy of the executive“. *Tanchev E.* The Separation of Powers in the 1991 Constitution of Bulgaria // *European Public Law*. Vol. 8. Issue 4. The Hague: Kluwer Law International, 2002. P. 441.

kos vyriausybės politinę atskaitomybę tik parlamentui pabrėžia ir Z. Mikainis (*Mikainis*)¹⁶⁷. Parlamentui išreiškus nepasitikėjimą, vyriausybės gali prarasti įgaliojimus veikti.

Vyriausybės atskaitomybės kriterijaus požiūriu Čekijoje, Estijoje, Latvijoje, Slovakijoje, Vengrijoje, Bulgarijoje egzistuojantis modelis, manytume, vertintinas vienareikšmiškai. Šių šalių valstybių vadovai turi tam tikrų įgaliojimų formuojant vyriausybę, tačiau nušalinti ir daryti įtaką jau veikiančioms vyriausybėms, turinčioms parlamento pasitikėjimą, negali. Štai Čekijos Respublikos pagrindinio įstatymo 67 straipsnis teigia, kad „Vyriausybė yra svarbiausia vykdomosios valdžios institucija“¹⁶⁸. Tačiau Čekijos Respublikos vyriausybės likimas priklauso nuo pasitikėjimo arba nepasitikėjimo, kurį gali išreikšti parlamentas¹⁶⁹. Tad vykdomosios valdžios atsakomybė parlamentams šiose šalyse yra akivaizdi. Šių šalių konstitucijos numato parlamentui ne tik vyriausybių, kaip kolegialių institucijų, bet ir ministrų pirmininkų ar net atskirų ministrų (Jungtinėje Karalystėje realizuoto modelio elementas) atsakomybę. Parlamento įgaliojimai šiose valstybėse įtvirtinti konstitucijose: Latvijos Respublikos Konstitucijos 59 straipsnyje; Estijos Respublikos Konstitucijos 65(13) ir 92(3) straipsniuose; Čekijos Respublikos Konstitucijos 68 straipsnyje; Vengrijos Respublikos Konstitucijos 33–39 straipsniuose; Bulgarijos Respublikos Konstitucijos 84 straipsnyje; Slovakijos Respublikos Konstitucijos 86 ir 114 straipsniuose. Šių šalių konstitucinės teisės doktrinos savo valstybės valdymo formas vertina kaip parlamentines.

Rumunijos, Lenkijos, Slovėnijos valdymo formos yra ryškiau kontraversinės, todėl šalių nacionalinėse doktrinose dėl jų sampratos vyksta diskusijos. Šių šalių nacionalinėse doktrinose nėra nustatytų ir pripažintų vienodų vertinimo kriterijų, todėl čia valdymo formos suprantamos nevienareikšmiškai. Vieni doktrinos atstovai egzistuojančius modelius va-

¹⁶⁷ *Mikainis Z.* The Influence of the Constitution upon the Development of Constitutionalism of Latvia // *Konstitucija XXI amžiuje*. Jurisprudencija: Lietuvos teisės universiteto mokslo darbai, 2002. 30 (22). P. 179.

¹⁶⁸ http://www.uni-wuerzburg.de/law/ez00000_.html

¹⁶⁹ *Deviatnikovaitė I.* Čekijos Respublikos ir Lietuvos Respublikos Konstitucijos: lyginamoji analizė. Magistro baigiamasis darbas. Lietuvos teisės universitetas. Vilnius, 2003. P. 27.

dina parlamentiniais, kiti – mišriais (pusiau prezidentiniais). Taikydami mūsų pačių nustatytą metodologiją turime pripažinti, jog vienas pagrindinių valdymo formos elementų – vyriausybės formavimas ir atskaitomybė šiose šalyse pasireiškia kaip valstybėse, kuriose įtvirtinta parlamentinė valdymo forma. Lygindami vyriausybės formavimo ir įgaliojimų bei vyriausybės atskaitomybės aspektus Rumunijoje, Lenkijoje, Slovėnijoje su mišriam (pusiau prezidentiniam) valdymo modeliui būdingais kriterijais turime pastebėti esminių vyriausybių padėties skirtumų. Lenkijos Respublikos Konstitucija (95, 158 str.) numato šalies vyriausybės atskaitomybę Parlamentui. Taip pat vyriausybės atsakomybę reglamentuoja Rumunijos Konstitucijos 101 (1) ir 108 straipsniai. Slovėnijos Respublikos Konstitucija (107, 110 str.) nurodo vienintelį Parlamento pasitikėjimo vyriausybe pagrindą – įgyvendinant įgaliojimus įstatymų vykdomosios veiklos srityje. Nė viena iš mūsų minėtų Vidurio ir Rytų Europos valstybių konstitucijų nesuteikia šalies vadovams – prezidentams teisių vienasmeniškai daryti įtaką vyriausybių sudėtimis, o tuo labiau nušalinti vyriausybių vadovus ar net visą vyriausybę. Prancūzijos Prezidento įgaliojimai, suteikiantys teisę šalies vadovui bet kada vienasmeniškai nušalinti Ministrą Pirmininką, o kartu ir Vyriausybę, turinčią Nacionalinio Susirinkimo patvirtintą programą, yra svaresni nei Rumunijos, Lenkijos, Slovėnijos prezidentų įgaliojimai. Šie Prancūzijos Prezidento įgaliojimai suteikia galimybę egzistuojančią valdymo formą vertinti kitaip nei parlamentinę. Vidurio ir Rytų Europos šalių vadovų institucijų įgaliojimai yra labiau palygintini su parlamentinės valdymo formas turinčių valstybių vadovų įgaliojimais (Vokietija, Italija, Jungtinė Karalystė).

Apibendrinant vyriausybių teisinės padėties aplinkybes reikia pasakyti, jog Vidurio ir Rytų Europos valstybėse nėra modelio, kuris atspindėtų amerikietiškąją praktiką, kai egzistuoja griežtas valdžių padalijimas. Visų šio regiono valstybių vyriausybės yra susijusios su įstatymų leidžiamosiomis institucijomis atskaitomybės pagrindu. Šių valstybių Prezidentai neturi įgaliojimų nušalinti vyriausybių, turinčių parlamento pasitikėjimą. Tokia teisinė vyriausybių padėtis garantuojama aukščiausiu norminiu lygiu – nacionalinėse konstitucijose. Tad nė vienos mūsų nagrinėtos šalies valdymo formos šio kriterijaus aspektu negalėtume priskirti mišriai (pusiau prezidentinei), o tuo labiau prezidentinei.

Daugelio pasaulio valstybių vadovams suteikiami įgaliojimai vetuoti parlamento priimtus įstatymus. Tai reikšmingi įgaliojimai, kuriais naudojantis galima siekti parlamento ir valstybės vadovo derybų dėl įstatymų turinio. Vidurio ir Rytų Europos valstybių vadovai taip pat gali naudotis *veto* teise. Tačiau šalių konstitucijos numato skirtingus būdus, kaip įstatymų leidžiamoji institucija gali įveikti prezidento *veto*. Prezidentinio valdymo modeliui būdinga sudėtinga procedūra įveikti valstybės vadovo atidedamąjį *veto*. Jau buvo minėta, jog Jungtinių Amerikos Valstijų Prezidento vetuotą įstatymą Kongresas (Atstovų Rūmai ir Senatas) gali iš naujo priimti 2/3 abiejų parlamento rūmų deputatų balsų dauguma¹⁷⁰. Tai kvalifikuota balsų dauguma, kurią surinkti nėra lengva, todėl šioje šalyje parlamentas priverstas derėtis su vykdomosios valdžios galva dėl abipusio kompromiso. Pažvelkime, kaip šis kriterijus realizuotas parlamentinio valdymo modelio šalyse. Jungtinėje Karalystėje, Vokietijos Federacinėje Respublikoje, klasikinėse parlamentinėse demokratijose tokie įgaliojimai šalies vadovui (Monarchui, Prezidentui) nenumatyti. Šiose valstybėse parlamentų priimtus įstatymus valstybės vadovai turi pasirašyti be išlygų.

Vidurio ir Rytų Europos šalys, kurdamos nacionalines Konstitucijas, numatė valstybių vadovams įgaliojimus naudotis atidedamojo *veto* teise. Tačiau numatyti labai nevienodi reikalavimai parlamentams, kaip jie galėtų pakartotinai priimti prezidento vetuotus įstatymus. Bulgarijos Respublikos 101 Konstitucijos straipsnis numato šalies vadovui įgaliojimus naudoti atidedamąjį *veto* parlamento priimtiems įstatymams. Norint pakartotinai priimti įstatymą būtina surinkti ne mažiau kaip 1/2 visų parlamento narių balsų. Pirmąjį kartą Bulgarijos Parlamentas gali priimti įstatymą esant kvorumui, paprasta balsų dauguma. Taigi priimant įstatymą antrąjį kartą (po prezidento *veto*) gali reikėti daugiau parlamento narių balsų nei įstatymą priimant pirmąjį kartą. Tačiau tai nėra kvalifikuota balsų dauguma, todėl šalies parlamentas ne kartą yra priėmęs įstatymą pakartotinai, išvengdamas kompromiso su Prezidentu. Vengrijos Respublikos Konstitucija numato dvi Prezidento elgesio galimybes. Pirma, šalies vadovas gali grąžinti įstatymą su pastabomis Parlamentui. Antra, nusiųsti

¹⁷⁰ Rossum A. R., Tarr A. G. American Constitutional Law. The Structure of Government. Vol. I. Boston, New York: Bedford/St. Martin's, 1999. P. 115–131.

įstatymą Konstituciniam Teismui ištirti teisės akto konstitucingumą. Gavęs prezidento nepasirašytą įstatymą su pastabomis šalies Parlamentas turi iš naujo balsuoti dėl įstatymo tokia pačia tvarka kaip ir pirmą kartą (Konstitucijos 26 str. 2 p.). Galimybės kreiptis į Konstitucinį Teismą negalėtume vertinti kaip *veto* teisės realizavimo atitikmens, nes konstitucingumo užtikrinimas turi kitus tikslus ir uždavinius. Konstitucinio teismo nedomina (tam tikru aspektu) įstatymų straipsnių turinys, jei jis neprieštarauja Konstitucijai. Tuo tarpu *veto* teise ir jos įveikimo procedūra siekiama inicijuoti derybas dėl įstatymų straipsnių turinio. Tokių derybų sėkmė gali priklausyti nuo kompromisų. Čekijos ir Slovakijos Respublikų prezidentų teisę vetuoti parlamentų priimtus įstatymus reikėtų vertinti kaip silpnus. Nors šių valstybių parlamentų priimtus įstatymus pasirašo net trys pareigūnai: parlamento vadovas, ministras pirmininkas ir prezidentas, tik pastarasis turi galimybę gražinti įstatymą parlamentui svarstyti iš naujo. Čekijos ir Slovakijos parlamentų įgaliojimai įveikiant prezidentų *veto* yra labai panašūs. Šiose šalyse prezidento vetuoti įstatymai laikomi priimtais, jei už juos iš naujo teigiamai, esant kvorumui, balsavo parlamentas. Taigi Čekijos ir Slovakijos, kaip ir Vengrijos¹⁷¹, Konstitucija nenumato kvalifikuotos daugumos poreikio (Čekijos Konstitucijos 50 str. ir Slovakijos Konstitucijos 87 str. 3, 4 d.). Čekijos Respublikos Konstitucijos 50 straipsnio 2 dalis nurodo, kad pakartotinai įstatymas gali būti priimtas esant absoliučiai visų deputatų daugumai (1/2 visų narių). Šitokia procedūra panaši į mūsų minėtą Bulgarijoje egzistuojančią Prezidento vetuoto įstatymo priėmimo tvarką.

Nuo minėtų *veto* įveikimo procedūrų nedaug kuo skiriasi ir Estijoje egzistuojanti tvarka. Šioje valstybėje Respublikos Prezidentas (Konstitu-

¹⁷¹ *Vengrijos Respublikos Prezidento veto įgaliojimų sąlygotumą rodo ne tik de jure normų analizė, bet ir konstitucinių teisinių santykių praktika. 1997 m. vasario 25 d. Vengrijos Respublikos Parlamentas priėmė Parlamento nario teisinės padėties (Regulating the Legal Status of the Member of Parliament) įstatymo pataisą, reguliuojančią parlamento nario interesų derinimą. Nors ir šis įstatymas Respublikos Prezidento A. Gionco (Goncz) buvo vetuotas, Parlamentas nesunkiai surinko reikalingą deputatų balsų skaičių ir pakartotinai be pataisų jį priėmė. Constitutional Watch. Hungary // East European Constitutional Review. Budapest, 1997. N. 1. P. 14–17.*

cijos 107 str.) turi teisę vetuoti Valstybės Susirinkimo priimtus įstatymus. Konstitucijoje nėra numatyta kitokia procedūra parlamentui pakartotinai balsuojant dėl valstybės vadovo vetuoto įstatymo. Vetuotą įstatymą Valstybės Susirinkimas gali priimti tokia pat tvarka kaip ir pirmą kartą. Kiek kitokie įgaliojimai yra suteikti Latvijos Respublikos Prezidentui. Latvijos Prezidentas naudojasi teise nepasirašyti Parlamento priimto įstatymo ir jį grąžinti Seimui papildomai svarstyti. Šalies parlamentas (Latvijos Konstitucijos 71 str.) prezidento vetuotą įstatymą priima tokia pat tvarka kaip ir pirmą kartą. Be šios galimybės, valstybės vadovui Konstitucijoje (72 str.) numatyta galimybė „*dviem mėnesiams suspenduoti įstatymo paskelbimą*“¹⁷². Tokių įgaliojimų neturi nė vienas mūsų nagrinėjamų valstybių vadovas. Tačiau ir ši *de jure* Latvijos Prezidento galimybė praktikoje gali pasitaikyti retai. Visų pirma taip yra todėl, kad šis įstatymo paskelbimo suspendavimas yra siejamas su suspenduojamo įstatymo pateikimu visuotiniam referendumui. Esant šioms aplinkybėms parlamentas, norėdamas išvengti visuotinio referendumo, gali priimti įstatymą pakartotinai, jei už jį balsuos ne mažiau kaip 3/4 visų parlamento narių. Kaip rodo Latvijos konstitucinių teisinių santykių praktika, Konstitucijos 72 straipsnio valstybės vadovui teikiamais įgaliojimais dėl realizavimo kaštų bei politinio racionalumo naudojamos nedažnai. Tad šios šalies valstybės vadovo įgaliojimus vetuoti parlamento priimtus įstatymus reikėtų vertinti tik remiantis Latvijos Respublikos Konstitucijos 71 straipsniu.

Vertindami Prancūzijos Prezidento įgaliojimus vetuoti Parlamento priimtus įstatymus pastebėjome, jog net nacionalinė šios šalies doktrina egzistuojanti *veto* vadina silpnuoju. Šios šalies konstitucija nenumato kvalifikuotos daugumos balsuojant dėl įstatymo pakartotinai. Panašus prezidento atidedamojo *veto* įveikimo mechanizmas numatytas Rumunijos Respublikos Konstitucijoje. Šioje valstybėje, įveikiant Prezidento *veto* ir priimant įstatymą pakartotinai, Parlamentui nereikia surinkti kvalifikuotos balsų daugumos. Kaip ir prancūziškajame modelyje, čia pakanka paprastosios visų deputatų balsų daugumos. Tad iš tikrųjų esant tvirtai parlamentinei daugumai, Rumunijos Prezidentas gali tik vilkinti įstatymo įsigaliojimą.

¹⁷² http://www.uni-wuerzburg.de/law/lg00000_.html

Esmingai savo galia išsiskiria prezidento *veto* teisė Lenkijos Respublikoje. Šios šalies Konstitucijos 122 straipsnis suteikia valstybės vadovui galimybę motyvuotai perduoti įstatymą Seimui svarstyti iš naujo. Toliau minėtasis straipsnis numato, jog pakartotinai balsuojant dėl įstatymo būtina, kad tam pritartų 3/5 parlamento deputatų dalyvaujant ne mažiau kaip 1/2 visų deputatų. Tad Lenkijos Konstitucijoje numatytą šios šalies Prezidento *veto* teisę galime vertinti kaip įtakingą. Lenkijos valstybės vadovo įgaliojimų negalime lyginti nei su Rumunijos, nei su Prancūzijos prezidentų įgaliojimais. Lenkijoje realizuoto stabdžių ir atsvarų mechanizmo elementas – prezidento *veto* lygintinas su prezidento valdymo modelio (Jungtinės Amerikos Valstijos) požymiais. Originali šio kriterijaus aspektu ir Slovėnijos Respublika. Nors ji doktrinoje kartais įvardijama kaip šalis, kurioje egzistuoja mišri (pusiau prezidentinė) valdymo forma, pagrindiniame įstatyme šalies vadovui nenumatyti atidedamojo *veto* įgaliojimai. Slovėnijos Respublikos Prezidentas privalo pasirašyti abiejų parlamento rūmų priimtą įstatymą per aštuonias dienas. Šioje valstybėje priimti įstatymo projektą galima tik bendradarbiaujant abiejų parlamento rūmams – Nacionaliniam Susirinkimui bei Nacionalinei Tarybai (Slovėnijos Konstitucijos 97 str. 1 d.).

Slovėnijos, kaip ir Vokietijos, valdžių sąrangos sistema nenumato ir nesuteikia šalies vadovui teisės vetuoti parlamento priimtus įstatymus. Estijos, Slovakijos, Vengrijos, Latvijos prezidentų *veto* tegali atidėti įstatymų įsigaliojimą, nes pakartotinio balsavimo procedūra dėl įstatymo analogiška pirmajam balsavimui. Bulgarijos ir Čekijos respublikų prezidentų vetuotas įstatymas priimamas pakartotinai balsuojant, jei jam pritaria ne mažiau kaip 1/2 visų parlamento narių. Bet tai nėra kvalifikuota balsų dauguma, būtina norint įveikti Lenkijos ar Jungtinių Amerikos Valstijų prezidentų nepasirašytus – vetuotus įstatymus. Kadangi Bulgarijos ir Čekijos respublikose vykdomosios valdžios įgaliojimus įgyvendinti programos gali gauti tik turėdamos parlamentų daugumų pritarimus, tokios politinės sistemos negali gyvuoti be tvirtos daugumos parlamente. Daugumos nebuvimas kelia rimtų abejonių dėl vykdomosios valdžios veiksmingumo, nes būtent tokia dauguma sugeba garantuoti vykdomosios valdžios nenutrūkstamą veiklą. Gali būti laikina padėtis, kol nesusiformuoja nauja dauguma, todėl šių šalių prezidento *veto* galima vertinti kaip nepakankamą daryti įtaką parlamento priimtiems įstatymams.

Šiame kontekste ryškiai išsiskiria Lenkijos Respublikos Prezidento įgaliojimai vetuoti parlamento priimtus įstatymus. Tai įgaliojimai, kurie tam tikra prasme leistų diskutuoti dėl kitokios nei parlamentinė valdymo formos buvimo. Tačiau teorinėje darbo dalyje, diskutuodami dėl kriterijų, būdingų valdymo formoms, tipologijos nustatėme, jog *veto* teisę vertinsime kaip prezidentinei valdymo formai būdingą kriterijų tik kartu su vyriausybės politine neatskaitomybe parlamentui. Lenkijoje vyriausybė politiškai atskaitinga parlamentui, todėl šio kriterijaus tokia raiška Lenkijos konstitucinėje sistemoje neduoda pagrindo Lenkijos valdymo formą traktuoti kitaip nei parlamentinę¹⁷³.

Valstybės vadovo įgaliojimus paleisti parlamentą (mes jį priskyreme prie papildomų kriterijų) reikėtų vertinti kaip reikšmingą stabdžių ir atsvarų mechanizmo elementą, numatantį veiksmingas poveikio priemonės įstatymų leidžiamajai institucijai. Tačiau net griežtasis valdžių padalijimo modelis (Jungtinės Amerikos Valstijos) nenumato valstybės vadovui įgaliojimų paleisti parlamentą, nors doktrinoje šalis ir vadinama prezidentinio valdymo. Prancūzijos Respublikos Prezidentas, kaip jau buvo minėta anksčiau, turi *de facto* neribotus įgaliojimus sprendamas Nacionalinio Susirinkimo (žemųjų parlamento rūmų) paleidimo klausimą.

Reikia atkreipti dėmesį, jog nagrinėjamų Vidurio ir Rytų Europos valstybių prezidentai gali naudotis konstituciniais įgaliojimais paleisti nacionalinius parlamentus. Šiuos įgaliojimus griežtai ir tiksliai reglamentuoja šalių pagrindiniai įstatymai – konstitucijos. Tačiau šios prezidentų teisės visose mūsų nagrinėjamose šalyse nulemtos aplinkybių, kurioms esant šalies vadovas gali pasinaudoti šia teise. Štai Bulgarijos Respublikos Konstitucijos 99 straipsnio 5 punktą numato galimybę Prezidentui paleisti Nacionalinį Susirinkimą tik kai Prezidentas nesutaria su vyriausybe. Šalies Nacionalinis Susirinkimas turi tris kartus iš eilės nepatvirtinti Prezidento siūlomo kandidato į Ministrus Pirmininkus. Tik tokiomis aplinkybėmis

¹⁷³ „1) *The government in the political sense comes from the parliament and has its political support.* 2) *The government is appointed and functions on the basis of the confidence conferred on it by parliamentary majority*“. *Mojak R.* Legal, Systemic, and Political Mechanism of Forming a Government in Poland (Prolegomenia) // *Przeniąnd Sejmowy. Dwumiesięcznik.* 2002. Rok X, 5(52). P. 55.

šios valstybės vadovas įgyja galimybę pasinaudoti minėtais įgaliojimais. Tad šie *de jure* įgaliojimai tik teoriškai įsivaizduojami *de facto* kontekste, nes kitos tos pačios Konstitucijos normos apriboja Bulgarijos Prezidento teisę skirti Ministrų Pirmininku asmenį, nesusijusį su politine dauguma Nacionaliniame Susirinkime. Tad konstitucinė praktika, kai parlamentas tris kartus netvirtina kandidato į Ministrus Pirmininkus parlamentinės daugumos palaikymą turinčio atstovo (tik tokį gali siūlyti šalies vadovas), sunkiai įsivaizduojama. Labai panašiai ribojamus įgaliojimus turi ir kitų šalių vadovai – prezidentai. Visų devynių Vidurio ir Rytų Europos kraštų vadovai konstitucijose turi *de jure* reglamentuotus įgaliojimus sutrumpinti įstatymų leidžiamųjų institucijų veiklos laiką ir paskelbti pirmalaikius parlamentų rinkimus, tačiau nė vienas valstybės vadovas negali to padaryti nevaržomai. Štai Vengrijos Respublikos Prezidentas gali paleisti Parlamentą (Konstitucijos 27 str.) tik esant nesutarimų tarp Parlamento ir Vyriausybės, taip pat jeigu iškyla neišsprendžiamų nesutarimų skiriant vyriausybės vadovą. Nesutarimų galimybė tarp Vengrijos Respublikos vykdomosios ir įstatymų leidžiamosios valdžios, kaip ir Bulgarijoje, yra daugiau teorinė nei praktiškai galima¹⁷⁴. Visų pirma dėl to, jog vyriausybė, kurios egzistencijai būtina parlamento parama, neeskaluos dirbtinių konfliktų su įstatymų leidžiamąja institucija. Šią aplinkybę puikiai iliustruoja šios šalies valstybės institucijų tarpusavio sugyvenimo praktika – iki šiol nė vieną kartą tokie nesutarimai netapo pagrindu prezidentui paleisti parlamentą. Panašius prezidento įgaliojimų apribojimus paleisti parlamentą numato Slovakijos Respublikos Konstitucija (102 str. d) p.). Vyriausybių formavimo krizės yra prielaida paleisti žemutinius Čekijos Respublikos parlamento rūmus (Čekijos Konstitucijos 35 str.) bei Estijos Respublikos Valstybės Susirinkimą (Estijos Konstitucijos 89 str.). Kiek kitokie (bet ne iš esmės skirtingi) įgaliojimai suteikti Latvijos Respublikos Prezidentui (1922 m. Konstitucija). Šios šalies pagrindinis įstatymas (Latvijos Konstitucijos 48 str.) suteikia valstybės vadovui įgaliojimus teikti Seimo paleidimo klausimą visuotiniam referendumui. Tačiau galimybę Latvijos Respublikos Prezidentui piktnaudžiauti šiais įgaliojimais reikšmingai riboja

¹⁷⁴ Constitutional Watch. Hungary // East European Constitutional Review. Budapest, 1997. N. 1. P. 14–17.

ir Konstitucijos 50 straipsnis, numatantis pareigą atsistatydinti šalies vadovui, jei referendumo metu piliečiai nepritartų parlamento paleidimo idėjai. Apibendrinami galime teigti, kad nacionalinės konstitucijos kaip parlamento paleidimo prielaidas nurodo vyriausybės formavimo problemas arba vyriausybių nesutarimo su parlamentais atvejus. Tačiau aiškinamiesi vyriausybės atskaitomybės parlamentui aspektus (kai valdymo forma parlamentinė) tvirtiname, kad tokios konfliktinės aplinkybės galimos, tačiau iš tikrųjų mažai tikėtinos. Sunku įsivaizduoti *de facto* situaciją, kad parlamentų pasitikėjimo garantijomis gyvuojančios vyriausybės ignoruotų įstatymų leidžiamąsias institucijas (vyriausybės veiklos šaltinius). Taigi šiais įgaliojimais prezidentai gali pasinaudoti tik esant konfliktinėms aplinkybėms tarp konstitucinių teisinių santykių subjektų, o tokia santykių raida vis dėlto nekeičia prezidento įgaliojimų vyriausybės atžvilgiu.

Prezidentų įgaliojimai paleisti parlamentus yra suformuluoti Rumunijos, Slovakijos, Lenkijos valstybių konstitucijose. Nors šios šalys doktrinoje kartais priskiriamos valstybėms, kurioms būdingas mišrus (pusiau prezidentinis) valdymo modelis, tačiau šio kriterijaus aspektu nė vienas iš šių trijų valstybių vadovų neturi įgaliojimų, analogiškų Prancūzijos Prezidento įgaliojimams. Rumunijos Respublikos Konstitucija (89 str. 1 d.) nurodo tikslias aplinkybes, kuomet Prezidentas gali pasinaudoti šiais įgaliojimais. Pagrindinis šalies įstatymas reikalauja, kad Prezidentas prieš paleisdamas parlamento žemuosius rūmus konsultuotųsi su abiejų parlamento rūmų pirmininkais bei parlamentinių grupių lyderiais. Be to, Konstitucija numato, jog parlamentas turi teigiamai balsuoti dėl nepasitikėjimo Rumunijos vyriausybe. Tik esant šioms aplinkybėms šalies vadovas įgyja teisę paleisti žemutinius parlamento rūmus. Analizuodami aplinkybes, kurioms esant galima paleisti parlamentą, reikia pripažinti Rumunijos parlamento reikšmingumą galint išvengti pirmalaikių rinkimų. Lenkijos Respublikos Prezidento įgaliojimai spęsti krizes paleidžiant parlamentą taip pat labai skiriasi nuo Prancūzijoje įgyvendinto stabdžių ir atsvarų mechanizmo. Lenkijos Respublikos 1997 m. Konstitucija numato šalies vadovui galimybę, esant tam tikroms aplinkybėms, paleisti žemutinius parlamento rūmus – Seimą (Lenkijos Konstitucijos 98, 144 (3), 155 str.). Kaip ir anksčiau minėtuose modeliuose, vyriausybės formavimo aplinkybės Lenkijoje gali tapti pagrindu šalies vadovui paleisti Seimą (žemutinius

parlamento rūmus). Šios aplinkybės tiksliai įvardijamos 154–155 Konstitucijos straipsniuose. Valstybės vadovui galimybė paleisti Seimą (sutrumpinti Seimo darbo veiklą) atsiranda, kai Seimas (Konstitucijos 154(3) str.) nepajėgia pats (be Prezidento) išrinkti naujo Ministrų Tarybos Pirmininką ir garantuoti jo vadovaujamai vyriausybei paramą. Aplinkybės, kai parlamentas nesugeba pats išrinkti ministro pirmininko, susiklosto gana retai. Nuo 1997 m. nė karto nesusiklostė panaši konstitucinių teisinių santykių praktika. Kaip ir Lenkijoje, Slovėnijos Respublikos Prezidentas tik kelis kartus parlamentui nepatvirtinus jo siūlomo Ministro Pirmininko kandidatūros įgyja teisę pasinaudoti galimybe paleisti Nacionalinį Susirinkimą (Konstitucijos 111 str.). Tačiau praktika rodo, jog šiose valstybėse šalies vadovas yra priverstas derinti premjero kandidatūrą su parlamento politine dauguma.

Lygindami mūsų pasirinktųjų valstybių prezidentų įgaliojimus paleisti įstatymų leidžiamąsias institucijas pastebime, kad visi prezidentai (išskyrus Latvijos Respublikos prezidentą) turi *de jure* įgaliojimus, įtvirtintus šalių konstitucijose, paleisti nacionalinius parlamentus. Tačiau *de jure* sąlygotumas galimybę prezidentams pasinaudoti tais įgaliojimais *de facto* padaro sunkiai įgyvendinamus. Prezidentų įgaliojimų valdžios institucijų tarpusavio teisinių santykių srityje negalime vertinti kaip pakankamų, kad galėtume tose šalyse egzistuojančias valdymo formas vadinti mišriomis (pusiau prezidentinėmis).

Valstybių vadovų įgaliojimus vadovauti vyriausybėms teorinėje dalyje įvardijome kaip papildomą kriterijų. Tačiau jie savo turiniu ir raiškos įvairove yra vienas ryškiausių valdžios institucijų tarpusavio teisinių santykių charakteristikos elementų. Taip yra todėl, jog doktrinoje nėra vienos nuomonės nei dėl pačio kriterijaus reikšmingumo apibūdinant valdymo formą, nei kaip turėtų pasireikšti šis kriterijus, jeigu jį pripažintume. Diskutuojama dėl to, pakanka ar nepakanka moralinių imperatyvų (*de facto*), kuriais šalies vadovas gali daryti įtaką vykdomajai valdžiai taip, kad tai galėtume vertinti kaip vadovavimą vyriausybei. O jei būtini teisiniai įgaliojimai, kokie ir kokio masto. Teorinėje dalyje susitarėme, kad valstybės vadovų įgaliojimai šaukti ir vadovauti vyriausybės posėdžiams, daryti įtaką vyriausybės sprendžiamų klausimų darbotarkei yra požymiai, į kuriuos atsižvelgdami teigsime, jog šalies vadovas vadovauja vyriausybei. Minė-

tų įgaliojimų apribojimai bus pagrindas abejoti prezidentų galiomis vadovauti vykdomajai valdžiai. Išanalizavus 5 lentelės duomenis galima teigti, kad šis kriterijus skirtingose šalyse pasireiškia labai įvairiai. Kai kuriose šalyse – Estijos Respublikoje (Konstitucijos 78 str.), Vengrijos Respublikoje (Konstitucijos 29–32 str.) ir Bulgarijos Respublikoje (Konstitucijos 108 str. 2 d.) nėra numatytos galimybės šalių vadovams vadovauti vyriausybėms. Čia prezidentai turi įgaliojimus tik vyriausybių formavimo laikotarpiu. Gavusios parlamentų įgaliojimus, vyriausybės veikia autonomiškai nuo prezidentų ir yra atskaitingos tik įstatymų leidžiamajai institucijai. Galimybės vadovauti vyriausybės posėdžiams ar numatyti vyriausybės darbotvarkę, o tuo labiau balsuoti vyriausybės posėdžiuose minėtų šalių konstitucijos prezidentams nenumato. Kitoks santykių modelis numatytas Čekijos, Slovakijos bei Latvijos Respublikų konstitucijose. Čekijos Respublikos Konstitucijos 64 straipsnio 2 punkte įtvirtinta, jog Prezidentas turi teisę dalyvauti Vyriausybės posėdžiuose, gauti ataskaitas iš Vyriausybės bei jos narių ir diskutuoti visais Vyriausybės kompetencijos klausimais. Tad remiantis Čekijos Konstitucija Prezidentas vyriausybės posėdžiuose dalyvauja nereguliariai, taip pat pagrindinis šalies įstatymas nenumato galimybės valstybės vadovui pirmininkauti ar balsuoti vyriausybės posėdžiuose. Slovėnijos Respublikoje nėra *de jure* numatyta Prezidentui kokias nors būdais daryti įtaką (dalyvaujant jos posėdžiuose, numatant jos dienotvarkę) jau veikiančiai ir turinčiai parlamento pasitikėjimą vyriausybei¹⁷⁵. Slovakijos Respublikos Konstitucijos 102 straipsnio (r)

¹⁷⁵ 1997 m. Laimėjusios rinkimus į Slovėnijos Respublikos Parlamentą Liberaliosios demokratinės partijos (Liberal Democratic Party) lyderis J. Drnovsekas (Drnovsek) derėjosi su kitų partijų, laimėjusių vietų Nacionaliniame Susirinkime, vadovais dėl naujosios Vyriausybės ir Ministro Pirmininko kandidatūros. Slovėnijos Respublikos Prezidentas M. Kučanas (Kucan), susiformavus naujai partijų koalicijai, pavadė J. Drnovsekui formuoti naują Slovėnijos Respublikos Vyriausybę, kuri per 15 dienų nuo Prezidento pavedimo dienos turėjo pristatyti naujosios Vyriausybės sudėtį Nacionaliniam Susirinkimui (Parlamentui). Taigi vienareikšmiškai Vyriausybės (vykdomosios valdžios grandis) atskaitomybę Parlamentui (įstatymų leidžiamoji valdžios grandis). Tad lygindami Slovėnijos ir Prancūzijos prezidentų įgaliojimus (valdymo formoms būdingų kriterijų aspektu) formuojant vyriausybes turime pripažinti, kad neabejotinai V Respublikos valstybės vadovas turi didesnę galimybę *de jure* skiriant premjerą elgtis savarankiškai Parlamento atžvilgiu. Constitutional Watch. Slovenija // East European Constitutional Review. Budapest, 1997. N. 1. P. 30–31.

punktas įtvirtina kiek platesnius įgaliojimus: Prezidentas turi teisę dalyvauti vyriausybės posėdžiuose, *pirmininkauti* jiems ir reikalauti Vyriausybės bei jos narių atskaitomybės. Latvijos Respublikos Konstitucija numato šalies vadovui ne tik galimybę šaukti Kabineto posėdžius, bet ir nustatyti šių posėdžių darbotvarkę (Latvijos Konstitucijos 46 str.). Dalyvaujamas Kabineto posėdžiuose, Prezidentas pats sprendžia, kokius klausimus nagrinės vyriausybė. Šiuo požiūriu Čekijos prezidentas, turėdamas įgaliojimus dalyvauti vyriausybės posėdyje, negali daryti įtaką nagrinėjamosioms problemoms.

Ribotos valstybių vadovų galimybės vadovauti nacionalinėms vyriausybėms numatytos Lenkijos ir Rumunijos Konstitucijose. Kitaip nei prancūziškajame modelyje, Rumunijos Prezidentas neįpareigotas dalyvauti visuose vyriausybės posėdžiuose. Atvirkščiai, Konstitucijos 87 straipsnis deklaruoja, jog šalies vadovas gali dalyvauti vyriausybės posėdžiuose, kuriuose diskutuojama „nacionalinių interesų klausimais, kuriuos sudaro užsienio politika, nacionalinės gynybos klausimai, visuomeninės tvarkos užtikrinimo reikalai ir Ministro Pirmininko prašymu nagrinėjant kitas problemas“¹⁷⁶. Tais atvejais, kai šalies prezidentas dalyvauja vyriausybės posėdyje, jis turi įgaliojimus pirmininkauti juose (Rumunijos Konstitucijos 87 str. 2 d.). Tad Rumunijos Prezidento dalyvavimas priklauso nuo tematikos, kuri turi atitikti Konstitucijoje numatytas aplinkybes arba nuo Ministro Pirmininko, kuris gali paprašyti valstybės vadovo dalyvauti tokiame vyriausybės posėdyje. Kadangi aplinkybių sąrašas, kurioms esant valstybės vadovas gali dalyvauti vyriausybės posėdyje, yra ribotas, pačią galimybę *de jure* reikėtų vertinti nuosaikiai. Panašius ribojimus Lenkijos Prezidentui dalyvauti vyriausybės posėdžiuose nurodo Lenkijos Respublikos Konstitucija. Šalies pagrindinio įstatymo 141 straipsnyje nurodyta, jog *svarbiausiais* valstybės gyvenimo klausimais Respublikos Prezidentas gali šaukti Kabineto Tarybos (*Radę Gabinetove*) posėdį, kurį sudaro Ministrų Taryba ir Prezidentas. To paties Konstitucijos 141 straipsnio 2 dalis imperatyviai papildo, jog šiai Kabineto Tarybai (*Radę Gabinetove*) nepriklauso Ministrų Tarybos kompetencijai priskirti klausimai. Tai teisės norma, nukreipianti į Lenkijos Respublikos Konstitucijos VI skyrių

¹⁷⁶ http://www.uni-wuerzburg.de/law/ro00000_.html

„Ministrų Taryba ir Vyriausybė“, kuriame konkretizuojamos Ministrų Tarybos institucijos kompetencijos ribos. Šio skyriaus 146 straipsnis išvardija Ministrų Tarybos įgaliojimus. Tai užsienio ir vidaus politikos, biudžeto, saugumo ir kiti klausimai. Įvertinę Lenkijos Respublikos Ministrų Tarybos kompetencijos ribas turime konstatuoti, jog Kabineto Tarybai, kuriai pirmininkauja šalies prezidentas, telieka galimybė priimti sprendimus ekstremaliomis situacijomis (stichinės nelaimės, tarptautinių konfliktų grėsmės ir pan.). Tokių įgaliojimų nereikėtų suprasti kaip nuolatinio valstybės vadovo dalyvavimo vykdomosios valdžios – vyriausybės veikloje. Tad nenuostabu, jog dr. R. Mojakas Lenkijos Respublikos valdymo formą įvardija kaip parlamentinę sistemą¹⁷⁷.

Lygindami prezidentų įgaliojimus vadovauti vyriausybėms pastebime, kad nė vienoje mūsų nagrinėjamoje Vidurio ir Rytų Europos valstybėje nėra modelio, kuriame šalies vadovas vadovautųsi tokiais įgaliojimais kaip Prancūzijos Respublikos Prezidentas. Nors šio kriterijaus raiškos įvairovė gana didelė, vis dėlto tai tik papildomas valdymo formos kriterijus.

Referendumas yra tiesioginės demokratijos institutas. Tačiau toks sprendimų priėmimo ir klausimų atsakymo būdas turi ir akivaizdžių trūkumų. Referendumas nėra pigus ir operatyvus metodas, taip pat referendume išreiškiamas tik teigiamas arba neigiamas požiūris į vieną ar kitą klausimą. Tad referendumo problemiškas, tai jau minėta, išryškėja, kai tenka išsakyti nuomonę dėl konstitucijos ar įstatymo projekto, kurį sudaro ne viena teisės norma, o vientisa normų sistema. Gal todėl Vokietijos Federacinėje Respublikoje, JAV referendumai nėra populiarūs ir šių šalių valstybių vadovams nenumatyta galimybė juos inicijuoti. Kitų šalių teisės sistemose numatyta galimybė šalies vadovui inicijuoti tokias procedūras. Štai Slovakijos Respublikos Konstitucijoje (102 str. m) d.) įtvirtinta, jog valstybės prezidentas „inicijuoja referendumus“. Tačiau tos pačios Konstitucijos 95 straipsnis numato sąlygas, kurioms esant valstybės vadovas gali realizuoti Konstitucijos 102 straipsnio įgaliojimus. Pagrindiniame įstatyme numatytos dvi sąlygos. Turi būti piliečių valia, paremta

¹⁷⁷ „The functioning of the parliamentary system in Poland (...)“: Mojak R. Legal, Systemic, and Political Mechanism of Forming a Government in Poland (Prolegomena) // Przeniąnd Sejmowy. Dwumiesięcznik. Rok X, 5(52), 2002. P. 55.

350 000 šalies piliečių parašais, arba Nacionalinės Tarybos (Parlamento) rezoliucija. Tad galimybės prezidentui vienasmeniškai paskirti referendumo datą ar suformuluoti klausimą Konstitucija nenumato.

Apie Latvijos Respublikos Prezidento įgaliojimus šaukti referendumus jau buvo kalbėta anksčiau. Latvijoje gali būti rengiami referendumai, kuriuose piliečiai gali pritarti arba nepritarti prezidento siūlymui paleisti parlamentą arba Prezidento suspenduotam įstatymui. Tačiau tokia teisi-
nių santykių praktika nėra dažna, todėl tik 1998 m. Latvijai teko pasinau-
doti tokiomis Prezidento galiomis. Šalies Prezidentas G. Ulmanis suspen-
davo Latvijos Seimo priimtą Pilietybės įstatymą¹⁷⁸. Visuotiniame referen-
dume buvo sprendžiama pilietybės suteikimo vaikams asmenų, po 1945
m. atvykusių gyventi į Latvijos Respubliką. Reikšminga tai, jog Latvijos
Konstitucijos 73 straipsnis nurodo visuomeninio gyvenimo sritis, kurių
klausimais rengti referendumą draudžiama. Tai klausimai, susiję su (a)
biudžetu, (b) mokesčiais, (c) muitais, (d) geležinkelio mokesčių tarifu, (e)
karo tarnyba, (f) karo ir taikos paskelbimu, (e) mobilizacija ir demobiliza-
cija, (f) tarptautinėmis sutartimis.

Ribotus įgaliojimus referendumo inicijavimo klausimu valstybės va-
dovui suteikia Vengrijos Respublikos Konstitucijos 28 straipsnis. Ši teisės
norma prezidentui suteikia tik referendumo iniciatyvos teisę. Paskelbimo
teisę turi vienintelė institucija valstybėje – Vengrijos Parlamentas (Kon-
stitucijos 28 C str. 3, 4 d.). O Konstitucijos 28 C straipsnio 5 punktas
riboja net parlamento įgaliojimus šioje veiklos srityje, numatydamas vi-
suomeninių santykių sritis, kuriose kylančių problemų negalima spręsti
referendumo būdu. Kaip ir Latvijos Konstitucija, Vengrijos Respublikos
Konstitucija (28 C str.) nurodo visuomeninių santykių sritis, kur referen-
dumai (kaip sprendimų priėmimo būdai) negalimi. Konstitucija drau-
džia rengti referendumus dėl (a) biudžeto, (b) mokesčių, (c) muitų, (d)
parlamento įgaliojimų ir jo paleidimo, (e) vyriausybės programos, (f) karo
ir nepaprastosios padėties paskelbimo, (g) kariuomenės panaudojimo už-
sienyje ir šalies viduje, (h) vietos savivaldos institucijų įgaliojimų ir jų
pasibaigimo, amnestijos. Tad klausimų, kurie galėtų būti sprendžiami
referendumo – tiesioginės demokratijos būdu, nėra daug.

¹⁷⁸ Constitutional Watch. Latvia // East European Constitutional Review. N. 3.
Budapest, 1998. P. 16–19.

Beveik tokia pat padėtis Bulgarijos Respublikoje. Šios šalies Konstitucijoje, kaip ir Vengrijos Respublikos pagrindiniame įstatyme, nurodytos problemos, kurios negali būti sprendžiamos referendume. Bulgarijoje Prezidentui suteikta tik iniciatyvos teisė, o sprendimą (Bulgarijos Konstitucijos 84 str. 5 d.) dėl referendumo pravedimo gali priimti tik Bulgarijos Respublikos Nacionalinis Susirinkimas (parlamentas).

Lenkijos ir Rumunijos respublikų prezidentai taip pat be kitų valstybės institucijų pritarimo negali skelbti referendumų. Rumunijos pagrindinio įstatymo 90 straipsnis skelbia, jog Prezidentas *po konsultacijų* su Parlamentu *svarbų nacionaliniams interesams* klausimą gali pateikti visuotiniam referendumui. Ši teisės norma įtvirtina du apribojimus: pirma, reikalavimą turėti Parlamento pritarimą; antra, klausimas teikiamas referendumui, turi atitikti *nacionalinio intereso* sąvoką. Jei šio reikalavimo būtų galima išvengti sumaniai interpretuojant sąvokos *nacionalinis interesas* turinį, reikalavimas turėti Parlamento pritarimą yra rimta teisinė kliūtis referendumui įvykti. Lenkijos Prezidento įgaliojimai šioje veiklos srityje taip pat vertintini tik kaip iniciatyvos teisė. Konstitucijos 125 straipsnis įtvirtina, kad Prezidentas gali paskirti referendumą, bet tokiam žingsniui turi būti gautas Senato (aukštieji Lenkijos Respublikos parlamento rūmai) sutikimas¹⁷⁹. Šis sutikimas gali būti išreikštas ne mažiau kaip 1/2 visų Senato narių balsų, jeigu tokiame balsavime dalyvavo ne mažiau nei 1/2 visų Senato narių. Kitos Vidurio ir Rytų Europos valstybės – Slovėnijos Respublikos Prezidentas neturi net tokių įgaliojimų, kokiais gali vadovautis Lenkijos, Rumunijos prezidentai. Šios šalies Konstitucijoje nenumatyta Prezidento galimybė net inicijuoti referendumą. Kaip referendumo iniciatyvos ir paskelbimo subjektą Slovėnijos Konstitucija (90 str.) nurodo tik Slovėnijos Respublikos parlamentą.

Iškilius ekstremalioms valstybės gyvavimo aplinkybėms, kai kurių valstybių vadovai turi teisėtą galimybę naudotis nepaprastaisiais (ypatingaisiais) įgaliojimais, kurie, kaip manoma, turi padėti valstybės vadovui operatyviau ir efektyviau reaguoti į iškilusias problemas. Tačiau doktrinoje plačiai diskutuojama problema, ar tokie įgaliojimai yra demokratiškos valstybės atributas, ar jie atitinka valdžių padalijimo principo reikalavi-

¹⁷⁹ Constitutional Watch. Poland // East European Constitutional Review. Budapest, 1998. N. 3. P. 24–27.

mus. Gal todėl kai kuriose šalyse net ir iškilus ekstremalioms valstybės raidos aplinkybėms nėra numatytos prezidentams galimybės pasinaudoti nepaprastaisiais įgaliojimais. Tokių įgaliojimų neturi Latvijos Respublikos bei Čekijos Respublikos prezidentai. Kitose šalyse valstybių vadovai, neturėdami įgaliojimų patys, turi galimybę kreiptis į parlamentus ir jiems siūlyti įvesti apsiausties, karo ar nepaprastąją padėtį. Tokių iniciatyvų galimybę šalies Prezidentui numato Estijos Respublikos Konstitucija (65 str. 5 d. ir 86 str.). Tik galimybę Prezidentui pasiūlyti parlamentui įvesti karo padėtį numato ir Bulgarijos Respublikos Konstitucija (84 str. 12 d.). Ši teisės norma įtvirtina, kad Ministrų Taryba Prezidento siūlymu gali paskelbti karo ar nepaprastąją padėtį visoje šalyje arba jos dalyje. Taigi Bulgarijos Konstitucija suteikia įgaliojimus įvesti karo ar nepaprastąją padėtį tik kolegialiai institucijai – šalies vyriausybei. Kiek kitaip nepaprastoji padėtis gali būti įvesta Slovakijos Respublikoje. Čia pagrindinis įstatymas įpareigoja vyriausybę siūlyti valstybės vadovui įvesti karo padėtį. Be vyriausybės iniciatyvos Prezidentas negali vienasmeniškai priimti tokio sprendimo (Slovakijos Konstitucijos 102 str. k.). Tačiau nepaprastąją padėtį Prezidentas gali skelbti remdamasis konstituciniu įstatymu, numatančiu tokius įgaliojimus (Slovakijos Konstitucijos 102 str. l.). Panašius įgaliojimus prezidentui apibrėžia Vengrijos Respublikos Konstitucija. Teisė skelbti karo ar nepaprastąją padėtį yra suteikta parlamentui (Konstitucijos 19 str. l.). Tik tuomet, kai šalies parlamentas negali atlikti savo pareigų, teisę naudotis tokiais įgaliojimais įgyja Respublikos Prezidentas.

Prancūzijos Prezidento nepaprastuosius įgaliojimus ir jų apimtį įvertinome kaip gana didelius. Dėl tokių įgaliojimų demokratiškumo visai pagrįstai diskutuojama. Prancūzijos Respublikos Prezidentui suteikti įgaliojimai netapatūs Lenkijos bei Rumunijos valstybių vadovų įgaliojimams. Rumunijos Respublikos pagrindinis įstatymas numato, jog šalies Prezidentas gali paskelbti apsiausties arba ypatingąją padėtį visoje šalyje arba jos dalyje, bet kad toji padėtis galiotų, valstybės vadovas per penkias dienas turi gauti Parlamento pritarimą. O Konstitucijos 93 straipsnio 2 dalis reikalauja, kad paskelbus apsiaustį ar nepaprastąją padėtį per 48 valandas turi būti sušaukta Parlamento sesija. Ji privalės vykdyti visos apsiausties ar nepaprastosios padėties metu. Tad Rumunijos Prezidento galimybę nau-

dotis nepaprastaisiais įgaliojimais ne tik reglamentuoja teisės normos, bet ir griežtai kontroliuoja įstatymų leidžiamoji valdžia. Naujoji 1997 m. Lenkijos Respublikos Konstitucija nenumato Prezidentui galimybės turėti ypatingus įgaliojimus (Konstitucijos 141 str.). Šioje valstybėje prezidentas gali ypatingais atvejais šaukti Kabineto Tarybos posėdį, kuris priims sprendimus kaip kolegiali valdžios institucija. Slovėnijoje įgyvendintas modelis primena mūsų minėtąjį Vengrijos modelį. Slovėnijos Respublikos Konstitucijos 92 straipsnis numato įgaliojimus, kuriais vadovaudamasis Prezidentas gali paskelbti karo ar ypatingąją padėtį tik tuomet, kai valstybės Parlamentas dėl ekstremalių situacijų negali to padaryti pats. Teisė įvesti ypatingąją arba karo padėtį Slovėnijoje įvardijama kaip parlamento teisė, kurią jis gali įgyvendinti tik vyriausybės siūlymu.

Ryškiai išsiskiria Prancūzijos Prezidento nepaprastieji įgaliojimai. Tokių įgaliojimų neturi nė vienos mūsų aptariamų valstybės vadovas. Didelės dalies prezidentų *de jure* galimybė naudotis nepaprastaisiais (ypatingaisiais) įgaliojimais arba nenumatyta iš viso, arba iš esmės ribojama parlamentų ir vyriausybių įgaliojimais. Tad šio kriterijaus raiška Vidurio ir Rytų Europos valstybėse tik paryškina parlamentinių valdymo formų specifiką.

Teorinėje darbo dalyje prezidento rinkimų tvarką vertiname kaip papildomą kriterijų, kuris nėra būdingas valdymo formai, bet suteikia jai tam tikros nacionalinės specifikos. Pripažiname, kad įgaliojimų valstybės vadovui suteikimo metodas negali turėti įtakos konstitucijose numatytų prezidentų įgaliojimų apimčiai. Mūsų nagrinėjamų Vidurio ir Rytų valstybės vadovų rinkimų tvarkai turi įtakos tiek vakarų patirties recepcija, tiek ir sava istorinė patirtis, tad ji yra gana įvairi.

Latvijos Respublikoje (Konstitucijos 35 str.), Čekijos Respublikoje (Konstitucijos 54 str. 2 d.), Vengrijos Respublikoje (Konstitucijos 29 str. A.) prezidentų rinkimų funkcijas vykdo šalių įstatymų leidžiamosios institucijos – nacionaliniai parlamentai. Vengrijos Respublikoje 1995 m. vyko nacionalinis referendumas, kuriame norėta sužinoti visuomenės nuomonę dėl galimybės valstybės vadovą – prezidentą rinkti visuotinių rinkimų būdu. Rinkėjai nepritarė tokiems pokyčiams, todėl Vengrijos Respublikos Prezidento rinkimų tvarka liko nepakeista. Slovakijos Respublikos 1992 m. Konstitucija (101 str.) numatė, jog šalies vadovą renka įsta-

tymų leidžiamoji institucija – Nacionalinė Taryba. Tačiau visuomenei išreiškus pageidavimą Prezidentą rinkti visuotiniuose rinkimuose, buvo keičiama Konstitucija, t. y. jos 101 straipsnis. Pakeitus pagrindinį šalies įstatymą bei kitus norminius aktus, reglamentuojančius prezidento rinkimų tvarką, atsirado galimybė Slovakijos piliečiams patiems rinkti šalies vadovą.

Bulgarijos Respublikos Prezidentas renkamas visuotiniuose rinkimuose (Bulgarijos Konstitucijos 93 str.). Tačiau ši aplinkybė nesutrukdė Bulgarijos Konstitucijos kūrėjams egzistuojantį modelį įvardyti parlamentine respublika. Taigi galime tvirtinti, kad net pačioje Bulgarijos Konstitucijoje Prezidento rinkimų būdas nevertinamas kaip būdingas valdymo formos kriterijus. Panašios pozicijos laikomės ir mūsų darbe – valdymo formą apibūdina tik šalies vadovų įgaliojimai.

Netradicinė Prezidento rinkimų tvarka numatyta Estijos Respublikoje. Šios šalies Konstitucijos 79 straipsnyje įtvirtinta, kad Prezidentą renka Parlamentas. Jei įstatymų leidžiamoji institucija per tris rinkimų turus nesugeba išrinkti šalies vadovo, įgaliojimai rinkti prezidentą atitenka specialiai rinkėjų kolegijai, sudarytai iš parlamento narių ir vietos savivaldos institucijų išrinktų atstovų. Estijoje numatyta procedūra yra tam tikrais aspektais panaši į Vokietijos Prezidento rinkimų procedūrą. Šioje klasikinėje parlamentinėje respublikoje šalies vadovą renka specializuota institucija – Federalinis Konventas (Vokietijos Pagrindinio Įstatymo 54 str.), kuris vienintelis turi įgaliojimą išrinkti šalies vadovą – Vokietijos Federalinį Prezidentą. Šią kolegialią instituciją sudaro Bundestago (*Bundestag*) nariai bei nariai, kuriuos renka valstybės žemių parlamentai *landtagai* (*Landtag*).

Rumunijos ir Lenkijos prezidentai renkami visuotiniuose rinkimuose (Rumunijos Konstitucijos 81 str.; Lenkijos Konstitucijos 127 str.). Slovėnijos prezidentas (Konstitucijos 103 str.) taip pat renkamas tiesioginiuose rinkimuose.

Teorinėje darbo dalyje aptarėme, kad parlamento rinkimų sistema gali turėti įtakos būsimo parlamento veiksmingumui, ir padarėme išvadą, jog valstybių parlamentai veiksmingesni valstybėse, kuriose taikoma mažoritarinė (daugumos) rinkimų sistema. Nagrinėjamų Vidurio ir Rytų Europos valstybių rinkimų sistemos įvairove nepasižymi ir yra panašios. Vyraujanti rinkimų sistema yra proporcinė. Tik Vengrijoje įdiegta mišri rin-

kimų sistema, primenanti Vokietijoje egzistuojančią praktiką. Visose kitose mūsų minėtose valstybėse taikomos proporcinės rinkimų sistemos. Tokios vyraujančios rinkimų sistemos verčia abejoti šių šalių parlamentų veiksmingumu atliekant įstatymų leidžiamajai institucijai būdingas funkcijas. Tačiau norminiuose aktuose numatyti užtveriamieji procentiniai barjerai, užkertantys kelią patekti į parlamentus dideliame partijų skaičiui.

Daugelyje valstybių (Rumunijoje, Slovėnijoje, Bulgarijoje) numatytas 4 proc. užtveriamasis barjeras. Lenkijos Respublikoje partija ar politinis judėjimas, norėdamas dalyvauti parlamento mandatų dalybose, turi surinkti ne mažiau kaip 5 proc. rinkėjų balsų. Vyraujant proporcinėi rinkimų sistemai su 4 proc. užtveriamuoju barjeru į parlamentus patekusių partijų skaičius nėra labai didelis. Daugiausiai – septynios partijos dalyvavo Estijos parlamento mandatų dalybose, tuo tarpu Čekijos Respublikoje – penkios. Taigi dažniausiai į parlamentą patenka šešios partijos. Parlamento įgaliojimų įgyvendinimo požiūriu tai gana optimalus skaičius, rodantis parlamento veiksmingumo galimybes ir pakankamą visuomenės interesų atstovavimą.

Kriterijai, pagal kuriuos mėginome atskirti Vidurio ir Rytų Europos valstybių valdymo formas, pasireiškia labai nevienodai. Tačiau du kriterijai – vyriausybės atskaitomybė bei prezidento teisė paleisti parlamentą labai panašiai išreikšti šio regiono valstybių konstitucijose ir įstatymuose. Pirmoje darbo dalyje tiksliai apibrėžėme, kokius kriterijus apibrėždami valdymo formą laikysime pagrindiniais, o kokius papildomais. Kriterijus susiejome į vientisą sistemą. Pagrindiniai kriterijai objektyviai priskirti tiriamąją valdymo formą egzistuojančiai tipologijai yra prezidento stiprusis veto bei vyriausybės atskaitomybė. Kiti kriterijai, mūsų įvardyti kaip papildomi, tiriamose valdymo formose pasireiškia labai nevienodai. Nusistatyta kriterijų subordinacija tampa puikiu ir vieninteliu įmanomu metodu egzistuojantiems modeliams vertinti. Papildomų kriterijų pasireiškimo įvairovę vertinsime tik kaip pagrindiniais kriterijais vadovaujantis nustatytos valdymo formos specifika. Štai Vokietijos Prezidentas neturi įgaliojimų naudotis *veto* teise, o Bulgarijos Prezidento *veto* parlamento priimtiems įstatymams įveikiamas daugiau nei puse (1/2) visų Parlamento narių balsų dauguma. Tačiau abiejų šalių valdymo formą galima vadinti parlamentine. Estijos Prezidentas neįgaliotas vadovauti vyriausybei, tuo tarpu gre-

timos Latvijos vadovas gali šaukti Ministrų Tarybos posėdžius ir net numatyti tokių posėdžio darbotvarkę. Čekijos Prezidentui nenumatyti įgaliojimai referendumo institute, o Vengrijoje – atvirkščiai.

Vidurio ir Rytų Europos parlamentų įgaliojimai bet kuriuo momentu pareikšti politinį nepasitikėjimą vyriausybe yra pagrindas tvirtinti, jog egzistuojantys modeliai yra parlamentiniai. Nė vienos iš tiriamųjų Vidurio ir Rytų Europos valstybių prezidentai neturi tokių įgaliojimų, kad galėtume valdymo formas priskirti mišrioms (pusiau prezidentinėms). Prancūzijos prezidento įgaliojimų (nušalinti vyriausybę) neturi nė vienas aptarto regiono valstybių vadovas.

Vidurio ir Rytų Europos valstybių prezidentai esant tik tam tikroms numatytoms aplinkybėms naudojami *de jure* įgaliojimais paleisti įstatymų leidžiamąsias institucijas.

Lygindami papildomų kriterijų pasireiškimo formas pastebime, kad jie gali pasireikšti labai netikėtai. Štai mūsų aptarti *veto* įgaliojimai Prancūzijoje pasireiškia kaip gana silpni, tarsi ir nebūdingi mišriai (pusiau prezidentinei) valdymo formai. Šiuo požiūriu V Respublikos prezidento *veto* apimtys nesiskiria nuo parlamentinių respublikų – Estijos, Vengrijos ar Slovakijos prezidentų įgaliojimų. Šie įgaliojimai netgi mažesni nei Bulgarijos, Čekijos, o tuo labiau Lenkijos prezidentų. Latvijos Prezidento galimybės šiuo požiūriu unikalios. Štai Latvijos Prezidentas (renkamas parlamento) bet kada gali dalyvauti Vyriausybės posėdžiuose ir net numatyti tokių posėdžių darbotvarkę. Tuo tarpu Lenkijos Prezidentas (renkamas visuotiniuose rinkimuose) tik *ypatingais* atvejais gali šaukti Kabineto Tarybą, o ją sušaukęs negali svarstyti klausimų, priskirtų Ministrų Kabinetai. Neabejotina, jog šiuo požiūriu Latvijos valstybės vadovo padėtis geresnė nei kolegos Lenkijoje. Čekijos ir Slovakijos Respublikų prezidentai taip pat gali dalyvauti ir vadovauti vyriausybių posėdžiams, bet tai nėra pareiga kaip prancūziškajame modelyje.

Vienasmeniškai skelbti visuotinius referendumus negali nė vienas Vidurio ir Rytų Europos valstybės vadovas. Dažniausiai šalių vadovai turi galimybę inicijuoti referendumą, tačiau lemiamą sprendimą dėl referendumų priima valstybių parlamentai.

Prancūzija pagal valstybės vadovo galimybę naudotis nepaprastaisiais įgaliojimais ryškiai išskiria iš kitų valstybių. Prancūzijos Respublikos

Konstitucijos 16 straipsnis suteikia Prezidentui svarius įgaliojimus, kuriais jis gali naudotis be kitų valstybės institucijų pritarimo. Tai daug platesni nei Jungtinių Amerikos Valstijų, šalies, kurioje įgyvendinta prezidentinė valdymo forma, vadovo įgaliojimai. Mūsų regiono valstybių prezidentams ypatingų įgaliojimų galimybės arba nenumatytos, arba jas riboja įstatymų leidžiamosios institucijos.

Bulgarijos, Slovakijos, Slovėnijos, Lenkijos, Rumunijos prezidentai renkami tiesioginiuose ir visuotiniuose rinkimuose. Vengrijos, Čekijos, Latvijos, Estijos prezidentai renkami netiesiogiai (parlamentuose arba specialiose kolegijose).

Prieš darydami galutines išvadas dėl valdymo formų Vidurio ir Rytų Europos valstybėse turime priminti, kad *valdymo forma* yra teorinė abstrakcija, kurios turinys doktrinoje yra nevienareikšmiai traktuojamas. Todėl valdymo formai išryškinti tėra vienas kelias – nusistatyti principus, kuriais vadovaujantis daroma išvada. Nors ir būdama subjektyvi, kriterijų atrankos ir principų nustatymo procedūra suteikia galimybę suformuluoti galutinius valdymo formos raiškos vertinimus.

Vidurio ir Rytų Europos valstybėse įgyvendintos valdymo formos, nors ir turėdamos savitumų, iš esmės atkartoja klasikinį parlamentinį valdymo modelį. Aptardami valdymo formas priėjome prie išvados, kad šio regiono valstybėse įgyvendintas modelis neišreiškia griežto valdžių padalijimo. Naujosios demokratijos nepritaikė vieno iš klasikinių – prezidentinio valdymo modelio. Mūsų aptartų valstybių valdymo modeliai numato galimybes dominuoti vienai iš valdžios grandžių. Tad tiek Vakarų, tiek ir Vidurio bei Rytų Europoje vyrauja D. Loko ir Š. Monteskjė valdžių padalijimo teorijoje pagrįsto modelio pagrindu sukurtos valdymo formos. Prezidentinės valdymo formos nepopuliarumą Vidurio ir Rytų Europoje lėmė keletas aplinkybių. Pagrindinės galėtų būti šios.

Pirma, Vakarų Europoje nėra valstybių, kurios būtų pasirinkusios prezidentinę valdymo formą. O būtent su šia žemyno dalimi Vidurio ir Rytų Europą sieja glaudūs geopolitiniai ryšiai.

Antra, nors Jungtinėse Amerikos Valstijose veikiančio modelio efektyvumu netenka abejoti, pasaulinėje praktikoje labai nedaug sėkmingų šios valdymo formos recepcijos pavyzdžių. Lotynų Amerikos valstybės, kurdamos nacionalines prezidentines valdymo formas, susidūrė su politinė-

mis krizėmis, kariniais perversmais, diktatūromis, demokratijos ir žmogaus teisių suvaržymais. Didelę įtaką padarė Jungtinių Amerikos Valstijų doktrinoje egzistuojanti teorija, skelbianti, jog šios šalies valdymo modelis unikalus, todėl nelengvai kopijuojamas.

Trečia, Vidurio ir Rytų Europa, išsivadavusi iš totalitarinių režimų, gyvena nepasitikėjimo stipria vykdomąja valdžia nuotaikomis. O būtent prezidentinei valdymo formai būdinga nepriklausoma ir turinti plačius įgaliojimus vykdomoji valdžia. Kaip atsvara vykdomajai valdžiai buvo parlamento galių plėtimas mažinant vykdomosios valdžios įgaliojimus.

Akivaizdu, jog konstitucinius procesus Vidurio ir Rytų Europoje veikia du fundamentalūs veiksniai: a) Vakarų Europos patirtis ir jos recepcija bei b) noras ir pastangos ieškoti unikalių sprendimo būdų remiantis savo istorine patirtimi ir mokslo šaltiniais. Tad belieka apibendrinti, jog mūsų nagrinėtų Vidurio ir Rytų Europos valstybių valdymo formos yra *parlamentinės respublikos*.

2 lentelē. **Konstitūcijas priēmimo data ir suvereniteto ŗaltinis**

Valstybē	Konstitūcijas priēmimo data	Suvereniteto ŗaltinis
Bulgarija	1991 07 12	Tauta (Konstitūcijas preambulē ir 1 str.)
ēekija	1992 12 16	Tauta (Konstitūcijas preambulē ir 2 str.)
Estija	1992 10 06	Tauta (Konstitūcijas preambulē ir 1 str.)
Latvija	1922 01 15 * (<i>taisyta ir pildyta 1991–1998 m.</i>)	Tauta (Konstitūcijas preambulē ir 1 str., 2 str.)
Lenkija	1997 04 02	Tauta (Konstitūcijas preambulē ir 4 str.)
Rumunija	1991 12 08	Tauta (Konstitūcijas 1 str., 2 str.)
Slovakija	1992 09 01	Tauta (Konstitūcijas preambulē ir 1 str., 2 str.)
Slovēnija	1991 12 23	Tauta (Konstitūcijas 1 str., 3 str.)
Vengrija	1949 07 20* (<i>taisyta 1988–1992m.</i>)	Tauta (Konstitūcijas 2 str.)
<i>Prancūzija</i>	1958 01 05	<i>Tauta (Konstitūcijas preambulē ir 3 str.)</i>
<i>Vokietija</i>	1949 05 23	<i>Tauta (Konstitūcijas preambulē)</i>

3 lentelė. Vyriausybės atskaitomybė

Valstybė	Konstitucijų straipsniai, numatantys institucijas, kurioms vyriausybės yra atskaitingos
Bulgarija	Konstitucijos 84 str. 6 d. Nacionalinis Susirinkimas renka ir atleidžia Ministrą Pirmininką.
Čekija	Konstitucijos 68 str. 1 d. ir 3 d. Vyriausybė atskaitinga Deputatų Rūmams. Per trisdešimt dienų paskirta Vyriausybė turi įgyti Deputatų Rūmų pasitikėjimą.
Estija	Konstitucijos 65 str. 13 d. Valstybės Susirinkimas priima sprendimus dėl pasitikėjimo Vyriausybe, Ministru Pirmininku. 92 str. 3 d. Vyriausybė atsistatydina, jei Valstybės Susirinkimas išreiškia nepasitikėjimą Respublikos Vyriausybe.
Latvija	Konstitucijos 59 str. Ministras Pirmininkas ir ministrai privalo turėti Seimo pasitikėjimą, ir jie yra atsakingi Seimui už savo veiklą.
Lenkija	Konstitucijos 158 str. 2 d. Seimas gali balsuoti dėl nepasitikėjimo Ministru Pirmininku.
Rumunija	Konstitucijos 101 str. 1 d. Vyriausybė privalo turėti Parlamento patvirtintą programą. 108 str. 1 d. Vyriausybė už savo veiklą politiškai atskaitinga Parlamentui.
Slovakija	Konstitucijos 86 str. g). Slovakijos Nacionalinė Taryba kontroliuoja Vyriausybės veiklą ir gali balsuoti dėl pasitikėjimo Vyriausybe ar atskirais jos nariais. 114 str. 1 d. Vyriausybė už savo pareigų atlikimą yra atskaitinga Slovakijos Nacionalinei Tarybai. ►

Slovėnija	Konstitucijos 116 str. 1 d. Nacionalinė Asamblėja gali išrinkti naują Ministrą Pirmininką. Toks balsavimas reiškia Nacionalinės Asamblėjos nepasitikėjimą Vyriausybe.
Vengrija	Konstitucijos 33 str. F. Vyriausybės įgaliojimai baigiasi, kai Parlamentas balsuoja dėl nepasitikėjimo Ministru Pirmininku.
<i>Prancūzija</i>	<i>Konstitucijos 49 str. Nacionalinis Susirinkimas gali išreikšti nepasitikėjimą Vyriausybe. 50 str. Jeigu Nacionalinis Susirinkimas priima rezoliuciją dėl nepasitikėjimo arba nepatvirtina Vyriausybės programos, Ministras Pirmininkas turi įteikti Prezidentui pareiškimą dėl atsistatydinimo.</i>
<i>Vokietija</i>	<i>Pagrindinio Įstatymo 67 str. Bundestagas pareiškia nepasitikėjimą – Kancleriu – išrenka naują vyriausybės vadovą.</i>

4 lentelė. **Prezidento rinkimai**

Valstybė	Šalies vadovo – Prezidento rinkimo tvarka
Bulgarija	Konstitucijos 93 str. 1 d. Prezidentas renkamas piliečių tiesioginiuose rinkimuose.
Čekija	Konstitucijos 54 str. 2 d. Respublikos Prezidentas renkamas abiejų Parlamento rūmų jungtinėje sesijoje.
Estija	Konstitucijos 79 str. Prezidentą renka Valstybės Susirinkimas (parlamentas). Jei per tris rinkimų turus neišrenkamas Prezidentas, šalies vadovo rinkimų teisė pereina rinkikų kolegijai. Kolegiją sudaro parlamento nariai bei savivaldybių tarybų atstovai.
Latvija	Konstitucijos 35 str. Prezidentą renka Saeima (parlamentas).
Lenkija	Konstitucijos 127 str. Respublikos Prezidentas renkamas Tautos visuotiniuose, lygiuose ir tiesioginiuose rinkimuose.
Rumunija	Konstitucijos 81 str. 1 d. Rumunijos Prezidentas renkamas visuotiniuose lygiuose, tiesioginiuose ir slaptuose rinkimuose.
Slovakija	Konstitucijos 101 str. 2 d. Respublikos Prezidentas renkamas visuotiniuose ir tiesioginiuose rinkimuose.
Slovėnija	Konstitucijos 103 str. Respublikos Prezidentas renkamas visuotiniuose ir tiesioginiuose rinkimuose.
Vengrija	Konstitucijos 29 str. A. Respublikos Prezidentą renka šalies Parlamentas.
<i>Prancūzija</i>	<i>Konstitucijos 6 str. Respublikos Prezidentas renkamas tiesioginių ir visuotinių rinkimų būdu.</i>
<i>Vokietija</i>	<i>Pagrindinio Įstatymo 54 str. 1 d., 3 d. Prezidentą renka Federalinis Konventas. Konventą udaro Bundestago nariai ir žemių parlamentų (Lantagu) rinkti atstovai.</i>

5 lentelė. Kriterijų raiška

Valstybė	Prezidento teisė paleisti parlamentą	Prezidento <i>вето</i> teisė	Prezidento galios vadovauti vyriausybei	Prezidento teisė šaukti referendumus	Nepaprastieji prezidento įgaliojimai	Parlamento rinkimų sistema
Bulgarija	Numatyta Silpna	Numatyta Silpna	Nenumatytos	Numatyta	Nenumatyti	Proporcinė
Čekija	Numatyta Silpna	Numatyta Silpna	Numatytos	Nenumatyta	Nenumatyti	Proporcinė
Estija	Numatyta Silpna	Numatyta Silpna	Nenumatytos	Nenumatyta	Nenumatyti	Proporcinė
Latvija	Numatyta Silpna	Numatyta Silpna	Numatytos	Numatyta Silpna	Nenumatyti	Proporcinė
Lenkija	Numatyta Silpna	Numatyta Stipri	Numatytos	Numatyta Silpna	Numatyti Silpni	Proporcinė
Rumunija	Numatyta Silpna	Numatyta Silpna	Numatytos	Numatyta Silpna	Numatyti Silpni	Proporcinė
Slovakija	Numatyta Silpna	Numatyta Silpna	Numatytos	Nenumatyta	Numatyti Silpni	Proporcinė
Slovenija	Numatyta Silpna	Numatyta Silpna	Nenumatytos	Nenumatyta	Numatyti Silpna	Proporcinė
Vengrija	Numatyta Silpna	Numatyta Silpna	Nenumatytos	Numatyta Silpna	Nenumatyti	Mišri
<i>Prancūzija</i>	<i>Numatyta</i> Stipri	<i>Numatyta</i> Silpna	<i>Numatytos</i> Stiprios	<i>Numatyta</i> <i>De facto stipri</i>	<i>Numatyti</i> Stipriūs	<i>Mažoritarinė</i>
<i>Vokietija</i>	<i>Numatyta</i> Silpna	<i>Nenumatyta</i>	<i>Nenumatytos</i>	<i>Nenumatyta</i>	<i>Nenumatyti</i>	<i>Mišri</i>

6 lentelė. **Valdymo forma**

Valstybė	Valdymo forma
Bulgarija	Parlamentinė respublika
Čekija	Parlamentinė respublika
Estija	Parlamentinė respublika
Latvija	Parlamentinė respublika
Lenkija	Parlamentinė respublika
Rumunija	Parlamentinė respublika
Slovakija	Parlamentinė respublika
Slovėnija	Parlamentinė respublika
Vengrija	Parlamentinė respublika
<i>Prancūzija</i>	<i>Mišri (pusiau prezidentinė)</i>
<i>Vokietija</i>	<i>Parlamentinė respublika</i>

IV. VALDYMO FORMA LIETUVOS RESPUBLIKOJE: NACIONALINIO VALDŽIŲ PADALIJIMO MODELIO CHARAKTERISTIKA

„Šiuolaikinę Lietuvos teisinę kultūrą galima apibūdinti ne tik kaip Lietuvos paveldo tęsinį, bet ir kaip įvairių teisinių sistemų, tradicijų ir teisinių idėjų atspindį“¹⁸⁰.

Juozas Žilys

6. Istoriniai Lietuvos valdymo formų raidos aspektai

Prieš pradėdant nagrinėti šiandieninės Lietuvos Respublikos valdymo formą reikėtų trumpai apžvelgti jos istorinį paveldą. Tai turėtų padėti geriau suprasti šiandieninių procesų esmę ir priežastis bei nurodyti, kokių valdymo formų bei doktrinos paveldu galėjo ir gali naudotis Lietuva.

Lietuvos valstybėje iki pat trečiojo Žečpospolitos padalijimo (1795 m.) tarp skirtingų valdžios institucijų buvo nuolat perskirstomi įgaliojimai. Istorikai pastebi, jog jau Lietuvos karalius Mindaugas „(...) turėjo remtis tam tikrais visuomenės sluoksniais, o su kai kuriais asmenimis tartis svarbiausiais valstybės klausimais“¹⁸¹. Nuolatinių konsultantų grupė ilgainiui peraugo į Lietuvos didžiojo kunigaikščio tarybą, su kuria buvo tariamasi visais valstybės klausimais, tad jos vaidmuo valdant šalį didėjo. Kazimierą Jogailaitį išrinkus Lietuvos didžiuoju kunigaikščiu „Taryba išaugo į veiks-

¹⁸⁰ *Žilys J.* Konstitucijos stabilumas teisinės kultūros kontekste // Konstitucija, žmogus, teisinė valstybė. Konferencijos medžiaga. Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras, 1998. P. 29.

¹⁸¹ *Dundulis B.* Lietuvos užsienio politika XVI a. Vilnius: Mintis, 1971. P. 25.

mingą, gana pastovios sudėties valstybės organą, kuris pradėtas vadinti Ponų taryba¹⁸². O 1492 m. Aleksandro privilegija Ponų tarybą pavertė viena svarbiausia valstybės valdymo institucija. Stiprėjantis vidutinių feodalų sluoksnis taip pat pradeda reikšti pretenzijas valdyti valstybę. Profesorius B. Dundulis 1492 m. ponų suvažiavimą, kuriame Aleksandras išrinktas Lietuvos didžiuoju kunigaikščiu, vadina tik panašiu į seimą. Buvo tik laiko klausimas, kuomet ši institucija taps parlamento prototipu. Pradžioje seimų galia buvo grindžiama papročiais, o jau Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės Statutai Seimą apibrėžia kaip vienintelę įstatymo leidybos instituciją. Jis ne tik tapo reikšminga valstybinės valdžios institucija, bet ir jo įtaka nuolat didėjo. Viena iš priežasčių buvo Lietuvos–Lenkijos valstybės monarcho sosto užėmimo procedūra. Net iki Žygimanto Augusto – paskutinio Jogailaičio Lietuvos–Lenkijos soste mirties (1572 m.), kai egzistavusi valdovo rinkimo procedūra buvo veikiama tradicijos rinkti atstovus iš savos dinastijos, reikalavo nemenkų pastangų iš kandidatų. Profesorius E. Gudavičius rašo, jog Aleksandras II, sužinojęs apie brolio Jono Alberto mirtį „(...) iš esmės nusišalino nuo karo veiksmų priežiūros“, nes „visą savo dėmesį didysis kunigaikštis paskyrė Lenkijos valdovo rinkimams, siekdamas tapti jos karaliumi“¹⁸³. Po Liublino Unijos (1569 m.) pretendentas į monarchus turėdavo pelnyti elekcinio Seimo pasitikėjimą. Jį įgyti buvo galima tik vienu būdu – nuolaidžiau jant – išsižadant teisių ir prisimant naujų pareigų. Pavyzdžiui, kovą dėl valstybės sosto laimėjęs Henrikas III Valua (1551–1589) buvo priverstas pasirašyti dvi sutartis: su tauta (*Pacta Conventa*) ir Henriko artikulų (*Articuli Henriciani*), apibrėžusias ne tik monarcho galias, bet ir politinę bei socialinę santvarką. Henriko artikulų sudaro net septyniolika punktų. Būdingiausias karaliaus valdžią apribojančias nuostatas paminėsime. Henrikas Valua, tapdamas Lietuvos–Lenkijos valstybės vadovu, įsipareigojo, kad karalius: (a) visuomet bus renkamas ir negalės pasirinkti sau įpėdinio; (b) užtikrins tikybos laisvę; (c) nesiųs atstovų į svetimas šalis, iš ten nei priiminės, nei kvies, nei rinks kareivių, nepasitaręs su Taryba; (d) be Seimo karo nepradės, valstybės

¹⁸² Dundulis B. Lietuvos užsienio politika XVI a. Vilnius: Mintis, 1971. P. 25.

¹⁸³ Gudavičius E. Lietuvos istorija nuo seniausių laikų iki 1569. T. I. Vilnius: Lietuvos rašytojų sąjungos leidykla, 1999. P. 492.

sienas gins savo lėšomis; (e) Seimus šauks kas dveji metai arba dažniau; nevertos Respublikos reikalams savo, o tik valstybinius antspaudus, esančius kanclerių ir pakanclerių žinioje; (f) bajorų žemės yra neliečiamos, o ir iš viso susiklosčiusi nuosavybė neliečiama; (g) tie kraštai, kurie turi savo teises, tokias ir išsaugos; (h) naujus mokesčius, muitus, monopolius galima įvesti tik sutikus Seimui; jeigu karalius nevykdys savo pažadų, piliečiai gali jo neklausyti¹⁸⁴. *Articuli Henriciani* ir *Pacta Conventa* numatė ir daug kitokių apribojimų monarchui, būdingų konstitucinės monarchijos modeliui. Lietuvos–Lenkijos valstybėje monarcho institucija atitiko valstybės pareigūno instituciją, kuri išsaugoja teisę naudotis galiomis tol, kol laikosi susitarimų, ir netenka įgaliojimų, tuos susitarimus sulaužiusi. Tokių svarių monarcho valdžios apribojimų nenumatė gretimų valstybių valdymo sistemos. Monarcho įsipareigojimas nepasirinkti įpėdinio ir pripažinti principą, kad kitas karalius bus renkamas, suteikia galimybę monarcho instituciją palyginti su šiuolaikinių prezidentų institucija.

Analizuodami valdžios institucijų įgaliojimų tendencijas galime tvirtinti, jog tokia valdžios institucijų sankloda (monarcho valdžios ribojimas ir Seimo dominavimas) tik atspindėjo politines realijas – jau egzistuojanti valdžių pusiausvyrą visuomenėje. Todėl būtų per drąsu teigti, kad tai doktrina pagrįstas ir sąmoningas įgyvendintas valdžių padalijimas.

Galima teigti, jog to meto Lietuvos visuomenės mokslų raida negalėjo prilygti Europos mokslų laimėjimams. Nors XVI a. Lietuvoje buvo iškilių mąstytojų (Andrius Volanas, Augustinas Rotundas ir kiti), nagrinėjusių valdžių tarpusavio santykius, kuriuos įgyvendinus galima diskutuoti apie teisinę valstybę, tai buvo tik europinės minties atspindžiai. A. Volanas (1530–1610) knygoje „Kreipimasis į Lenkijos Karalystės ir Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės senatą“ nurodo, jog „įstatymai yra aukščiau valdovo“¹⁸⁵. Tokia teorinė išvada šiandien gal ir nekelia didelių prieštaravimų, tačiau tuomet, kai į valstybių monarchus buvo žiūrima kaip į Dievo pateptuosius, buvo labai drąsi, nes monarcho institucija vertinama kaip valstybės pareigybė su ribotais įgaliojimais. Knygoje „Apie politinę arba pilietinę laisvę“ A. Volanas tvirtina, kad įstatymai turi remtis prigimtinę

¹⁸⁴ Lietuviškoji enciklopedija. T. 9. Kaunas: Spaudos fondas, 1939. P. 898–899.

¹⁸⁵ Volanas A. Rinktiniai raštai. Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidykla, 1996. P. 9.

teise, gamta visus sutvėrusi laisvus, o paties įstatymo teisingumo kriterijus – sveikas protas. Šis teorinis teiginys yra labai svarbus mūsų nagrinėjamai temai, nes pripažinus prigimtines žmogaus teises reikia limituoti arba kontroliuoti valdžios veiklą, kad tos teisės nebūtų pažeistos. Veikale „Apie politinę arba pilietinę laisvę“ autorius tvirtina, kad „įstatymus, jeigu jų nereguliuoja teisybė, reikia laikyti labai kenksmingais viešajai laisvei“¹⁸⁶. Taigi jau XVI a. A. Volanas netiesiogiai formuluoja principą, reikalaujantį įstatymų kūrybos proceso, t. y. įstatymų leidybos institucijos, kontrolės. Nors autorius ir nenurodo teisinio mechanizmo, kaip tai padaryti, tai nemenkina šios idėjos. Autoriaus tezė „Įstatymai negalės apsaugoti viešosios laisvės, jei nebus valdžios, kuri juos vykdys“¹⁸⁷ aiškiai rodo, kad jis palaiko tvirtą ir nepriklausomą vykdomąją valdžią. A. Volanas puikiai suprato pagrindinę valstybės problemą – silpną vykdomąją valdžią bei didelius įgaliojimus turinčius, bet neveiksmingus seimus. Stiprinti valstybę siūlė ir protestanto Andriaus Volano religinis konkurentas katalikų atstovas Augustinas Rotundas. Atiduodami pagarbą šiems mąstytojams drįstume diskutuoti su nuomone, jog „A. Volanas reiškėsi kaip naujos kapitalistinės santvarkos šauklys, laiko požiūriu gerokai lenkęs Naujųjų laikų filosofus H. Grotiusą, T. Hobbesą, J. Locke'ą ir kitus ankstyvojo kapitalizmo ideologus“¹⁸⁸. Vargu ar būtume objektyvūs lygindami A. Volaną ir didžiulesius Naujųjų laikų filosofus. Tiek J. Lokas, tiek T. Hobsas nebuvo pirmieji balsai vakarų Europos doktrinoje, jie apibendrina europinį bei nacionalinį paveldą, kuris buvos akivaizdžiai senesnis nei gyveno A. Volanas. Štai Tomas Moras (1478–1535), žymus anglų mąstytojas, miręs tuomet, kai A. Volanui buvo penkeri metai, savo kūrinyje „Utopija“ jau nedvejodamas teigė, jog valstybė turi turėti renkamą valdžią, o vykdomoji valdžia turi būti „(...) apribota senato teise duoti patarimus ir net tautos teise daryti sprendimus (vartojant šių laikų terminus – referendumo teise)“¹⁸⁹. Taip pat reikia pripažinti, jog to meto idėjų kalvė buvo reformacijos ir kontrreformacijos kova, prasidėjusi Vakarų Europoje. Tad A. Rotundas ir A. Volanas tik atspindėjo tas nuomonių tendencijas, kuriomis gyveno visa Eu-

¹⁸⁶ *Volanas A.* Rinktiniai raštai. Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidykla, 1996. P. 168.

¹⁸⁷ Ten pat. P. 174.

¹⁸⁸ *Vaišvila A.* Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje. Vilnius: Litimo, 2002. P. 142.

¹⁸⁹ *Leonas P.* Teisės filosofijos istorija. Vilnius: Mintis, 1995. P. 146.

ropa. Deja, skiriasi ir teorinio paveldo likimas. J. Loko ir T. Hobso įtaka valstybių raidai yra milžiniška, jais rėmėsi kolonistai kurdami Ameriką, jais remiasi ir šiandieninė teorija, tuo tarpu mes tik dabar iš naujo atrandame ir nustembame, jog turėjome A. Volaną, kuris mąstė kaip ir didieji filosofai.

Gal todėl Lietuvos–Lenkijos valstybės Ketverių Metų Seimo (1788–1792) priimtoje gegužės 3 d. Konstitucijoje (1791), net numatant valdžių padalijimą, luomų privilegijų nesugebėta atsakyti, nors pati Konstitucija svarbi ne tik Lietuvos, Lenkijos valstybių teisės paveldo dalis – ji yra pirmoji konstitucija Europoje. Tačiau ji savo turiniu tik iš dalies prilygo Jungtinių Amerikos Valstijų, Didžiosios prancūzų revoliucijos laikotarpiu priimtiems teisės aktams. Visų pirma Lietuvos–Lenkijos 1791 m. Konstitucija neišsprendė žmogaus lygybės problemos. Todėl R. Liudvinovskis (*Ludwinowski*) ir F. Foksas (*Fox*) vertindami 1791 m. gegužės 3 d., Lietuvos–Lenkijos Konstituciją JAV ir Prancūzijos pirmųjų konstitucijų kontekste, ją įvardija kaip nedemokratinę. Valdžių padalijimo principu, kuris įtvirtintas Konstitucijoje, pirmiausia buvo siekiama ne garantuoti žmogaus teises ir laisves, bet sukurti stiprią vykdomąją valdžią, kurios taip stokojo Lietuvos–Lenkijos valstybė per visą savo istoriją¹⁹⁰. Ne veltui Konstitucijos septintajame (VII) skyriuje „Karalius, vykdomoji valdžia“ teigiama, jog „Joks tobuliausias valdymas negali būti be veiksmingos vykdomosios valdžios. Tautų laimė priklauso nuo teisingų įstatymų, o įstatymų pasekmė – nuo jų vykdymo. Patirtis išmokė, jog apleidus tą valdymo sritį Lenkiją užplūdo nelaimės“¹⁹¹.

Vakarų valstybių tyrėjai atkreipia dėmesį, jog piliečiai neturėjo jokių galimybių dalyvauti konstituciniuose debatuose prieš jos ratifikaciją, nes galutinis konstitucijos projektas buvo parengtas slaptuose pasitarimuose tarp karaliaus ir nedidelio būrio patarėjų¹⁹². Konstitucijos normos išsau-

¹⁹⁰ „The American and French constitutions have been portrayed as democratic in contrast to the non – democratic polish Constitution of May 3, 1791 (...): *Liudwikowski R. R., Fox F. W.* The Beginning of the Constitutional era. A Bicentennial Comparative Analysis of the First Modern Constitutions. Washington D. C., 1993. P. 154.

¹⁹¹ 1791 m. gegužės 3 d. Konstitucija. Vilnius: Vilniaus dailės akademijos leidykla, 2001. P. 25.

¹⁹² *Liudwikowski R. R., Fox F. W.* The Beginning of the Constitutional Era. A Bicentennial Comparative Analysis of the First Modern Constitutions. Washington D. C., 1993. P. 152.

gojo monarchinę valdymo formą, tačiau buvo numatyta, jog valstybės vadovas sostą paveldės, o nebus renkamas. Konstitucija vykdomajai valdžiai, atstovaujamai monarcho, ir įstatymų sargybai, sudarytai iš primo ir paties karaliaus pasirinktų 5 ministrų, buvo suteikusi pakankamus įgaliojimus¹⁹³. Taip buvo mėginama atkurti pažeistą valdžių pusiausvyrą, kai atstovaujamoji institucija buvo vyraujanti. *Liberum veto* teisės panaikinimas buvo vienas iš tokių sprendimų. Tačiau šios konstitucijos modelis numatė galimybę Seimui nušalinti ministrus, o ministrai buvo senatoriais Senate. Tad apie griežtą vykdomosios ir įstatymų leidžiamosios valdžios padalijimą dar nebuvo kalbama.

1791 m. gegužės 3 d. Konstitucijos rengėjai susidūrė su daugybe politinių ir geopolitinių veiksnių, turėjusių įtakos šio teisės akto turiniui. Tačiau sunkiai kurtas teisės aktas nebuvo veiksmingas. Jis istorijoje liko tik kaip simbolis. Reikia sutikti, jog „konstituciniai simboliai – tai visi konstitucinės praktikos bruožai arba objektai, kurie tam tikru būdu dėl politinės visuomenės, kaip visumos, pagrindinių bruožų kelia (dažnai dvi-prasmiskus) stiprius jausmus“¹⁹⁴. Nors Žečpospolitos padalijimai XVIII a. neleido patikrinti šio modelio gyvybingumo, tai nemenkina dokumento reikšmės, kuris, nors ir neveikdamas (okupacijos sąlygomis), tapo valstybingumo, laisvės, nacionalinės savigarbos skatinimo simboliu.

Teismų kaip teisingumą vykdančios institucijos kelias į savarankiškumą taip pat buvo nelengvas. Lietuvos didysis kunigaikštis visada buvo aukščiausia apeliacinė instancija, tad teisminė valdžia buvo sutelkta vykdomosios valdžios institucijose. Tik Steponas Batoras 1578 m. atsisakė tuomet monarchui priklausiusios teisingumo vykdymo teisės, įkurdamas bajorijos renkamą tribunolą. Net keliems Lietuvos seimams svarsčius klausimą dėl Vyriausiojo Lietuvos Tribunolo, jis buvo įkurtas 1581 m. Tribunolo įkūrimas buvo revoliucinis žingsnis, pradėjęs formuoti savarankišką instituciją – teisminę valdžią. Su nedideliais įgaliojimų pakitimais Tribunolas išliko iki pat Žečpospolitos žlugimo. Pirmasis Lietuvos Statutas (1529) suteikė teismams teisę spręsti bylas ne tik įstatymo, bet ir teisės

¹⁹³ Lietuviškoji enciklopedija. T. 6. Kaunas: Spaudos fondas, 1937. P. 683–687.

¹⁹⁴ *Pumputis A.* Konstitucija kaip simbolis ir kaip priemonė // Konstitucija XXI amžiuje. Jurisprudencija: Lietuvos teisės universiteto mokslo darbai. 2002. 30 (22). P. 9.

pagrindu¹⁹⁵, tuo didindamas teismų nepriklausomumą. 1588 m. Lietuvos Statutas įvardija precedentinę teisę kaip jau egzistuojančią. Precedentinė teisė rodo, kad teismai yra savarankiška institucija, sprendžianti jiems pavestas funkcijas ne vien tik vykdomosios ir įstatymų leidžiamosios valdžios valios pagrindu. Pripažįstama, kad Lietuvos Statutai turėjo įtakos kuriant valdžių padalijimo modelį 1791 m. gegužės 3 d. Konstitucijoje¹⁹⁶. Sprendimai, didinantys teismų nepriklausomumą, buvo galimi esant pažangiai tos epochos teisinei minčiai. Tačiau tie teismai kaip teisės gynimo būdas buvo pasiekiami tik kilmingiems asmenims. Net 1791 m. gegužės 3 d. Konstitucija, numatydama teismus kaip savarankišką instituciją (vakarų doktrinos įtaka), nustatė, jog „(...) bajorų luomui iškilmingiausiai užtikriname visas teises, laisves, prerogatyvas bei pirmenybes privačiame ir viešame gyvenime (...)“ ir dėl to skirtingus teismus kilmingiesiems¹⁹⁷. Tokiomis sąlygomis nustoja prasmės pats valdžių padalijimas, nes nepripažįstama žmonių lygybė.

Dramatišką valdymo formų ir politinių režimų kaitos laikotarpį Lietuvos Respublika išgyveno 1918–1940 metais. Per šį dvidešimt dvejų metų laikotarpį buvo priimtos net šešios valstybės konstitucijos. Aplinkybė, jog valstybė per dvidešimt dvejus nepriklausomybės metus turėjo net šešias konstitucijas, daug ką sako apie konstitucingumo proceso prieštaringumą, nestabilumą. Natūralu, kad ir valdymo formos turinys kito drauge su valstybės konstitucingumo raida.

Pirmoji Lietuvos Respublikos Konstitucija (Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos Pamatiniai Dėsniai) buvo priimta Valstybės Tarybos 1918 m. lapkričio 2 dieną. Tai aktas, kuriame dar nėra aiški Valstybės Tarybos nuomonė dėl būsimosios valdymo formos. Jau šio teisės akto pradžioje sakoma, kad dėl Lietuvos valdymo formos klausimą turės spręsti Steigiamasis (Kuriamasis) Seimas¹⁹⁸. 1918 m. Pamatiniuose Dėsniuose

¹⁹⁵ *Vaišvila A.* Etatizmas – konceptuali teisinės reformos kliūtis // *Justitia*. 1997. Nr. 4. P. 15.

¹⁹⁶ *Vinkleris P.* Lietuvos konstitucinės teisės tradicijų klausimu // *Lietuvos teisės tradicijos*. Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras, 1997. P. 233.

¹⁹⁷ 1791 m. gegužės 3 d. Konstitucija. Vilnius: Vilniaus dailės akademijos leidykla, 2001. P. 14, 30.

¹⁹⁸ Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos pamatiniai dėsniai // *Lietuvos valstybės konstitucijos*. Vilnius: Mokslas, 1989. P. 7.

nedaromos nei tiesioginė, nei kontekstinė nuorodos į valdžių padalijimo doktriną, nors ir šio akto bendrosios dalies pirmasis punktas skelbia, kad aukščiausieji organai yra Valstybės Taryba, Valstybės Tarybos Prezidiumas bei Ministerių Kabinetas. Akivaizdu, kad pagal 1918 m. Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos Pamatinius Dėsnius teismai nėra savarankiška valstybės institucija. Teisminė valdžia ne tik neįvardijama kaip savarankiška, bet ir iš viso neminima. Išvardytos svarbiausios valstybės institucijos taip pat nėra lygiavertės savo galių apimtimis. Neabejotina, kad iš šių trijų institucijų įtakingiausia yra Valstybės Taryba, formuojanti Valstybės Tarybos Prezidiumą ir bet kada galinti išreikšti nepasitikėjimą Ministerių Kabinetu. Valstybės Tarybos Prezidiumas, kaip kolegiali institucija, turi tam tikrų įgaliojimų: kviečia Ministerį Pirmininką, paveda jam sudaryti Ministerių Kabineta, skelbia ir savo parašu tvirtina laikinuosius įstatymus, skiria pasiuntinius, tačiau negalėtume Prezidiumo įvardyti kaip lygiavertės Valstybės Tarybai, nes ji gali bet kada pareikšti nepasitikėjimą Ministerių Kabinetu bei Valstybės Tarybos Prezidiumo nariais. 1919 m. sausio 24 d. priimtas papildymas numato Ministerio Kabineto teisę tarp Tarybos sesijų leisti laikinuosius įstatymus. Tad buvo numatytas deleguotos teisėkūros institutas. Nors pirmoji Konstitucija skelbė nenustatanti valdymo formos (palikdama šią užduotį Steigiamajam Seimui), bet atsižvelgiant į Laikinosios Konstitucijos pamatinių dėsnų 18 straipsnyje („Valstybės tarybai išreiškus nepasitikėjimą Ministerių Kabinetu, šis atsišalydina“) apibrėžtus vykdomosios ir leidžiamosios valdžių santykius galima teigti, kad šios konstitucijos kūrėjai Lietuvą matė kaip parlamentinę demokratiją.

Lietuvos Valstybės tarybos 1919 m. balandžio 4 d. priimta nauja Konstitucija, kuri taip pat buvo laikina ir taip pat vadinosi „Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos Pamatiniai Dėsniai“, nors „(...) iš esmės pakeitė pagrindinių valstybės organų sistemą“¹⁹⁹, bet neatskleidė valdžių padalijimo principų bei pasirenkamosios valdymo formos. Ši Konstitucija, kaip ir pirmoji, skelbė, jog valdymo formą galės rinktis Steigiamasis

¹⁹⁹ *Maksimaitis M.* Kai kurios pirmųjų Lietuvos Konstitucijų istoriografijos problemos // Konstitucija XXI amžiuje. Jurisprudencija: Lietuvos teisės universiteto mokslo darbai. 2002. 30 (22). P. 186.

Seimas. Tačiau šio teisės akto 24 punkte galime pastebėti tam tikrą nacionalinės valdžių padalijimo sistemos sampratą užuomazgą. Čia teigiama, jog „Įėję į Ministerių Kabineta Valstybės Tarybos Nariai nenustoja buvę Valstybės Tarybos Nariais“²⁰⁰. Akivaizdu, jog galimybė suderinti vykdomosios ir leidžiamosios valdžios postus lyg ir atkartoja britų modelį. Taip pat šiame akte, kaip ir pirmojoje Konstitucijoje, teismai nėra įvardyti kaip valstybinės valdžios institucija ir jų vieta neapibrėžta. Paradoksalu, jog Konstitucija, neminėdama teismų, plačiai apibrėžia Valstybės kontrolės steigimo ir įgaliojimų apimtį. 1919 m. Konstitucijoje kolegiali institucija – Prezidiumas pakeičiamas Prezidento institucija, renkama Valstybės Tarybos. Antrojo skyriaus aštuntasis paragrafas numatė, kad Prezidentui priklausė vykdomoji valdžia, kurią jis vykdė per Ministrų Kabineta. Parlamentinės valdymo formos pobūdį pabrėžia aplinkybė, kad Ministrų Kabinetas atskaitingas Valstybės Tarybai. Nors ir Konstitucija numatė, kad Respublikos Prezidentas naudojasi atidedamojo *veto* teise, Prezidento *veto* įveikiamas nesunkiai – vetuotą įstatymą Valstybės Tarybai priėmus pakartotinai.

Trečioji Lietuvos Konstitucija, priimta 1920 m. birželio 10 d., nors įvardyta kaip Konstitucija (nebe Konstitucijos Pamatiniai Dėsniai) buvo laikina, o valdymo formos nustatymo aspektu buvo konkretesnė tik tiek, jog buvo nustatytas demokratinis politinis režimas ir respublika pasirinkta kaip valdymo forma (1 p.). 1920 m. Laikinojoje Lietuvos Valstybės Konstitucijoje aiškiai išsiskiria tik dvi valdžios: įstatymų leidžiamoji – Steigiamasis Seimas ir vykdomoji valdžia, kuri pavedama Respublikos Prezidentui ir Ministrų Kabinetai. Valstybės Prezidentą renka Steigiamasis Seimas, o Ministrų Kabinetas atsakingas parlamentui (12 p.)²⁰¹. Tad ir šioje Konstitucijoje netiesiogiai nurodomas parlamentinis modelis.

Visose trijose laikinosiose Lietuvos konstitucijose nėra minimas valdžių padalijimo principas. Konstitucijose nereglamentuojama viena svarbiausių valdžios grandžių – teismai, o be šios institucijos nepriklausomumo sunku kalbėti apie stabdžių ir atsvarų mechanizmą. Vykdomosios

²⁰⁰ Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos Pamatiniai Dėsniai // Lietuvos valstybės konstitucijos. Vilnius: Mokslas, 1989. P. 11.

²⁰¹ Laikinoji Lietuvos Valstybės Konstitucija // Lietuvos valstybės konstitucijos. Vilnius: Mokslas, 1989. P. 14.

ir įstatymų leidžiamosios valdžios tarpusavio santykių pobūdis leidžia tvirtinti, kad visose trijose konstitucijose norėta, jog Lietuvos valdymo forma būtų parlamentinė.

Lietuvos Respublikos Steigiamasis Seimas 1922 m. rugpjūčio 1 d. priėmė pirmąją nuolatinę Lietuvos Valstybės Konstituciją. Šiame teisės akte skelbiama, kad Lietuvos valdymo forma yra respublika. Valstybės valdžia yra dalijama Seimui, Vyriausybei ir Teismui, nors valdžių padalijimo principas tiesiogiai ir neminimas. Vykdomąją valdžią Konstitucija priskiria Vyriausybei, kurią sudaro Respublikos Prezidentas ir Ministerių Kabinetas. Prezidentą renka Seimas. Svarbu tai, kad Respublikos Konstitucijos 47 straipsnis suteikia Prezidentui teisę kviešti Ministrų Pirmininką bei pavesti jam sudaryti Ministrų Kabinatą. Taip pat Prezidentas tvirtina sudarytą Ministrų Kabinatą ir priima jo atsistatydinimą. Parlamentinės valdymo formos bruožus apibrėžia 59 straipsnis, numatantis, kad Ministrų Kabinetas atsako Seimui už savo bendrą Vyriausybės politiką, be to, kiekvienas Ministeris atsako Seimui už savo darbą jam pavestose valdymo srityje. Nors 1922 m. Konstitucijos 52 straipsnis numato Lietuvos Respublikos Prezidentui teisę paleisti Seimą, tačiau šių įgaliojimų nereikėtų vertinti kaip reikšmingos stabdžių ir atsvarų mechanizmo grandies, nes tas pats Konstitucijos straipsnis numato privalomą reikalavimą susirinkus naujam Seimui perrinkti Respublikos Prezidentą.

Teismo institucijai 1922 m. Konstitucijoje skirtas penktasis (V) skyrius²⁰². Nors šioje Konstitucijoje teismams ir buvo skirta vieta, tačiau abejotina, kad šią instituciją galėtume vertinti kaip lygiavertę įstatymų vykdomajai ir ypač leidžiamajai valdžiai. Valdžių padalijimo kontekste stabdžių ir atsvarų sistema kelia tam tikrų abejonių. Nors Konstitucijoje teismams yra skirti šeši straipsniai, tačiau juose neužsimenama apie (a) fundamentalų teismų nepriklausomumo principą, taip pat (b) neteigiama, jog teismas yra vienintelė teisingumą vykdanči institucija. Tik 64 straipsnio nuostata, kad teismas priima sprendimus vadovaudamasis įstatymais, suteikia galimybę teigti, kad, nors ir netiesiogiai, tačiau kalbama apie teismų nepriklausomumo principą. Kiek kitaip vertinti teismo nepriklausomumo garantijas galime pagal Konstitucijos 66 straipsnį, kuris nu-

²⁰² Lietuvos Valstybės Konstitucija (1922 m.) // Lietuvos valstybės konstitucijos. Vilnius: Mokslas, 1989. P. 16.

stato, kad teismų organizaciją, kompetenciją bei jurisdikciją nustato įstatymas. Toks norminis aktas buvo priimtas tik 1933 m. liepos 11 d. Teismų santvarkos įstatymas, susidedantis iš 488 straipsnių, reglamentavo teismų sistemą, kompetenciją, teisėjų statusą ir kitus aspektus²⁰³. Taigi Lietuvoje teismų veiklą reglamentuojančio įstatymo nebuvo per visą 1922 m. Konstitucijos galiojimo laikotarpį.

Esant tokioms aplinkybėms, labai nedrąsiai galėtume teigti, kad Lietuvos Respublikos 1922 m. Konstitucijoje teismams skiriamas toks pat dėmesys, kaip ir kitoms valdžios institucijoms. Teismų nepriklausomumo reglamentavimas tik laikinuoju įstatymu, kuris gali būti keistinas paprasčia Seimo balsų dauguma, nepakankamas, kad konstatuotume, jog teisminė valdžia Lietuvos Respublikoje (galiojant 1922 m. Konstitucijai) buvo lygiavertis stabdžių ir atsvarų sistemos dalyvis. Jau minėjome, jog R. Davidas (*David*), lygindamas Anglijos ir Prancūzijos teismus, apie pastaruosius kalba kaip apie silpnesnę valdžią, nes jie tik taiko teisę.

Analizuodami keturias Lietuvos konstitucijas pastebime, kad šių teisės aktų kūrėjams valdžių padalijimo principas nebuvo prioritetinis, nes vykdomosios ir įstatymų leidžiamosios valdžios pusiausvyros svarstyklės visuomet krypo parlamento pusėn. Pagrįstai teigiama, jog „realizuojant parlamento viršenybę, atsiveria galimybė tai viršenybei virsti visagalybe – pernelyg plačiu valdžios galių koncentravimu parlamente“²⁰⁴. M. Riomeris, analizuodamas valdžių galių disbalansą, būtent jame išvelgė pavojų demokratiniam valstybės pamatams. M. Riomeris yra rašęs: „Tenka pažymėti, kad kolegialaus organo (parlamento) diktatūra teisingai yra laikoma viena blogiausių diktatūrų, nes plati, skaitlinga kolegija neturi reikalingo ir diktatūrą pateisinančio lankstumo. Didelė, plati, dargi nevienalytė kolegija tinka diskusijai ir dialektikai, bet netinka energingam ir lanksčiam valdymui“²⁰⁵.

Politiniai pokyčiai 1926 m. gruodžio mėnesį tam tikra prasme patvirtino klasikinius reiškinius. Autoriai (Jonas Švoba) apie 1926 m. politi-

²⁰³ *Maksimaitis M.* Istorinės teisminės valdžios ištakos Lietuvoje // Teisminės valdžios problemos Lietuvoje. Konferencijos medžiaga. Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras, 1997. P. 23.

²⁰⁴ *Vaišvila A.* Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje. Vilnius: Litimo, 2000. P. 544.

²⁰⁵ *Riomeris M.* Valstybės teisė. Kaunas, 1930. P. 80–92.

nę situaciją kalba kaip apie parlamentarizmo krizę²⁰⁶. Valdžios svertams susitelkus parlamente, buvo pažeidžiama valdžių pusiausvyra, o neveiksminga vyriausybė visuomet skatindavo diktatūros atsiradimą. Valdžių padalijimo doktrina bei praktika suteikia galimybę tvirtinti, kad stipri vykdomoji valdžia (stipri, o ne visagalė) nekelia pavojaus demokratiniam režimui ir teisinei valstybei, priešingai, yra vienas iš demokratijos plėtros garantų. Suprasdami šių teiginių doktrininį ir istorinį pagrįstumą abejotume, jog vien šios aplinkybės lėmė tarpukario parlamentarizmo raidos pabaigą. Jau minėjome, jog tuomet pasaulyje egzistavo valdymo formos, kuriose parlamentas dominuodavo ir kurios nenukrypdavo nuo demokratinų politinio režimo principų. Jungtinė Karalystė, Švedija, Olandija, Šveicarija savo pavyzdžiu rodė, kad net ir esant išskirtinei parlamento padėčiai valdžių sistemoje valdžių sistema gali likti demokratiška. Lietuvos valdymo forma, įdiegta 1922 m. Konstitucijos, esmingai nesiskyrė nuo angliškojo modelio. Vykdomosios ir įstatymų leidžiamosios valdžios subordina-cija buvo panašios, nors teismų vieta valdžių sistemoje buvo iš esmės kitokia. Tad vargu ar galime kaltinti parlamentinį modelį dėl parlamentarizmo raidos nesėkmės. Manytume, jog tam turėjo įtakos keletas aplinkybių. Visų pirma, nors labai sunku, bet reikia pripažinti, jog Lietuvoje valdymo modelio kūrėjai negalėjo remtis nacionaline doktrina, nes jos paprasčiausiai nebuvo. Doktrina buvo tiek jauna, kiek buvo jauna valstybė, tad valdymo formos plėtojosi kartu su doktrina. Nesant nacionalinės doktrinos buvo neišvengiama recepcija. O kopijuoti galima buvo tik valdymo modelius. Doktrina nekopijuojama, o perprantama ir permanoma per ilgą laikotarpį. Tad reikia sutikti, jog „demokratija nėra vien valstybės ar valdymo forma – ji yra tam tikra pasaulėžiūra; ji nėra vien politinė, bet drauge ir ypatingai etinė sistema“. Pilietinė visuomenė dar tik formavosi, o juk „Demokratija reikalauja iš menkiausio piliečio gyvai rūpintis viešais, o ypač valstybės reikalais“²⁰⁷. Akivaizdu, jog pasaulėžiūros, valdžios veiklos etinės sistemos perimti nepavyko, o pilietinės visuomenės nebuvimas lėmė tolesnius įvykius. Antras parlamentarizmo krizės aspektas sietinas su bendro-

²⁰⁶ Švoba J. Seiminė ir prezidentinė Lietuva. Istorinė apybraiža. Vilnius: Vyturys, 1990. P. 103–195.

²⁰⁷ Jurgutis V. Visuomeninių Tomo Garigue Masaryk'o minčių pagrindai. Kaunas, 1932. P. 13.

mis to meto Vidurio ir Rytų Europos tendencijomis.

Nagrinėti Lietuvos Respublikos valdymo formą 1926–1940 m. keblu dėl kelių aspektų. Visų pirma tipologijoje minimos trys valdymo formos – parlamentinė, prezidentinė bei mišri (pusiau prezidentinė) – sietinos tik su *demokratinio* politiniu režimu. Antra, bet kokia nedemokratinio politinio režimo atmaina neigia valdžių padalijimo principą (dažnai *de facto*), todėl sunku nedemokratinio režimo valstybėje ieškoti demokratinės valdymo formos. Tačiau, manytume, būtų neteisinga visiškai ignoruoti 1928 m. bei 1938 m. Lietuvos Respublikos konstitucijas. Šiuose norminiuose aktuose yra teisės normų, kurios leidžia teigti, kad, nors ir formaliai, tam tikrų valdžių padalijimo elementų yra išlikę.

1928 m. gegužės 15 d. buvo priimta nauja Lietuvos Valstybės Konstitucija. Jau pati aplinkybė, kad tokios svarbos norminį aktą priėmė Respublikos Prezidentas pritariant tik Ministrų Kabinetai be jokios atstovaujamosios institucijos pritarimo leidžia spėti, kokios valdžių pusiausvyros galima tikėtis. Nors 1928 m. Konstitucijoje pakartojama dalis normų iš 1922 m. Pagrindinio Įstatymo, įtvirtinta visai kita valdžių pusiausvyra. Pirmiausia pakeista Prezidento rinkimų tvarka. Šios Konstitucijos nuostatos numatė, kad Respublikos Prezidentą renka ypatingi tautos atstovai. Detaliau Prezidento rinkimo tvarką nustatė įstatymas, o teisė leisti įstatymus taip pat priklausė Prezidentui²⁰⁸. Konstitucija numatė, kad šalies Prezidentas turi teisę paleisti Seimą (1928 m. Konstitucijos 53 str.)²⁰⁹. Kadangi Konstitucijoje nebuvo numatytos sąlygos, kurioms esant šalies vadovas gali pasinaudoti šia teise, šiuos įgaliojimus reikia vertinti kaip absoliučius. Dar labiau Prezidento padėtį išryškina aplinkybė, kad Konstitucija nenumato pareigos Prezidentui, kai jis paleidžia Seimą, skelbti naujus parlamento rinkimus. Ministerių Kabineto formavimo tvarka leidžia teigti, kad egzistavęs modelis buvo panašus į prezidentinį valdymo modelį, kai vykdomoji valdžia formuojama ir veikia autonomiškai nuo įstatymų leidžiamosios. Nors Konstitucijos 60 straipsnis numato galimybę Seimui išreikšti nepasitikėjimą Ministerių Kabinetai, tačiau reikalavimas surinkti

²⁰⁸ Valančius K. Įvadas // Lietuvos valstybės konstitucijos. Vilnius: Mokslas, 1989. P. 6.

²⁰⁹ Lietuvos Valstybės Konstitucija (1928 m.) // Lietuvos valstybės konstitucijos. Vilnius: Mokslas, 1989. P. 16.

3/5 visų Seimo narių balsų tokią galimybę paverčia niekine. Konstitucijos skirsnis, skirtas teismams, savo turiniu dar siauresnis nei 1922 m. Konstitucijoje ir aiškiai rodo šios institucijos padėtį vykdomosios valdžios atžvilgiu. 1928 m. Konstitucijoje nebeliko straipsnio, numatančio teismų teisės spręsti, ar administracijos įsakymai teisėti.

Ketvirtasis Lietuvos Respublikos Seimas 1938 m. vasario 11 d. priėmė naują Lietuvos Respublikos Konstituciją. Nors Konstitucijos 1 straipsnis numatė, kad valstybės suverenumas priklauso Tautai, o valdymo forma yra respublika (1938 m. Konstitucijos 3 str.), joje nėra teigiama, jog politinis režimas – demokratija. Taip pat šiame straipsnyje įtvirtinti tam tikri valdymo formos aspektai, jog valstybei vadovauja Respublikos Prezidentas ir kad jis yra „jos priešakyje“²¹⁰. Tik ketvirtajame straipsnyje, be Respublikos Prezidento, minimas Seimas, Vyriausybė bei Teismas kaip institucijos, vykdančias valstybės valdžią. Tačiau analizuojant konkrečių institucijų įgaliojimus reikia pripažinti, kad nėra įgyvendintas valdžių padalijimo principas. Šios Konstitucijos nustatyti įgaliojimai Respublikos Prezidento instituciją paverčia išskirtine ir neabejotinai dominuojančia kitų valdžios grandžių atžvilgiu. Pirmiausia Konstitucija numatė (81 str.), kad Respublikos Prezidentas gali bet kada paleisti Seimą. Seimo sesijas šaukia Respublikos Prezidentas, jis taip pat turi įgaliojimus ją bet kada uždaryti, nepasibaigus oficialiam sesijos laikui (87 str.). Nepaprastųjų Seimo sesijų metu valstybės vadovas taip pat galėjo papildyti darbotvarkę bei uždaryti nepaprastąją sesiją net nesvarsčius jos darbotvarkėje numatytų dalykų (88 str.). Seimo sesijas atidaro ir uždaro Respublikos Prezidentas arba Ministras Pirmininkas Prezidento pavedimu (89 str.). Tai suteikia Prezidentui įgaliojimus dar neatidarius Seimo sesijos eliminuoti šią instituciją iš valdžios institucijų. Formuojant Vyriausybę Prezidento valia taip pat yra galutinė. Ministrą Pirmininką ir jo pristatymu kitus ministrus skiria ir atleidžia Respublikos Prezidentas (97 str.). Dar labiau valdžių pusiausvyra išaiškėja 1938 m. Konstitucijos 98 straipsnyje. Jame nedviprasmiškai teigiama, kad ministrai, prieš pradėdami vykdyti Respublikos Prezidento jiems patikėtą valdžią, prisiekia arba iškilmingai pasižada. Manytume, kad

²¹⁰ Lietuvos Valstybės Konstitucija (1938 m.) // Lietuvos valstybės konstitucijos. Vilnius: Mokslas, 1989. P. 16.

šis Konstitucijos straipsnis konkuruoja su pirmuoju straipsniu, kuris Tautą įvardija kaip suvereną. Tuo tarpu 98 straipsnis kelia rimtų abejonių, ar nebūtų galima jo pagrindu Respublikos Prezidentą taip pat vertinti kaip suverenumo šaltinį, jei šalies vadovas gali „*patikėti valdžią*“. Taigi Lietuvos Respublikos valdymo forma pagal 1938 m. Konstituciją lyg ir panaši į prezidentinę, kurioje vykdomoji valdžia neatskaitinga įstatymų leidžiamajai. Tačiau, kaip jau buvo minėta, prezidentiniam valdymo modeliui taip pat būdinga stipri ir nepriklausoma atstovaujamoji institucija. Šio požymio Lietuvos Respublikos 1938 m. Konstitucijoje negalime pastebėti. Taip pat valdžių pusiausvyros pažeidimą rodo ir 110 Konstitucijos straipsnis, numatantis, jog nevykstant Seimo sesijoms, Respublikos Prezidentas turi įgaliojimus leisti įstatymus. Prisiminus aplinkybę, kad Respublikos Prezidentas bet kada gali paleisti Seimą, šie įgaliojimai tampa labai reikšmingi. Galime teigti, kad Respublikos Prezidento institucijoje buvo sutelkta ne tik įstatymų vykdomoji, bet ir įstatymų leidžiamoji valdžia, o valstybės vadovo įgaliojimai ratifikuoti tarptautines sutartis (Konstitucijos 112 str.) bei tvirtinti biudžetą (Konstitucijos 115–117 str.) viena reikšmingai iškelia instituciją į prioritetinę poziciją. Nors 1938 m. konstitucijos 129 straipsnyje sakoma, kad Teismas yra nepriklausomas, tačiau kitas straipsnis suteikia Respublikos Prezidentui galimybę įstatymo numatytais atvejais gražinti teismo atimtas ar susiaurintas teises bei dovanoti teismo spendimu paskirtą bausmę. Įvertinus tai, kad reikšmingi įstatymų leidybos įgaliojimai yra valstybės vadovo kompetencija, teismų nepriklausomumo klausimas lieka atviras.

Didelis konstitucinis nestabilumas (šešios konstitucijos per dvidešimt dvejų metų tarpukario laikotarpį) susijęs su valdymo formų bei politinių režimų kaita. Pirmosios konstitucijos (1918 m., 1919 m., 1920 m., 1922 m.) savo turiniu išreiškė parlamentinį valdymo modelį, kuris, nors ir priskirtinas demokratiniams politiniams režimams, buvo nepakankamas stabdžių ir atsvarų mechanizmo kontekste. Tuo tarpu 1928 m. ir 1938 m. konstitucijos jau išreiškė kitokį nei demokratinį politinį režimą. Tačiau formaliuoju aspektu tam tikri šių konstitucijų elementai buvo panašūs į prezidentinį valdymo modelį, nors dėl politinio režimo egzistavusių valdymo formų negalime priskirti prezidentinėms.

Lietuvoje 1940–1990 m. taikytos LTSR konstitucijos negali būti laikytinos Lietuvos teisės šaltiniais, nes buvo primestos svetimos jėgos prieš

tautos valią, todėl tuo metu buvusių valdymo formų nenagrinėsime.

Prieš pradėdant nagrinėti šiandieninės Lietuvos Respublikos valdymo formą reikia pripažinti, kad Lietuvos valdymo formų istorinė patirtis yra kontroversiška. Net esant demokratiniais politiniams režimams (1918–1926) valdžių pusiausvyra bei stabdžių ir atsvarų mechanizmas ribotai atitiko subalansuotos valdžios sąrangos sistemos reikalavimus, nes turėjo nemažai trūkumų, pasireiškiančių įgaliojimų disbalansu.

1990 m. kovo 11 d. Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba–Atkuriamasis Seimas atkūrė 1940 m. svetimos jėgos panaikintą Lietuvos valstybės nepriklausomybę. Tą pačią dieną buvo priimta laikinoji Lietuvos Respublikos Konstitucija–Lietuvos Respublikos Laikinis Pagrindinis Įstatymas. Tai norminis aktas, galiojęs 1990–1992 metais. Jau pirmasis Laikinojo Pagrindinio Įstatymo straipsnis nurodė valdymo formą – respubliką ir politinį režimą – demokratinį. Valstybinė valdžia buvo paskirstyta trim institucijoms – Aukščiausiajai Tarybai, Vyriausybei ir Teismui. Todėl galima tvirtinti, kad Laikinajame Pagrindiniame Įstatyme nenutolta nuo valdžių padalijimo doktrinos įvardytų trijų valdžios grandžių. Tačiau vertinant egzistavusį stabdžių ir atsvarų mechanizmą bei jo raišką reikia pripažinti, jog jam nebuvo būdingas griežtas valdžių padalijimas. Laikinojo Pagrindinio Įstatymo 78 straipsnis, manytume, neigia valdžių lygybės principą, nes pripažįstama, kad „Aukščiausiasis Lietuvos Respublikos valstybinės valdžios organas yra Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba“. Tokia nuostata atstovaujama į instituciją iškelia aukščiau vykdomosios ir teisminės valdžios. Analizuojant Aukščiausiosios Tarybos įgaliojimų apimtį nuomonė, kad tai tikrai dominuojanti institucija, dar labiau sustiprėja. Atstovaujama į institucijai suteikti įgaliojimai ne tik priimti bet ir aiškinti Lietuvos Respublikos įstatymus (Laikinis Pagrindinis Įstatymas, 78 str. 5 p.). Konstitucinės justicijos bei valdžių padalijimo doktrina reikalauja, jog institucija, priimanti įstatymus, neturėtų jų aiškinti, ši funkcija turi būti priskirta kitoms institucijoms (Konstituciniam arba Aukščiausiajam Teismui). Aukščiausiajai Tarybai formuojant vyriausybę buvo suteikti įgaliojimai skirti Lietuvos Respublikos Ministrų Tarybos Pirmininką, tvirtinti bei keisti Ministrų Tarybos sudėtį (Laikinis Pagrindinis Įstatymas, 78 str. 10 p.). O Aukščiausiosios Tarybos įgaliojimai panaikinti Ministrų Tarybos nutarimus ir potvarkius (Laikinis Pa-

grindinis Įstatymas, 78 str. 21 p.) yra pagrindas tvirtinti, kad vykdomoji valdžia visiškai priklauso nuo parlamento ir yra jo valios vykdytoja.

Valstybės vadovo funkcijas tuo metu vykdė Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos Pirmininkas. Nors šis teiginys doktrinoje ginčijamas tvirtinant, jog valstybės vadovo funkcijas vykdė Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumas, mes šiam teiginiui dėl kelių aplinkybių linkę nepritariti. Pirmiausia Laikinasis Pagrindinis Įstatymas griežtai nurodė, jog Aukščiausiosios Tarybos Pirmininkas „(...) yra aukščiausias Lietuvos Respublikos pareigūnas ir atstovauja Lietuvai tarptautiniuose santykiuose“. Taip pat Laikinojo Pagrindinio Įstatymo 86 straipsnis nustatė, jog „Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos Pirmininką renka Aukščiausioji Taryba iš Aukščiausiosios Tarybos deputatų slaptu balsavimu penkeriems metams ir ne daugiau kaip dviem kadencijoms paeiliui“. Tad laikinoji Lietuvos Konstitucija apie Aukščiausiosios Tarybos Pirmininką, o ne apie Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumą kalba kaip apie „aukščiausią Lietuvos Respublikos pareigūną“. Taip pat numatytas ribotas skaičius kadencijų (dvi kadencijos) atskleidžia valstybės vadovui būdingus bruožus. Konstitucinės teisės doktrinoje valstybės vadovo sąvoka nėra mistinė, ji pasireiškia teisine konkrečių įgaliojimų raiška. Dažnai konstitucijose nevartojamas žodžių junginys „valdžių padalijimas“, bet analizuodami konstitucijas kaip vientisą teisės aktą ir matydami valdžios institucijų įgaliojimus, įgyvendintą stabdžių ir atsvarų mechanizmą teigiame, jog čia yra įtvirtintas valdžių padalijimo principas. Lietuvos Respublikos Laikinajame Pagrindiniame Įstatyme apibrėžiant Aukščiausiosios Tarybos Pirmininką nepavartota sąvoka „valstybės vadovas“, tačiau šio aukščiausio Lietuvos Respublikos pareigūno įgaliojimai leidžia teigti, jog būtent jis yra valstybės vadovas. Laikinasis Pagrindinis Įstatymas nenumatė galimybės Aukščiausiosios Tarybos Pirmininkui paleisti parlamentą, bet tokiomis galimomis gali naudotis taip pat ne visi prezidentai ar monarchai. Aukščiausiosios Tarybos Pirmininkas buvo įpareigotas pasirašyti visus Aukščiausiosios Tarybos priimtus teisės aktus be galimybės juos vetuoti, bet ir tai iš esmės nekeičia padėties, nes daugelio pasaulio valstybių vadovai turi arba silpnąją *veto*, arba neturi tokių galių vetuoti parlamento priimtus aktus. Net ta aplinkybė, jog Aukščiausiosios Tarybos Pirmininkas vadovaudavo Aukščiausiajai Tarybai, pasaulio praktikoje nebuvo naujiena. Jungtinių Ameri-

kos Valstijų Konstitucija numatė, jog Jungtinių Valstijų viceprezidentas yra Senato pirmininkas.

Aukščiausiosios Tarybos Pirmininko įgaliojimai įvardyti Laikinojo Pagrindinio Įstatymo 87 straipsnyje: (a) pateikia Aukščiausiajai Tarybai pranešimus dėl Respublikos padėties ir dėl svarbių Lietuvos vidaus ir užsienio politikos klausimų; (b) pateikia Aukščiausiajai Tarybai kandidatūras paskirti arba išrinkti į Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko, Lietuvos Aukščiausiojo Teismo pirmininko, šio teismo skyrių pirmininkų, Lietuvos Respublikos generalinio prokuroro, kitų Aukščiausiajai Tarybai atskaitingų valstybės organų vadovų pareigas; (c) veda derybas ir pasirašo Lietuvos Respublikos tarptautines sutartis, pateikdamas jas ratifikuoti Lietuvos Respublikos Aukščiausiajai Tarybai; (d) priima užsienio valstybių diplomatinėms atstovų įgaliojamosius ir atšaukiamuosius raštus. Tokie numatyti įgaliojimai yra pagrindas tvirtinti, jog tai klasikinės valstybės vadovo funkcijos²¹¹.

Aplinkybė, jog Lietuvos Respublikos Vyriausybė buvo atskaitinga ne aukščiausiajam Lietuvos Respublikos pareigūnui, o Aukščiausiajai Tarybai, rodo, jog tai parlamentinė valdymo forma. Tam tikrą atsvarą Aukščiausiosios Tarybos galimybei smulkmeniškai kontroliuoti vyriausybės veiklą numatė Laikinojo Pagrindinio Įstatymo 95 straipsnis. Jame numatyta, kad nepasitikėjimas Ministrų Taryba arba ministru gali būti išreikštas 2/3 bendro deputatų skaičiaus balsų dauguma. Reikalavimas tokios kvalifikuotos daugumos vyriausybę daro neatskaitingą parlamentinei daugumai. Šiuo aspektu Lietuvoje egzistavusį valdymo modelį, kad ir kaip tai būtų paradoksalu, galėtume lyginti su Jungtinių Amerikos Valstijų prezidentiniu valdymo modeliu, kai Prezidento vykdomosios valdžios vadovo nušalinimas sietinas su apkalta ir kvalifikuotomis parlamento balsų daugumomis. Tačiau skirtingas vykdomųjų valdžių formavimo ir įgaliojimų gavimo būdas bei kiti aspektai nesuteikia pagrindo tvirtinti, jog tai tapatūs modeliai. Teismui, kaip savarankiškai valstybinės valdžios institucijai, skirtas atskiras Laikinojo Pagrindinio Įstatymo skirsnis. Tai pirmoji Lietuvos valstybės Konstitucija, kurioje įtvirtintas teismų ir teisėjų nepriklausomumas,

²¹¹ 1990 m. kovo 11 d. įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos Laikinojo Pagrindinio Įstatymo“ // Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. Nr. 6–616. 1991.

numatoma atsakomybė dėl valstybės valdžios ir valdymo organų, politinių partijų, visuomeninių organizacijų ir visuomeninių judėjimų, pareigūnų ir piliečių kišimosi į teisėjų, jiems vykdant teisingumą, veiklą. Tokių konstitucinių garantijų nebuvo nė vienoje tarpukario konstitucijoje. Laikinajame Pagrindiniame Įstatyme įtvirtinta nuostata, kad teismai klauso tik įstatymo. Taigi ir šiuo aspektu Lietuvos teismų įgaliojimai atspindėjo prieškarinę patirtį. Vertinant Lietuvoje egzistavusių demokratinių valdymo formų raidos aspektus reikia pripažinti, kad tarpukario Lietuvoje egzistavo vienintelė valdymo forma – parlamentinė respublika. Iki 1992 m. Lietuvoje nebuvo prezidentinės ir mišrios valdymo formos.

7. Lietuvos Respublikos 1992 m. Konstitucija: nacionalinės valdymo formos bei valdžių padalijimo *de jure* ir *de facto* aspektai

Galiojant Laikinajam Pagrindiniam Įstatymui (1990–1992) buvo išsamiai diskutuojama dėl būsimos nuolatinės Konstitucijos turinio, todėl svarbus svarstymo objektas buvo ir būsimoji valstybės valdymo forma.

Nuomonių, kokia turi būti Lietuvos Respublikos valdymo forma, būta įvairių, o tai rodo, jog tuo metu daugelis veiksnių veikė siūlymus. Norėdami geriau suprasti šiandien Lietuvoje egzistuojančios valdymo formos specifiką turėtume apžvelgti to meto politines ir teises realijas, turėjusias įtakos 1992 m. priimtos nuolatinės Lietuvos Respublikos Konstitucijos turiniui. Vienas iš Konstitucijos kūrėjų Juozas Žilys teigia, jog „šiuolaikinės Lietuvos Respublikos Konstitucijos politinė ir teisinė koncepcija atspindi Lietuvos valstybingumo patirtį, Europos valstybių ir kitų šalių konstitucijų demokratines idėjas. Rengiant Konstituciją buvo atsižvelgiama į tarpukario Lietuvos Respublikos laikinąsias bei nuolatinės konstitucijas“²¹². Tad niekas neabejoja, jog mūsų valstybės valdymo formą, įtvirtintą 1992 m. Konstitucijoje, veikė tarptautiniai ir nacionaliniai aspektai.

Tarptautinio aspekto įtaka pasireiškė dėl keleto aplinkybių. Visų

²¹² Žilys J. 1992 m. spalio 25 d. Lietuvos Respublikos Konstitucijos kai kurios teisinės ir politinės ištakos // Konstitucija XXI amžiuje. Jurisprudencija: Lietuvos teisės universiteto mokslo darbai. 2002. 30 (22). P. 170.

pirma demokratiškos valstybių (Jungtinių Amerikos Valstijų, Vokietijos, Jungtinės Karalystės, Prancūzijos) valdymo modeliai dėl šių valstybių geopolitinio reikšmingumo yra nuolatinio domėjimosi objektai. Todėl nenuostabu, kad valstybės, kuriančios ar tobulinančios nacionalines valdymo formas, pirmiausia jas lygina su minėtų didžiųjų valstybių patirtimi. Todėl labai dažnai Lietuvos mokslininkų darbuose mūsų valstybės šiandieninė ir istorinė valdymo formos lyginamos su vokiškuoju, prancūziškuoju ar angliškuoju modeliu. Nenuostabu, jog ir rengiant Lietuvos Respublikos nuolatinę 1992 m. Konstituciją buvo analizuojami ir vertinami Vokietijos, Prancūzijos, Jungtinių Amerikos Valstijų, Jungtinės Karalystės valdymo formų gyvavimo teigiamos ir neigiamos patirties aspektai.

Kaip tarptautinį veiksnių reikia minėti ir tai, jog Lietuvos Respublikos geopolitinė padėtis yra sietina su Vidurio ir Rytų Europa. Lietuva visuomet buvo ir yra aktyvi Vidurio bei Rytų Europoje vykstančių procesų kūrėja ir dalyvė. Daugelis Vidurio ir Rytų Europos valstybių konstitucines reformas pradėjo tuo pačiu metu (1988–1990 m.) kaip ir Lietuva. Tačiau Baltijos šalių (Lietuvos, Latvijos, Estijos) valstybingumo tarptautinio teisinio pripažinimo problemos (1990–1991 m.) trukdė nuosekliai ir netrukdomai rengti ir priimti konstituciją. Tuomet, kai kitų Vidurio ir Rytų Europos valstybių suverenitetui išorinio pavojaus nebuvo (1988–1991 m.), Lietuva, kaip ir kitos Baltijos valstybės, sprendė kartu kelias sudėtingas tarptautinio pripažinimo (o tai buvo beveik egzistencijos problema) ir nacionalinės teisės sistemos kūrimo problemas. Tik Lietuvos Respublikos tarptautinis pripažinimas 1991 m. rugpjūčio–rugsėjo mėnesiais padėtį pakeitė iš esmės²¹³. Nauja, tarptautinė *de jure* realija suvienodino Lietuvos Respublikos ir kitų Vidurio bei Rytų Europos valstybių plėtros galimybes. 1991 m. Bulgarija, Rumunija, Slovėnija, Vengrija jau turėjo naujas arba pataisytas senas (Vengrija) konstitucijas, kurios atitiko demokratiškos valdymo formų reikalavimus. Šios šalys savo konstitucijose numatė parlamentines valdymo formas. Kitos Vidurio ir Rytų Europos valstybės, priėmusios konstitucijas 1992 m. (Čekija, Slovakija, Estija), taip pat parlamentinę respubliką pasirinko kaip pagrindinę valstybių valdymo formą. Lietuvos Respublika, kurdama nacionalinę valdymo formą ir bū-

²¹³ Landsbergis V. Laisvės byla. Kaunas: Spindulys, 1992. P. 303–307.

dama šio Europos regiono integrali dalis, neabejotinai analizavo ne tik didžiųjų valstybių, bet ir to paties regiono – gretimų valstybių patirtį. Todėl aplinkybė, jog visos gretimos Vidurio ir Rytų Europos valstybės pasirinko parlamentinius valdymo modelius, negalėjo nepaveikti ir Lietuvos pasirinkimo.

Nacionalinius aspektus, turėjusius įtakos valdymo formos turiniui, taip pat galėtume suskirstyti į grupes: (a) istorinius ir (b) visuomeninius–politinius.

Lietuvos istorinį patyrimą galėtume skirstyti į tris grupes. Jas mes jau minėjome. Išsiskiria Lietuvos valstybės valdymo formų kaita iki 1795 metų, tarpukariu egzistavusios Lietuvos Respublikos 1918–1940 m. bei Lietuvos patirtis nuo okupacijos (1940 m.) iki 1990 m. kovo 11 dienos. Neabejotina, kad Lietuvos valstybės valdymo formų kaita iki trečiojo Žečpospolitos padalijimo turėjo daugiau simbolinę nei praktinę vertę kuriant šiandieninę Respublikos Konstituciją. Tačiau nepastebėti išskirtinės seimų padėties Lietuvos–Lenkijos valstybėje nebuvo galima, nors vargu ar tai galėjo lemti 1992 m. Konstitucijoje numatytus Parlamento įgaliojimus. Tarpukariu (1918–1940 m.), kaip jau buvo rašyta, istorinė valdymo formų patirtis kontrastinga: 1918–1926 m. pasižyminti ryškiu parlamentiniu, o 1926–1940 m. nepakankamai demokratiniu valdymo modeliu. Turbūt sunkiausiai ir kartu lengviausiai vertinti vadinamosios Lietuvos Tarybų Socialistinės Respublikos (1940–1990 m.) „teisinį“ palikimą. Visų pirma negalėtume pripažinti Lietuvos TSR įtvirtintos valdymo formos kaip Lietuvių Tautos savanoriško pasirinkimo. Taigi Lietuvos TSR buvusi valdymo forma buvo primesta jėga. Tai nurodyta ir Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos–Atkuriamojo Seimo paskelbtame akte „Dėl Lietuvos nepriklausomos valstybės atstatymo“, kuriame, be ko kita, teigiama, kad „(...) yra atstatomas 1940 metais *svetimos jėgos panaikintas* Lietuvos Valstybės suverenių galių vykdymas ir nuo šiol Lietuva vėl nepriklausoma valstybė“²¹⁴. Taigi Lietuvos TSR valdymo forma taip pat turi būti vertinama kaip svetimos jėgos primesta, ir todėl Lietuvos TSR valdymo formos legitimumo problema gali būti suprantama vienareikšmiškai²¹⁵. Tačiau šiuo laikotarpiu *de facto* egzistavusi valdymo forma, nors ir neturėdama

²¹⁴ Landsbergis V. Laisvės byla. Kaunas: Spindulys, 1992. P. 18.

legitimaus pagrindo, turėjo poveikį visuomenei ir todėl turėjo įtakos 1990 m. priimtam Lietuvos Respublikos Laikinojo Pagrindinio Įstatymo turiniui. Net analizuojamo 1988–1990 m. laikotarpio, kai jau reiškėsi ryškūs politinio pliuralizmo aspektai, doktrina pažymi, jog „(...) egzistavusi teisinė tvarka apibūdinama kaip *quasi* teisinė, o konstituciniu lygmeniu – *quasi* konstitucinė“²¹⁶. Akivaizdu, jog politinio laisvėjimo elementai negalėjo keisti nelegitimios valdžios į legitimią. Lietuvos TSR buvo priimtose dvi konstitucijos: 1940 m. rugpjūčio 25 d. ir 1978 m. balandžio 20 d. Lietuvos TSR 1978 m. Konstitucijoje, kuri, nors nedemokratinė ir nelegitimi, būta normų, kurios tam tikra prasme atsispindėjo jau atkurtos nepriklausomos Lietuvos Respublikos teisės normose. Lietuvos TSR Konstitucijos 97 straipsnyje Aukščiausioji Taryba (Parlamentas) įvardyta kaip „Aukščiausiasis Lietuvos TSR valstybinės valdžios organas (...)“, kuris turi teisę „(...) spręsti visus klausimus (...)“²¹⁷. Parlamentinio modelio požymius rodo ir Konstitucijos 117 straipsnio nuostata, kad „Lietuvos TSR Ministrų Taryba yra atsakinga Lietuvos TSR Aukščiausiajai Tarybai ir jai atskaitinga (...)“²¹⁸. Teorinėje darbo dalyje buvo atkreiptas dėmesys, kad valdymo forma sietina tik su demokratiniu politiniu režimu, todėl Lietuvos TSR negalime laikyti parlamentine respublika. Tuometinė praktika mus domina tik tiek, kiek ji atsispindėjo legitimios valdžios – Aukščiausiosios Tarybos–Atkuriamojo Seimo priimtame Lietuvos Respublikos 1990 m. Laikinajame Pagrindiniame Įstatyme.

Visuomeniniai politiniai aspektai, turėję įtakos Lietuvos Respublikos valdymo formai, sietini su to laikotarpio visuomenėje gyvavusiomis idėjomis ir nuostatomis. Nuomonių ir konstitucijos projektų įvairovė ro-

²¹⁵ *TSRS ir LTSR teisės aktų nelegitimumą mini ir K. Lapinskas, teigdamas, kad 1990 m. kovo 11 d. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos priimtais teisės aktais „buvo nutrauktas okupacinės valdžios Lietuvai primestų konstitucinių aktų, taip pat kitų TSRS įstatymų galiojimas Lietuvos teritorijoje. Lapinskas K. Lietuvos konstitucinių istorinių teisių sąsajų beiškant // Konstitucija, žmogus, teisinė valstybė. Konferencijos medžiaga. Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras, 1998. P. 33–34.*

²¹⁶ *Žilys J. 1992 m. spalio 25 d. Lietuvos Respublikos Konstitucijos kai kurios teisinės ir politinės ištakos // Konstitucija XXI amžiuje. Jurisprudencija: Lietuvos teisės universiteto mokslo darbai. 2002. 30 (22). P. 162.*

²¹⁷ Lietuvos valstybės konstitucijos. Vilnius: Mokslas, 1989. P. 175.

²¹⁸ Ten pat. P. 181.

do, kad visuomenė, jos politinės jėgos labai skirtingai įsivaizdavo, kokia turėtų būti naujoji Lietuvos Respublikos valdymo forma. Galiojant Laikinajam Pagrindiniam Įstatymui, 1992 m. gegužės 23 d. referendumu buvo sprendžiamas klausimas dėl Lietuvos Respublikos Prezidento institucijos atkūrimo. Nors tuomet visuomenė diskutavo dėl prezidentinio valdymo modelio būtinumo, tačiau referendume siūlomas prezidento institutas nenumatė prezidentinio valdymo modelio. Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos Laikinojo Pagrindinio Įstatymo pakeitimo ir papildymo ryšium su Lietuvos Respublikos Prezidento institucijos atkūrimu“ projekte buvo numatyta, kad „Prezidentas kviečia Ministrą Pirmininką ir atsiklausia Aukščiausiosios Tarybos pritarimo. Aukščiausiajai Tarybai pritarus Ministro Pirmininko kandidatūrai, Prezidentas paveda jam sudaryti Vyriausybę (...)“²¹⁹. Taigi vykdomąją valdžią (Vyriausybę) buvo siekiama susieti su Aukščiausiaja Taryba (parlamentu), o tai nebūdinga prezidentiniam valdymo modeliui. Šiame projekte buvo numatyti Prezidento įgaliojimai „atleisti Vyriausybę be Aukščiausiosios Tarybos sutikimo“²²⁰. Tai įgaliojimai, suteikiantys pagrindą manyti, kad projektas labiau atspindėjo mišrų (pusiau prezidentinį) nei parlamentinį valdymo modelį. Tokią išvadą patvirtina projekte numatyti Prezidento įgaliojimai „paleisti Aukščiausiają Tarybą ir skelbti pirmalaikius rinkimus, kai Aukščiausioji Taryba ilgą laiką negali vykdyti įstatymdavystės“. Tačiau referendumo rezultatai nepakeitė galiojančio Laikinojo Pagrindinio Įstatymo nuostatų, todėl valdymo forma liko nepakitusi.

Rengiant nuolatinę Lietuvos Respublikos Konstituciją politinės jėgos siūlė įvairius savo parengtus valstybės pagrindinio įstatymo projektus. Todėl Lietuvos visuomenė galėjo susipažinti su Sąjūdžio koalicijos „Už demokratinę Lietuvą“, Lietuvos liberalų sąjungos, Lietuvos demokratinės darbo partijos (LDDP) bei kitų politinių jėgų parengtais Konstitucijos projektais. Šie projektai išreiškė skirtingą politinių jėgų naujosios valdymo formos sampratą. Štai Sąjūdžio koalicijos „Už demokratinę Lietuvą“

²¹⁹ Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos Laikinojo Pagrindinio Įstatymo pakeitimo ir papildymo ryšium su Lietuvos Respublikos Prezidento institucijos atkūrimu“ projektas // Lietuvos aidas. 1992 m. kovo 31 d. Nr. 62 (6020). P. 4–5.

²²⁰ Ten pat. P. 5.

projekte tam tikru būdu buvo mėginama atspindėti mišrų (pusiau prezidentinį) valdymo modelį. Tačiau šiame Sąjūdžio koalicijos „Už demokratinę Lietuvą“ parengtame Konstitucijos projekte buvo numatyta, kad prezidentas, nors ir gali reorganizuoti vyriausybę (Konstitucijos projekto 90 str.), bet „Vyriausybė turi turėti Seimo pasitikėjimą“²²¹, be kurio negali vykdyti savo įgaliojimų. Taip pat Sąjūdžio koalicijos parengtame projekte numatyta galimybė Respublikos Prezidentui „(...) atleisti Ministrą Pirmininką“ (Konstitucijos projekto 90 str.). Valstybės valdymo forma dešiniųjų politinių jėgų vizijose buvo siejama su mišria (pusiau prezidentine) valdymo forma. Kitos politinės jėgos – LDDP, socialdemokratai – viena-reikšmiškai palaikė parlamentinę valdymo formą, kurioje šalies vadovo funkcijos turėtų būti nominalios²²². 1992 m. vasario 21 d. Lietuvos liberalų sąjunga pasiūlė savąjį Lietuvos Respublikos Konstitucijos projektą, kuris kiek skyrėsi nuo jau anksčiau minėtųjų, tačiau projekte buvo numatytas mišrus (pusiau prezidentinis) valdymo modelis, nes Konstitucijos projekto 113 straipsnis numatė galimybę Respublikos Prezidentui „(...) atleisti Vyriausybę be Seimo sutikimo“²²⁴. Tokį patį nepasitikėjimą Vyriausybę galėjo pareikšti ir Respublikos Seimas. Šis projektas buvo pateiktas Aukščiausiosios Tarybos Laikinajai komisijai Konstitucijai parengti²²³.

Esant tokiai konstitucijų projektų ir vizijų dėl valdymo formos įvairovei, visuomenę galėjo patenkinti tikrai kompromisinis variantas, atspindintis visuomeninį kompromisą, dėl to sudarantis prielaidas valstybei plėtotis teisinės valstybės principų pagrindu. 1992 m. rudenį Aukščiausiajai Tarybai ir Konstitucijos rengimo grupei pavyko pasiekti susitarimą ir priimti kompromisinį projektą²²⁵. Šis kompromisinis Lietuvos Respubli-

²²¹ Sąjūdžio koalicijos „Už demokratinę Lietuvą“ Konstitucijos projektas // Lietuvos aidas. 1992 m. gegužės 14 d. Nr. 93 (6051). P. 5–6.

²²² *Landsbergis V. Lūžis prie Baltijos. Politinė autobiografija.* Vilnius: Vaga, 1997. P. 309–313.

²²³ Lietuvos liberalų sąjungos valdybos kreipimasis // Lietuvos aidas. 1992 m. vasario 25 d. Nr. 38 (5996). P. 1.

²²⁴ Lietuvos liberalų sąjungos parengtas Konstitucijos projektas // Lietuvos aidas. 1992 m. vasario 25 d. Nr. 38 (5996). P. 4–6.

²²⁵ *Landsbergis V. Lūžis prie Baltijos. Politinė autobiografija.* Vilnius: Vaga, 1997. P. 310.

kos Konstitucijos projektas buvo priimtas visuotiname referendume 1992 m. spalio 25 dieną.

Lietuvos Respublika, 1990 m. kovo 11 d. atkūrusi valstybingumą, ėmėsi ryžtingų ir savarankiškų veiksmų kurdama nacionalinę valdymo formą. Tačiau turėjo praeiti dveji metai, kol buvo priimta nuolatinė Konstitucija, nustačiusi šandien egzistuojantį valdžių sąrangos mechanizmą. 1990 m. Aukščiausiosios Tarybos–Atkuriamojo Seimo priimtas ir dvejus metus galiojęs Laikinasis Pagrindinis Įstatymas buvo akivaizdus įrodydamas, kad nuolatinė šalies Konstitucijai rengti reikia daug pastangų ir laiko.

Šioje monografijos dalyje bus nagrinėjamas probleminis klausimas: kokia valstybės valdymo forma įtvirtinta Lietuvos Respublikos 1992 metų Konstitucijoje? Valdymo formą tirsime vadovaudamiesi valdžių padalijimo teorija ir mėginsime įvertinti nacionalinio stabdžių ir atsvarų mechanizmo turinį.

Nagrinėdami valdymo formą ir valdžių padalijimą Lietuvos Respublikoje vienu pagrindiniu tyrimo objektu laikome teisės normas. Tačiau siekdami tiksliau suprasti tiriamo modelio turinį taip pat aptarsime valdžios institucijų tarpusavio santykių *de facto* raišką. Kiekvieno valdymo formos būdingo kriterijaus aspektu vertinsime valdžių padalijimo tiek *de jure*, tiek ir *de facto* ribas. Tyrimo pabaigoje Lietuvoje egzistuojančią valdymo formą vertinsime pagal mūsų pasirinktus valdymo formos būdingus kriterijus.

Tik priėmus Konstituciją konstitucinės teisės, politologijos ir kitų mokslų atstovai diskutuoja, kokia gi Lietuvoje yra tikroji valdymo forma. Nuomonių nėra daug ir jos pagrįstos jau mūsų minėtų teisės ir politikos mokslų taikomų metodų skirtumu. Dalis mokslininkų (L. Tallat-Kelpša, G. Vitkus ir kt.) mūsų valstybę priskiria šalims, kuriose egzistuoja mišrus (pusiau prezidentinis) valdymo modelis²²⁶. Šios nuomonės oponentai tvirtina, jog Lietuvoje įtvirtintas parlamentinis valdymo modelis. Įdomią, sakytume, kompromisinę, išvadą dėl Lietuvos Respublikos valdymo formos suformulavo Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. Jis nuro-

²²⁶ Tallat-Kelpša L. Pusiau prezidentizmo link: Lietuvos institucinės reformos analizė // Politologija. Nr. 1(7). 1996. P. 93–111.

dė, kad Lietuvos valdymo forma parlamentinė, bet jai būdingi ir tam tikri mišrios (pusiau prezidentinės) respublikos bruožai²²⁷.

Iki šiol vykstančios diskusijos dėl valdymo formos leidžia manyti, jog rengiant šalies Konstituciją svarbiausia buvo sukurti efektyvų valdžių sąrangos mechanizmą, o klausimas, su kokia valdymo forma reikia sieti sukurtą sistemą, paliktas nagrinėti mokslui. Tad Lietuvos Konstitucijoje, skirtingai nei mūsų minėtame Bulgarijos pagrindiniame įstatyme, nėra teisės normos, kuria remiantis būtų galima vienareikšmiškai apibrėžti egzistuojančią valdymo formą. Lietuvoje egzistuojančios valdymo formos ir valdžių padalijimo aspektai ryškėja vertinant teisės normų sistemą. Šiuo požiūriu Lietuva nėra unikali. Daugelio pasaulio valstybių, pradedant Jungtinėmis Amerikos Valstijomis, konstitucijose valdymo formų sąvokos teisės normose neminimos, jas analizuoja tų valstybių konstitucinės teisės ir politikos mokslų doktrinos²²⁸.

Dėl jau minėtų aplinkybių dabartinėje Lietuvos Respublikos 1992 m. Konstitucijoje galime pastebėti tam tikros eklektikos, nes vienas elementas lyg ir perimtas iš tarpukario Lietuvos konstitucingumo tradicijos, kitas – iš Prancūzijos ar Vokietijos. Tokia praktika normali, nes rengiant naują 1992 m. Konstituciją nebuvo galima ignoruoti nei tarptautinės, nei nacionalinės patirties. Akivaizdu, jog kriterijų vertinat valdymo formas neapibrėžtumas bei mūsų konstitucijos eklektiškumas turi įtakos subjektyvumui, todėl pritartume nuomonei, jog Lietuvoje egzistuojanti valdymo forma dar ilgai „bus akademinio ginčo dalykas“²²⁹.

Suvereniteto šaltinį tiesiogiai nurodo jau Lietuvos Respublikos 1992 m. Konstitucijos preambulė. Joje skelbiama, jog „Lietuvių Tauta (...) atgimusios Lietuvos valstybės piliečių valia priima ir skelbia šią Konstituciją.“ Taip pat Lietuvos Respublikos Konstitucijos 2 straipsnis vienareikšmiškai

²²⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 10 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“.

²²⁸ Lutz S. D. *The Origins of American Constitutionalism*. Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1988. P. 4.

²²⁹ Kūris E. Politinių klausimų jurisprudencija ir Konstitucinio Teismo *obiter dicta*: Lietuvos Respublikos Prezidento institucija pagal Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimą // *Politologija*. Nr. 1. 1998. P. 43.

įtvirtina, jog „Lietuvos valstybę kuria Tauta“ ir kad „suverenitetas priklauso Tautai“. Valdžios kilmės šaltinis nurodytas nedviprasmiškai. Tad visa valdžia kyla iš tautos, turi jos įgaliojimus ir juos naudoja visų labui. Šiuo požiūriu Lietuva neišsiskiria iš Vidurio ir Rytų Europos valstybių, kurios ilgam buvo netekusios tautos suverenumo, todėl labai stengėsi jį pabrėžti demokratinėse Konstitucijose.

Lietuvos Respublikos Konstitucijoje (1 str.) nurodoma valdymo forma – respublika. Tačiau, kaip ir daugumoje mūsų nagrinėtų Vidurio ir Rytų Europos valstybių konstitucijų, pagrindiniame įstatyme nėra tiksliai pasakyta, kokia gi yra respublikos rūšis. Atsakymo į šį klausimą tenka ieškoti tiriant valstybės institucijų tarpusavio santykių *de jure* ir *de facto* padėtį.

Lietuvos Respublikos 1992 m. Konstitucijos 5 straipsnyje įvardytos institucijos, vykdančios valstybės valdžią. Šalyje valstybinę valdžią vykdo „Seimas, Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė, Teismas“. Šios teisės normos struktūra leidžia teigti, jog Konstitucijoje skiriamos trys valdžios – įstatymų leidžiamoji (Seimas), vykdomoji (Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė) ir teisminė (Teismas). Toks valdžios šakų išskyrimas kartoją klasikinį, dar Š. L. Monteskjė suformuluotą, valdžių sampratos principą. Todėl, nors Lietuvos Respublikos Konstitucijoje minima Valstybės kontrolės (Konstitucijos XII skyriuje) institucija, ji negali pretenduoti į institucijos, vykdančios valstybinę valdžią, statusą. Nors Konstitucinis Teismas įpareigotas (Konstitucijos 102 str.) spręsti, ar įstatymai ir kiti Seimo aktai neprieštarauja Konstitucijai, o Respublikos Prezidento ir Vyriausybės aktai – Konstitucijai arba įstatymams, doktrinoje diskutuojama dėl Konstitucinio Teismo vietos valdžių padalijimo sistemoje. Sutiktume su mintimi, kad Lietuvos Konstitucinis Teismas yra įtakinga institucija, dalyvaujanti stabdžių ir atsvarų mechanizme, ir jo sprendimai turi įtakos šalies teisiniams ir politiniams procesams²³⁰. Tačiau abejotume šios institucijos galimybe vadintis ketvirtąja valdžia, lygiaverte pirmosioms trimis. Kaip jau minėjome, Konstitucija neįvardija Konstitucinio Teismo kaip valstybinę valdžią vykdančios institucijos. Manytume, jog Konstitucinis Teis-

²³⁰ Jarašiūnas E. Valstybės valdžios institucijų santykių problemos konstitucinėje justicijoje. Daktaro disertacijos santrauka. Vilnius, 1999. P. 6.

mas, nors būdamas teisminė institucija, nėra minimas Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 straipsnyje vartojant sąvoką Teismas. Priešingu atveju kiltų klausimas, kodėl Konstitucijos skirsnyje „Teismas“ neminima Konstitucinio Teismo institucija, o jai skirtas atskiras pagrindinio įstatymo VIII skirsnis. Be to, Konstitucinis Teismas, siekdamas „atriboti valstybės valdžios institucijoms pavestas funkcijas“²³¹, privalo vadovautis Konstitucijos normomis.

Šiandieninė konstitucinės teisės doktrina teigia, jog „Konstituciją sudaro ne tik Konstitucijos tekstas, jame išdėstytos teisės normos, bet ir jos principai“ bei „(...) Konstitucinio Teismo doktrina (konstitucija yra tai, ką apie ją pasakė Konstitucinis Teismas)“²³². Konstituciją oficialiai gali aiškinti vienintelis subjektas – Konstitucinis Teismas, todėl ir valdžių padalijimo aspektų oficialus išaiškinimas yra galimas tik Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo sprendimuose. Konstitucinis Teismas, vadovaudamasis konstituciniais principais ir savo pačio ankstesniais nutarimais, oficialiai aiškindamas konstituciją atskleidžia jos giluminius aspektus. Todėl Lietuvoje egzistuojantį stabdžių ir atsvarų mechanizmą reikia analizuoti ne tik Konstitucijos, įstatymų, konstitucinių papročių, bet ir Konstitucinio Teismo sprendimų kontekste. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo oficialioji doktrina tampa reikšmingu šaltiniu atskleidžiant egzistuojančią valdymo formą ir valdžių padalijimo bruožus.

Lietuvos Respublikos Konstitucija, kaip numato valdžių padalijimo doktrina, skiria įstatymų leidžiamąją ir vykdomąją valdžias, tačiau šių valdžios šakų tarpusavio santykių turinys leidžia teigti, jog jos nepasižymi griežtu institucijų atriojimu (kaip tai būdinga Jungtinėse Amerikos Valstijose). Lietuvoje Respublikos Vyriausybės įgaliojimai vykdyti programą priklauso nuo parlamento (Seimo) pasitikėjimo. Konstitucijos 67 straipsnio 9 punktas įtvirtina, jog Seimas „prižiūri Vyriausybės veiklą, gali reikšti nepasitikėjimą Ministru Pirmininku ar ministru“. Įstatymų leidžiamoji

²³¹ Jarašiūnas E. Valstybės valdžios institucijų santykių problemos konstitucinėje justicijoje. Daktaro disertacijos santrauka. Vilnius, 1999. P. 6.

²³² Sinkevičius V. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisdikcijos ribos // Konstitucija XXI amžiuje. Jurisprudencija: Lietuvos teisės universiteto mokslo darbai. 2002. 30 (22). P. 132.

institucija turi plačius įgaliojimus, kurie suteikia teisę Seimui svarstyti Ministro Pirmininko, ministro, o kartu ir pačios Vyriausybės galimybę dirbti. Šių įgaliojimų svarumą liudija tai, kad tokius klausimus Seimas gali spręsti bet kuriuo momentu. Tokia galimybė nėra sąlygojama jokių aplinkybių, todėl Lietuvoje viena iš vykdomosios valdžios institucijų – Vyriausybė – negali egzistuoti ir vykdyti užsibrėžtą programą neturėdama Seimo pritarimo. Teisinių santykių pobūdis, kai Vyriausybė negali veikti, neturėdama parlamento paramos, duoda tvirtą pagrindą manyti, jog egzistuojanti valdymo forma gali būti įvardyta tik kaip parlamentinė respublika.

Šalies Prezidentas turi įgaliojimų daryti įtaką formuojant Vyriausybę. Valstybės vadovas savo dekretu, tačiau tik gavęs Seimo pritarimą, skiria Ministrą Pirmininką, paveda jam sudaryti Vyriausybę (Lietuvos Respublikos Konstitucijos 84 str.). Tačiau atidžiau pažvelgus į Vyriausybės formavimo aplinkybes kyla abejonių šalies Prezidento Vyriausybės formavimo galiomis. Šią problematiką nagrinėjo Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 10 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ *obiter dicta* konstatuojama, jog „(...) Respublikos Prezidentui tenka skirti Seimo daugumos palaikomą Ministrą Pirmininką ir tvirtinti tokią Vyriausybę, kurios programai Seimas gali pritariti posėdyje dalyvaujančių narių balsų dauguma“. Kai kurie doktrinos atstovai diskutuoja su šio Konstitucinio Teismo nutarimo *obiter dicta*, teigdami, kad Prezidento galios formuojant Vyriausybę yra „ne mažiau svarbios“²³³, o netgi lygiavertės Seimo įgaliojimams. Tokios išvados grindžiamos keliais argumentais. Visų pirma teigiama, jog, esant Seimo pritarimui, galutinis žodis skiriant Ministrą Pirmininką priklauso Prezidentui, nes Prezidentas įgaliotas pasirašyti dekretą dėl Vyriausybės. Be to, pastebima, jog „Vyriausybės įgaliojimai visais atvejais gražinami

²³³ *Kūris E.* Politinių klausimų jurisprudencija ir Konstitucinio Teismo *obiter dicta*: Lietuvos Respublikos Prezidento institucija pagal Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimą // *Politologija*. Nr. 1. 1998. P. 45.

Prezidentui, o ne Seimui²³⁴. Toliau argumentuojama, jog Prezidento įgaliojimai Vyriausybei yra pirminiai – jie būtini ir jų pakanka, kad Vyriausybė rengtų savo programą, kuriai turės pritarti Seimo dauguma, o Seimo įgaliojimai yra antriniai – jie negali būti suteikiami, jeigu Prezidentas nėra suteikęs savųjų²³⁵. Tokia situacija turi savo logiką ir yra pagrįsta. Tačiau šią loginę schemą galima plėtoti toliau, ir ta tolesnė analizė suteikia pagrindą vėl sugrįžti prie Konstitucinio Teismo nutarimo *obiter dicta* išsakytos pozicijos. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 67 straipsnio 6 punktas įtvirtina, jog Seimas „pritaria ar nepritaria Respublikos Prezidento teikiamai Ministro Pirmininko kandidatūrai“. Todėl prieš pasirašant Prezidento dekretą, kuriuo bus skiriamas Ministras Pirmininkas, būtina gauti Seimo pritarimą šiai kandidatūrai. Tik gavęs Seimo pritarimą Prezidentas dekretu gali skirti Ministrą Pirmininką. Prezidentui paskyrus Ministrą Pirmininką, Seimas vėl turi pritarti naujosios Vyriausybės programai (Lietuvos Respublikos Konstitucijos 92 str.). Todėl manytume, jog Vyriausybės formavimui būdingi ne du, o trys etapai (Seimas – Prezidentas – Seimas). Atidžiau panagrinėję pastebime, kad ir ši schema neišsami. Tam, kad Seimas pritartų arba nepritartų Prezidento teikiamai Ministro Pirmininko kandidatūrai, būtina, kad Prezidentas teiktų kandidatūrą. Tad atsiranda dar vienas – ketvirtas etapas. Dabar Vyriausybės formavimo etapai atrodytų taip: Prezidentas prašo Seimo pritarimo Ministro Pirmininko kandidatūrai – Seimas pritaria – Prezidentas skiria Ministrą Pirmininką – Vyriausybė gauna Seimo pritarimą savo veiklos programai. Jau minėtame Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimo *obiter dicta* netiesiogiai pabrėžiama, jog yra dar vienas Vyriausybės formavimo etapas, kuris įpareigoja Prezidentą parinkti ir siūlyti tokį kandidatą, kuris atstovauja parlamento (Seimo) daugumai. Akivaizdu, jog toks prezidento parinkimas be preliminarus, kad ir neoficialaus konsultavimosi Seime negalimas. Todėl išsami Vyriausybės formavimo schema numato net penkis etapus: (1) Prezidentas derina Ministro Pirmininko kandidatūrą su Seimo dauguma, (2), Prezidentas siūlo Seimui pritarti jau aptartai Ministro Pirmi-

²³⁴ Kūris E. Politinių klausimų jurisprudencija ir Konstitucinio Teismo *obiter dicta*: Lietuvos Respublikos Prezidento institucija pagal Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimą // Politologija. Nr. 1. 1998. P. 46.

²³⁵ Ten pat. P. 46–47.

ninko kandidatūrai, (3) Seimas pritaria arba nepitaria Ministro Pirmininko kandidatūrai, (4) Prezidentas dekretu skiria Ministrą Pirmininką, jei siūlomai kandidatūrai pritarė Seimas, (5) naujai suformuota Vyriausybė siekia gauti Seimo pritarimą savo veiklos programai. Ir tik tuomet naujoji Vyriausybė gauna įgaliojimus veikti. Esant tokiai vyriausybės formavimo grandinei reikšmingiausias veiksnys, lemiantis Ministro Pirmininko ir Vyriausybės sudėtį, tampa ne Respublikos Prezidento, o Seimo, tiksliau – Seimo parlamentinės daugumos, valia.

Taip pat manytume, jog, Vyriausybei atsistatydinus, įgaliojimų grąžinimas Prezidentui, o ne Seimui nepakeičia įgaliojimų balanso, nes formuojant kitą Vyriausybę šis procesas turės vykti pagal jau aptartą schemą, t. y. atsižvelgiant į Lietuvos Respublikos Konstitucijos reikalavimus, kurie Seimo įgaliojimų nesumažina. Vykdomosios valdžios – Vyriausybės įgaliojimų pobūdį taip pat liudija Seimo ir Prezidento įgaliojimų Vyriausybės atžvilgiu analizė. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 96 straipsnis išreiškia Prezidento galių ribotumą, Seimo dominavimą Vyriausybės veikloje. Šioje teisės normoje įtvirtinta, jog „Vyriausybė solidariai atsako Seimui už bendrą Vyriausybės veiklą. Minėto straipsnio antrojoje dalyje, be to, dar įtvirtinama atskirų ministrų atsakomybė Seimui“. Nustatydama subjektus, kuriems atskiri ministrai yra atsakingi, Konstitucija mini atsakomybę Seimui ir Respublikos Prezidentui. Įtvirtinusi ministrų atsakomybę Seimui ir Respublikos Prezidentui, Konstitucija nurodo, jog ministrai tiesiogiai pavaldūs Ministrui Pirmininkui. Konstitucijoje išskirtos atsakomybės ir tiesioginio pavaldumo sąvokos, nors teoriškai sunku įsivaizduoti pavaldumą be atsakomybės. Tuo tarpu galiojančios Konstitucijos norma (96 str.) numato ministro pavaldumą Ministrui Pirmininkui, o jo atsakomybę Seimui bei Prezidentui. Reikia sutikti su E. Kūriu, kuris teigia, jog „įstatymai ministrų atsakomybės nekonkretizuoja“, o tai „vertintina kaip teisinio reguliavimo spraga“²³⁶. Aplinkybė, jog kada nors ateityje ši teisės spraga bus užpildyta, netrukdo vertinti Seimo ir Vyriausybės įgaliojimų neperžengiant šiandien galiojančių teisės normų *de jure* ir *de*

²³⁶ Kūris E. Politinių klausimų jurisprudencija ir Konstitucinio Teismo *obiter dicta*: Lietuvos Respublikos Prezidento institucija pagal Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimą // Politologija. Nr. 1. 1998. P. 47.

facto ribų. Šiuo metu galiojančios teisės požiūriu yra normalu, jog Respublikos Prezidentas negali atleisti ministro be Ministro Pirmininko teikimo. Prisiminkime, pavyzdžiui, senesnę įvykį, kai Lietuvos Respublikos valstybės vadovas negalėjo priversti muitinės įstaigos vadovo atvykti į posėdį prezidentūroje. O įstatymų leidžiamoji institucija – Seimas, kaip jau buvo minėta, gali bet kada svarstyti pasitikėjimo Vyriausybe ar Ministru Pirmininku klausimą. Todėl galime teigti, jog Vyriausybė įstatymų įgyvendinimo funkciją gali vykdyti tiek, kiek tai veiklai pritaro Seimas. Konstitucijoje numatyta Vyriausybės formavimo tvarka, manytume, leidžia teigti, kad ji susieta su Seimu, kaip tai būdinga parlamentiniams valdymo modeliams.

Logiška manyti, kad valstybės valdžios institucijos gali bandyti keisti įgaliojimų santykį siekdamos daugiau *de facto* galių tose konstitucinių teisiųjų santykių situacijose, kuriose nėra tikslaus *de jure* atsakymo. Tad kokius papildomus įgaliojimus minime, jei Lietuvos Respublikos Konstitucijoje ir įstatymuose aiškiai įvardyti tie įgaliojimai, kurių perskirstymas įmanomas tik kaip įstatymų kūrybos proceso rezultatas. Vėl reikia prisiminti konstitucinius papročius, kurių reikšmė valdžių balansui minėta pirmojoje darbo dalyje. Konstituciniai papročiai yra konstitucinės teisės šaltinis ir Lietuvoje²³⁷. Nors nacionalinė teisės doktrina skiria nedaug dėmesio konstituciniam papročiu, šis teisės šaltinis nenustoja egzistuoti. Panagrinėkime kai kuriuos valdžios institucijų tarpusavio santykius bei galbūt besiformuojančius nacionalinius konstitucinius papročius. Konstitucinių papročių pagrindu valstybinę valdžią vykdančios institucijos, nepažeisdamos galiojančios Konstitucijos ir įstatymų, gali *de facto* turėti kiek kitokias (didesnes arba mažesnes) galias, nei apibrėžia rašytinės teisės normos. Natūralu, jog valstybės valdžios institucijos siekia *de jure* egzistuojantį valdžių balansą *de facto* kontekste pakreipti savos institucijos naudai. Panagrinėkime keletą buvusių konstitucinių teisiųjų santykių praktikos pavyzdžių. Lietuvos Respublikos Konstitucija (84 str. 13 p.) numato, jog Prezidentas „teikia Seimui valstybės kontrolieriaus kandidatūrą“. Kitas pagrindinio įstatymo 67 straipsnis įtvirtina, jog Seimas „skiria ir atleidžia

²³⁷ Vaitiekienė E., Mesonis G. Konstituciniai papročiai nacionalinėje teisės sistemoje // Jurisprudencija: Lietuvos teisės akademijos mokslo darbai. 1999. 14(6). P. 43–49.

valstybės kontrolierių“. Aplinkybės klostėsi taip, jog Respublikos Prezidentas Konstitucijoje įtvirtintą teisę teikti Seimui Valstybės kontrolieriaus kandidatūrą traktavo kaip teisę parinkti kandidatą nederinant su įstatymų leidžiamąja institucija (Seimu). Pagal galiojančią Respublikos Konstituciją toks normos interpretavimas *de jure* yra nepriekaištingas. Konstitucija neįpareigoja šalies vadovo derėtis dėl kandidatų su Seimu. Tačiau ar tik toks elgesio modelis yra galimas, kai tam tikrų detalių Konstitucija nereglamentuoja. Suprantama, kad šiuo atveju galimi labai skirtingi elgesio modeliai, kurie neprieštarautų 133 pagrindinio įstatymo straipsniui. Tuomet yra prasminga analizuoti pasirinktos elgsenos turinį, valdžių padalijimo, kompromiso tarp valdžios institucijų bei darnaus darbo perspektyvos požiūriu. Tik toks elgesio modelio vertinimas yra galimas, nes elgesio precedentas pretenduoja tapti konstituciniu papročiu, kurio kokybė galbūt turės įtakos valstybės gyvenimui ilgesnį laiką. Neabejotina, jog tuomet Respublikos Prezidento pasirinktas sprendimo kelias nesiekė išreikšti kompromiso tarp valdžios grandžių. Šiomis aplinkybėmis nuolaida yra galima tik kaip politinio racionalumo raiška. Tačiau politinis racionalumas yra ne juridinė konstanta, o kintanti dimensija, todėl tokiu pagrindu atsiradęs konstitucinių teisinių santykių precedentas vargu ar galės tapti konstituciniu papročiu. Jo ilgaamžiškumas bus dinamiškai tikrinamas. Paprotį veiks politinės realijos. Konstitucinių teisinių santykių subjektai neatsisako teisės ateityje, esant kitokioms politinėms aplinkybėms, pasielgti priešingai. Kai konstitucinių teisinių santykių subjekto elgesiui įtakos turėjo ne kompromisas tarp valdžios grandžių, o politinė konjunktūra, pralaimėjusiai šaliai paliekama politinio revanšo viltis. Taigi reikia pasakyti, kad valstybinės valdžios institucijos pasirinktas elgesio modelis, neparemtas kompromisu ir derybomis tarp institucijų, negali tapti konstituciniu papročiu, nes politinės konjunktūros dinamika programuoja konfliktus tarp valdžios institucijų ir nuolatinę tokio elgesio modelio reviziją.

Paanalizuokime dar vieną buvusį Lietuvos konstitucinių teisinių santykių *de facto* pavyzdį. Respublikos Prezidentui išreiškus moralinį nepasitikėjimą Ministru Pirmininku, Ministras Pirmininkas nusprendė atsistatydinti. Vyriausybės vadovas taip pasielgti gali savo valia arba jis privalo tai padaryti, jei Seimas visų narių balsų dauguma slaptu balsavimu pareiškia jam nepasitikėjimą (Lietuvos Respublikos Konstitucijos 101 str.). Nors

Konstitucijoje „valstybės vadovo“ sąvoka vartojama apibrėžiant Respublikos Prezidento statusą (Lietuvos Respublikos 77 Konstitucijos str.), ji negali būti interpretuojama kaip visagalybės sinonimas. Kaip jau buvo minėta, Respublikos Prezidento įgaliojimai tiksliai ir vienareikšmiškai įvardyti keliuose norminiuose aktuose (Konstitucijoje, Prezidento įstatyme). O juose nenumatytas Ministro Pirmininko tiesioginis pavaldumas Prezidentui ir Prezidento galimybė vienašališkai nušalinti Vyriausybės vadovą. *De facto* (teisinių santykių praktikoje) stebėjome Prezidento per žiniasklaidos priemones pareikštą moralinį nepasitikėjimą Ministru Pirmininku. Išanalizavus galiojančių teisės normų turinį galima tvirtinti, kad tai tėra moralinis pareiškimas, neturėsiantis jokių pasekmių valstybės institucijų veiklai. Tačiau šis neįpareigojantis (*de jure*) Prezidento pareiškimas sukėlė kitų konstitucinių teisinių subjektų (Seimo ir Ministro Pirmininko) reakciją. Seimas net be oficialaus Prezidento dekreto (siūlančio atleisti Ministrą Pirmininką) balsavo dėl pasitikėjimo premjeru, o premjeras, nepaisydamas teigiamų balsavimo dėl pasitikėjimo rezultatų, atsistatydino iš Vyriausybės vadovo posto. Tokių parlamento ir premjero poelgių nebeįmanoma vertinti tik *de jure* kontekste. Kaip jau buvo minėta, tuomet nebuvo *de jure* priešasčių Ministrui Pirmininkui atsistatydinti.

Stebėdami tokį *de facto* teisinių santykių modelį galėtume manyti, jog toks valstybės institucijų elgesys (pretenduojantis tapti papročiu) koreguoja egzistuojančią valdymo formą iš esmės. Atsižvelgiant į pateiktą teisinių santykių pavyzdį galima manyti, jog premjeras bei Vyriausybė atskaitinga *de jure* Seimui bei *de facto* Respublikos Prezidentui. Susiformavus tokiam konstituciniam papročiui, Vyriausybės likimas priklausys nuo dviejų institucijų (Seimo ir Respublikos Prezidento). Todėl esantis modelis jau būtų panašus į Prancūzijos Respublikoje egzistuojantį mišrų (pusiau prezidentinį) valdymo modelį.

Tačiau manome, jog Lietuvoje dar nesusiformavus konstituciniam papročiui (tėra tik vienas precedentas) negalime Prezidento galių *de facto* vertinti taip pat, kaip mišrioje (pusiau prezidentinėje) valdymo formoje apsibrėžtų *de jure* valstybės vadovų įgaliojimų Vyriausybės atžvilgiu. Be to, vienas konstitucinių teisinių santykių praktikos precedentas negali būti tapatinamas su konstituciniu papročiu, nes jam susiformuoti reikia ilgesnio laiko, o ir ši elgesio modelį lėmė ne valdžių kompromisas, o politi-

nė būtinybė. Manome, kad net ir susiformavus konstituciniam papročiui, numatančiam *de facto* vyriausybės atskaitomybę valstybės vadovui, jis nuolat būtų revizuojamas, nes *de jure* Ministras Pirmininkas politiškai atskaitingas tik Seimui. Todėl tokio konstitucinio papročio įsigalėjimas galėtų būti valstybės nestabilumo prielaida, sąlygota poreikio tikslinti įgaliojimų pusiausvyrą pasikeitus politinėms realijoms.

Analizuojant valdymo formą įdomi buvusi tolesnė santykių praktika, pasireiškusiai jau Premjerui atsistatydinus. Respublikos Prezidentas, atsistatydinus premjerui, savo nuožiūra diskusijų kvietė kandidatus, kurie galėtų pretenduoti į vyriausybės vadovo – Ministro Pirmininko pareigas. Rinkdamasis kandidatūrą valstybės vadovas lyg ir nepastebėjo Lietuvos Respublikos Konstitucijos 67 straipsnio, numatančio teisę Seimui nepriimti Respublikos Prezidento siūlomoms Premjero kandidatūroms. Respublikos Prezidentas pats ėmėsi teisės spręsti, kuris kandidatas į Ministrus Pirmininkus susijęs su politine dauguma Seime. Toks elgesio modelis *de facto* primena prezidento įgaliojimus šalyje, kur mišri (pusiau prezidentinė) valdymo forma. Aplinkybė, jog Respublikos Seimas pritaria Respublikos Prezidento teikiamai naujojo premjero kandidatūrai, gali būti vertintina kaip nebūdinga parlamentiniam valdymo modeliui. Aišku, jog neturinčios nuolatinio (ne tik balsuojant dėl veiklos programos) Seimo daugumos pasitikėjimo Vyriausybės veikla negali trukti ilgai. Po pusės metų dėl Vyriausybės nesutarimų su Seimu ne tik buvo priverstas atsistatydinti Ministras Pirmininkas, bet ir kilo rimta teisinė ir politinė krizė. Šios krizės šaltinis buvo *de jure* ir *de facto* įgaliojimų kolizija. Krizės metu, manome, buvo patvirtintos realių įgaliojimų apimtys, pasireiškiančios visiškai priešingais Respublikos Prezidento veiksmais formuojant naują Vyriausybę. Dar taip neseniai valstybės vadovas pats iš būrio kandidatų rinkęs premjerą, dabar tik skatino Seimą greičiau pateikti naujojo premjero kandidatūrą iš anksto garantuodamas, kad ji bus paskirta į šį postą. Šį elgesio modelį neabejodami galime vertinti kaip būdingą parlamentinio valdymo modelio šalies vadovui. Manome, kad toks elgesys yra teisiškai logiškas ir nuoseklus, atitinkantis jau ne kartą minėtą Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimo išvadą, kad Respublikos Prezidentas negali laisvai pasirinkti Ministro Pirmininko ar ministrų kandidatūrų.

Vyriausybės atsakomybės nelygiavertiškumas Seimui ir Respublikos Prezidentui pastebėtas Konstitucinio Teismo išaiškintų sąvokų *atsistatydinimas* ir *įgaliojimų gražinimas* netapatume. Aukščiausia konstitucinės justicijos institucija (Konstitucinis Teismas) Vyriausybės įgaliojimų gražinimą perrinkus valstybės vadovą supranta kaip mandagumo atsistatydinimą (*demission de courtoide*), nurodydama, kad ta pati Vyriausybė turi būti tvirtinama iš naujo. Tad teisinių santykių modelis, kai parlamentas siūlo prezidentui kandidatūrą premjero, kuris galėtų turėti garantuotą parlamento daugumos paramą, atitinka Lietuvos Respublikos *de jure* sąlygas. Taigi Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarime formuluojama išvada, kad „Seimas veikia kaip tautos atstovybė, kuriai atskaitinga Vyriausybė“, yra pagrįsta.

Konstitucijoje ir įstatymuose sunku numatyti visus teisinių santykių subjektų elgesio modelius ir juos rašytine forma tiksliai reglamentuoti. Todėl valdžios institucijos gali savo iniciatyva priimti sprendimus *de facto* sąlygomis. Šie elgesio modeliai turėtų nedaryti neigiamos įtakos visuomeniniams procesams, egzistuojančiam valdžių balansui ir formuotis kaip noriai ir pagrįstai sektini pavyzdžiai. Konstitucija, ypač demokratinėse valstybėse, atspindi tam tikrą socialinių grupių ir valdžios institucijų kompromisą. Todėl Konstitucijoje įtvirtintas tarpinstitucinis kompromisas negali būti iškreiptas *de facto* santykiuose. Priešingu atveju galimi teisiniai ir politiniai konfliktai tarp skirtingų institucijų, siekiančių laikytis *de jure* reikalavimų, ir kitų, norinčių, kad įgaliojimai būtų perskirstyti *de facto* kontekste. Natūralu, kad tokioje situacijoje tik jėga (ne kompromisu) galima siekti norimo rezultato. Tačiau bekompromisiai laimėjimai *de facto* aplinkoje negali būti permanentiniai ir todėl būtų nuolat revizuojami *de jure* ir *de facto* santykiuose. Tokiu atveju *de jure* ir *de facto* įgaliojimų konfliktas skatina konstitucingumo raidos nestabilumą.

Net ir remdamiesi keletu paminėtų konstitucinių teisinių santykių praktikos pavyzdžių galime teigti, jog, Prezidento galių *de facto* kitimo negalėtume laikyti pakankamu, kad egzistuojančią valdymo formą traktuotume kaip mišrią (pusiau prezidentinę). Parlamento pritarimas kai kuriems Respublikos Prezidento sprendimams nekeičia Seimo *de jure* įgaliojimų.

Kalbant apie konstitucinius papročius reikia atkreipti dėmesį į naują teisinę realiją, kuri plaukia iš teiginio, jog „Privaloma (įpareigojanti, saistanti) yra ne tik Konstitucinio Teismo nutarimo rezoliucinė dalis, kurioje pripažįstama, jog tam tikras teisės aktas (jo dalis) prieštarauja Konstitucijai, bet ir motyvuojamoji dalis, kurioje pateikiami argumentai bei motyvai, pagrindžiantys Konstitucinio Teismo sprendimą“, todėl „(...) tenka pareiga vadovautis ne tik Konstitucinio Teismo nutarimo rezoliucine dalimi, bet ir nutarimo motyvuojamojoje dalyje išdėstytais teisiniais motyvais“²³⁸. Mūsų darbo tikslas nėra padaryti išvadą dėl Konstitucijos sampratos ar *obiter dicta* privalomumo, nors ir V. Sinkevičius pastebi, kad „(...) ne visi sutinka su nuomone, jog Konstituciją sudaro ne vien jos tekstas, joje išdėstytos teisės normos, bet ir konstituciniai principai bei Konstitucinio Teismo doktrina“. Tačiau turime atkreipti dėmesį į aplinkybę, kad pripažinę Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo *obiter dicta* (motyvuojamosios dalies) privalomumą turėsime susitaikyti su aplinkybe, jog konstitucinių papročių reikšmingumas menkės. *Obiter dicta*, o ypač jos privalomumas (įgaudamas tam tikrą norminį aspektą) normins tuos santykius, kurių rašytinė Konstitucija neapibrėžė. Tad menkės pačio konstitucinio teisinio santykio subjekto galimybė derybomis su kitu subjektu ieškoti sprendimo, kuris galėtų tapti konstituciniu papročiu, o pakaks vadovautis Konstitucinio Teismo nutarimais ir juose suformuluota oficialia doktrina. Tačiau mes linkę pritarti atsargesnei pozicijai, jog „Konstitucinio Teismo nutarimas yra ypač svarbus konstitucinės teisės šaltinis, savo teisine galia artimas Konstitucijai“²³⁹, tačiau nelygus rašytinei Konstitucijai. Ši pozicija suteikia didesnę galimybę konstitucinių teisinių santykių subjektams aktyviau ir savarankiškiau dalyvauti procesuose formuojant konstitucinius papročius. Kuri pozicija teisingesnė ir kuri garantuos didesnę darną tarp valstybės valdžios institucijų, parodys būsima konstitucinių teisinių santykių praktika.

²³⁸ Sinkevičius V. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisdikcijos ribos // Konstitucija XXI amžiuje. Jurisprudencija: Lietuvos teisės universiteto mokslo darbai. 2002. 30 (22). P. 133.

²³⁹ Birmontienė T. Naujos tendencijos Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje // Konstitucija XXI amžiuje. Jurisprudencija: Lietuvos teisės universiteto mokslo darbai. 2002. 30 (22). P. 157.

Vyriausybės atskaitomybės kriterijaus *de jure* ir *de facto* raiška leidžia teigti, jog Lietuvos Respublikoje egzistuojantis valdymo modelis turėtų būti vertinamas kaip parlamentinis. Tokią išvadą formuluoja ir Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 1998 m. sausio 10 d. nutarime. Čia pasakyta, jog „Pagal Lietuvos Respublikos Konstitucijoje nustatytą valdžios institucijų kompetenciją Lietuvos valstybės valdymo modelis priskirtinas parlamentinės respublikos valdymo formai“. Tokią išvadą Konstitucinis Teismas grindžia tuo, jog yra skiriami „(...) du pagrindiniai vyriausybės sudarymo procedūrų modeliai: parlamentinis ir neparlamentinis“, o Lietuvoje „Seimas, pritardamas Vyriausybės programai, Vyriausybei suteikia įgaliojimus veikti. Taip įgyvendinamos Vyriausybės veiklą reguliuojančios Konstitucinės normos, įtvirtinančios Vyriausybės atsakomybės Seimui principą“. Tokia išvada yra logiška ir plaukia iš Konstitucinio Teismo *obiter dicta* argumentacijos, nors Konstitucinio Teismo suformuluota išvada yra papildyta, jog „... mūsų valstybės valdymo formai būdingi ir kai kurie vadinamosios mišriosios (pusiau prezidentinės) valdymo formos ypatumai. Pavartodamas sąvoką „parlamentinė respublika su kai kuriais mišrios (pusiau prezidentinės) valdymo formos ypatumais“ Konstitucinis Teismas lyg ir išplėtoja jau nusistovėjusias valdymo formų tipologijas. Vadinasi, galima prezidentinė valdymo forma su mišrios valdymo formos elementais, o gal galima ir mišri (pusiau prezidentinė) valdymo forma su parlamentinio valdymo modelio aspektais ir t. t. Tokia tipologija galima tik tuo atveju, jeigu tipologijos kūrėjas apibrėžia kiekvienos iš šių formų skiriamuosius bruožus. Konstitucinio Teismo motyvuojamojoje dalyje paminėjęs, jog egzistuoja tam tikri valdymo formos elementai, būdingi mišriam (pusiau prezidentiniam) valdymo modeliui, nenurodo, kokie gi tie „ypatumai“. Priešingai, tolesnė loginė *obiter dicta* argumentacija tik paryškina egzistuojantį klasikinį parlamentinį modelį. Aptardamas Respublikos Prezidento funkcijas Konstitucinis Teismas teigia, jog „Respublikos Prezidento veiklos svarbiausias uždavinys – laiduoti valdžios institucijų sąveiką“, todėl numatyta Respublikos Prezidentui „(...) pareiga veikti taip, kad būtų sudaryta veiksminga, t. y. turinti Seimo pasitikėjimą, Vyriausybė“, o tai pasireiškia tuo, jog „Respublikos Prezidentas negali laisvai pasirinkti Ministro Pirmininko ar ministrų kandidatūrų, nes visais atvejais minėtų pareigūnų skyrimas priklauso nuo Sei-

mo pasitikėjimo ar nepasitikėjimo jais“. Aptardamas Lietuvos Respublikos Konstitucijos 101 straipsnį Konstitucinis Teismas akcentuoja, jog šiame straipsnyje išvardytas Vyriausybės atsistatydinimo pagrindų sąrašas yra baigtinis, todėl Respublikos Prezidentas negali būti institucija, lemianti Vyriausybės atsistatydinimą.

Kaip buvo pripažinta pirmojoje monografijos dalyje, šalies vadovo galimybė paleisti parlamentą tėra papildomas valdymo formos kriterijus, nors tokie įgaliojimai yra sudėtinė stabdžių ir atsvarų sistemos dalis. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje (58 str.) numatyta galimybė Respublikos Prezidentui skelbti pirmalaikius Seimo rinkimus. Tačiau teisės norma numato aplinkybes, kurioms esant šalies vadovas įgyja galimybę pasinaudoti tokia teise. Pagrindinis įstatymas numato dvi teisinių santykių situacijas. Pirmoji galimybė paleisti parlamentą atsiranda, kai „Seimas per 30 dienų nuo pateikimo nepriėmė sprendimo dėl naujos Vyriausybės programos arba nuo Vyriausybės programos pirmojo pateikimo per 60 dienų du kartus iš eilės nepritarė Vyriausybės programai“ (Lietuvos Respublikos Konstitucijos 58 str. 1 d.). Manytume, jog tik teoriškai galima situacija, kai parlamentas (Seimas), pritaręs Prezidento siūlomai premjero kandidatūrai, nepritarš šio asmens vadovaujamos Vyriausybės programos nuostatomis. Antroji sąlyga numato pačiai Vyriausybei iniciatyvos teisę siūlyti Prezidentui paleisti parlamentą, jei jis būtų pareiškęs tiesioginį nepasitikėjimą Vyriausybe (Konstitucijos 58 str. 2 d.). Nagrinėjome, kad Vyriausybės formavimo būdas leidžia suformuoti tokią Vyriausybę, kuriai egzistuojant tik hipotetiškai galima situacija, kai vykdomoji valdžia būtų iniciatorė, siūlanti Prezidentui paleisti Seimą, nes išrinkus naują Seimą reikės formuoti naują Vyriausybę. Reikšmingas apribojimas Prezidentui pasinaudoti galimybe paleisti Seimą taip pat įtvirtintas Lietuvos Respublikos Konstitucijos 87 straipsnyje. Ši teisės norma suteikia įgaliojimus naujai išrinktam Seimui skelbti pirmalaikius Respublikos Prezidento rinkimus. Todėl teisės normomis apibrėžta Respublikos Prezidento galimybė paleisti Seimą per pastaruosius dešimt metų Lietuvos Respublikos 1992 m. Konstitucijos galiojimo praktikoje nebuvo taikoma ir net rimtai nediskutuojama. Nesąlygota valstybės vadovo galimybė paleisti parlamentą kai kuriems doktrinos atstovams suteikia pagrindą tvirtinti, jog tai mišri (pusiau prezidentinė) valdymo forma. L. Tallat-Kelpša Lietuvos Respublikos

Prezidento *de jure* galimybę paleisti parlamentą pripažįsta pagrindu teigti, jog „Lietuvos konstitucinė sąranga yra pusiau prezidentinė“²⁴⁰. Darydamas išvadą dėl Lietuvoje įtvirtintos mišrios (pusiau prezidentinės) valdymo formos L. Tallat-Kelpša taip pat pripažįsta ribotą Prezidento galimybę paleisti Seimą: „sunku tikėtis, kad Prezidentas rizikuos savo valdžią, gelbėdamas skęstantį ministrų kabinetą“²⁴¹. Akivaizdu, kad autorius, vertindamas valdymo formą, pagrindu laiko formalaus kriterijaus (Respublikos Prezidentas gali paleisti Seimą) buvimą, o ne šio kriterijaus turinį. Mes teorinėje dalyje vertinome ir turiningąjį kriterijaus aspektą. Remiantis šio aspekto analize galime teigti, kad Konstitucijos 58 straipsnyje Respublikos Prezidentui numatyta galimybė savo turiniu nėra pakankama, kad valdymo formą vertintume kaip mišrią (pusiau prezidentinę). Lietuvos Respublikos Prezidento įgaliojimai paleisti parlamentą yra labai panašūs į mūsų nagrinėtų Vidurio ir Rytų Europos valstybių vadovų įgaliojimus šioje srityje. Aplinkybė, jog šio regiono valstybių (įskaitant ir Lietuvą) prezidentai nesinaudoja šiais įgaliojimais, rodo, kad dominuoja parlamentinė valdymo forma.

Lietuvos Respublikos Konstitucija numato, kad valstybės vadovas turi galimybę daryti įtaką Seimo priimamiems įstatymams. Taigi šalies vadovas naudojasi *veto* teise. Įstatymas, jei už jį balsavo „dauguma Seimo narių, dalyvaujančių posėdyje“ (Lietuvos Respublikos Konstitucijos 69 str.), laikomas priimtu. Tam, kad įstatymas įsigaliotų, jį turi pasirašyti Respublikos Prezidentas. Tačiau valstybės vadovas, matydamas įstatymo trūkumus, „motyvuotai grąžina Seimui pakartotinai svarstyti“ (Lietuvos Respublikos Konstitucijos 71 str.). Respublikos Seimas, pakartotinai apsvaustęs įstatymą, gali jį priimti, jei už įstatymą balsuos daugiau nei pusė visų Seimo narių. Šiuo požiūriu Lietuvos Respublikos Prezidento įgaliojimai vetuoti Seimo priimtus įstatymus yra analogiški Bulgarijos, Prancūzijos, Čekijos prezidentų įgaliojimams. Šių valstybių vadovų *veto* įgaliojimus vertinome kaip silpnus. Ne veltui šie Prancūzijos Prezidento įgaliojimai teisinėje literatūroje vienareikšmiškai įvardyti „silp-

²⁴⁰ Tallat-Kelpša L. Pusiau prezidentizmo link: Lietuvos institucinės reformos analizė // Politologija. Nr. 1(7). 1996. P. 106.

²⁴¹ Ten pat. P. 106.

nuoju *veto*²⁴². Mūsų valstybės vadovo *veto* įgaliojimai kontrastuoja tik su Lenkijos Respublikos prezidento įgaliojimais. Lenkijos prezidento įgaliojimus prilyginome Jungtinių Valstijų Prezidento *veto* galiai. Lietuvos Respublikos konstitucinių teisinių santykių praktika taip pat rodo Prezidento įgaliojimų ribotumą. Kai šalies Prezidentu buvo A. Brazauskas (1996 m. rinkimai), Seimas visus devynis kartus ignoravo Prezidento pastabas dėl vetuotų įstatymų ir nė karto neįsiklausė į *veto* argumentus. Parlamentas nesunkiai surinkdavo daugiau nei pusę visų Seimo narių balsų ir pakartotinai priimdavo įstatymą bei kartu atmesdavo Prezidento siūlymus. Net ir didelį visuomenės palaikymą turintis prezidentas nepajėgus padaryti *veto* įgaliojimus efektyvesnius. Teisinių santykių praktika rodo, jog prezidentas neturi įtakos ministrams, kuriuos paskyrė savo dekretais. Prezidento *veto* neefektyvumą liudija konstitucinių teisinių santykių praktikos atvejis, kai valstybės vadovas skambino premjerui ir prašė, kad kabineto nariai nebalsuotų prieš jo vetuotą įstatymą²⁴³. Nors žurnalistų padaryta išvada, kad „Seimas parodė prezidentui, kas valdo šalį“²⁴⁴, yra labiau emociinė, tačiau aišku, jog šalies vadovas tegali vilkinti įstatymo įsigaliojimo laiką. Galių paveikti įstatymo turinį arba priversti Seimą derėtis dėl jo, kaip tai nuolat vyksta Jungtinėse Valstijose ar Lenkijoje, mūsų valstybės vadovas neturi. Prezidentinio *veto* įgaliojimų apimties požiūriu Lietuvoje egzistuojančią valdymo formą vertintume kaip parlamentinę.

Respublikos Prezidentas yra reikšminga pareigybė, savo funkcijomis priskirtina vykdomosios valdžios grandžiai. Suformavus Vyriausybę – kitą vykdomosios valdžios grandies dalį, Vyriausybės ir valstybės vadovo tarpusavio santykis tampa nominalus. Nors Respublikos Prezidentas atsakingas už pagrindinius užsienio politikos klausimus, šiuos įgaliojimus jis vykdo drauge su Vyriausybe (Lietuvos Respublikos Konstitucijos 84 str.). Visų pirma reikia pripažinti, jog užsienio politika yra tik dalis Vyriausybės veiklos srities. Be to, pati galimybė Prezidentui paveikti Vyriausybę

²⁴² Французская республика. Конституция и законодательные акты. Москва, 1989. С. 31–35.

²⁴³ Ignatavičius T. Seimas parodė Prezidentui, kas valdo šalį. V. Adamkaus prašymą nebalsuoti dėl *veto* ignoravo ir jo paskirti ministrai // Lietuvos rytas. 2000 m. liepos 19 d. P. 1–3.

²⁴⁴ Ten pat. P. 1–3.

net užsienio politikos klausimais yra ribota. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 85 straipsnis reikalauja, jog Prezidento dekretai, kuriais skiriami ir atšaukiami Lietuvos Respublikos diplomatiniai atstovai užsienio valstybėse ir prie tarptautinių organizacijų, būtų pasirašyti Ministro Pirmininko arba atitinkamo ministro. Todėl Užsienio reikalų ministro parašas sprendžiant minėtas problemas prilygsta valstybės vadovo parašui, nes be ministro parašo valstybės vadovo dekretas negalios. Nors Lietuvos Respublikos Konstitucijos 95 straipsnio 6 punktą numato, kad Vyriausybė „užmezga diplomatinis santykius ir palaiko ryšius su užsienio valstybėmis ir tarptautinėmis organizacijomis“, aplinkybė, jog net pagrindiniais užsienio politikos klausimais Prezidentas nėra įgaliotas sušaukti Vyriausybės posėdžio, tuo labiau numatyti tokio susirinkimo darbotvarkės, verčia mus abejoti Respublikos Prezidento galiomis užsienio politikos srityje. Tuo tarpu svarbiausius finansinius, socialinius, ekonominius valstybės gyvavimo klausimus nedalyvaujant valstybės vadovui sprendžia Vyriausybė. Taigi Lietuvos Respublikos Prezidento įgaliojimai yra mažesni negu daugelio gretimų Vidurio ir Rytų Europos valstybių vadovų. Parlamentinių respublikų – Čekijos, Latvijos, Slovakijos valstybių vadovai ne tik kad gali dalyvauti posėdžiuose, balsuoti dėl svarstomų klausimų, bet ir numatyti tokių posėdžių dienotvarkę. Lietuvos Prezidento įgaliojimai vadovauti Vyriausybei yra nedideli, todėl lygintini su Estijos, Vengrijos, Vokietijos valstybių vadovų įgaliojimais. Tad ir šiuo aspektu Lietuvoje valdymo forma vėlgi pasireiškia kaip parlamentinė respublika.

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 67 straipsnio 4 punktą suteikia išskirtinę teisę Seimui priimti nutarimus dėl referendumų. Respublikos Prezidentui Konstitucijoje ir įstatymuose nesuteikti įgaliojimai ne tik priimti nutarimus dėl referendumų, bet ir nenumatyta galimybė būti jų iniciatoriumi.

Referendumo įstatymas numato, kad inicijuoti referendumą gali Seimas ir Lietuvos Respublikos piliečiai. Šią teisę gali realizuoti daugiau kaip 1/3 Seimo narių ir ne mažiau kaip 300 tūkstančių rinkimų teisę turinčių piliečių. Lietuvos Prezidentui, eliminuotam iš šio proceso, lieka vienintelė galimybė viešu pareiškimu kreiptis į visuomenę ir raginti ją pasinaudoti iniciatyvos teise ir pradėti rinkti reikalingus 300 tūkstančių piliečių parašų. Todėl Lietuvos Respublikos Prezidento įgaliojimai yra ly-

gintini su Estijos, Čekijos, Vokietijos vadovų įgaliojimais priimti sprendimus dėl referendumų. Tai požymiai, patvirtinantys valstybės vadovo įgaliojimų ribotumą bei parlamentinę valdymo formą.

Valstybės vadovai dažnai naudojami platesniais įgaliojimais esant ypatingoms valstybės gyvavimo aplinkybėms (karas, epidemijos ir pan.). Suteikiant platesnius įgaliojimus mėginama išsaugoti didesnes vertybes nei valdžių pusiausvyra. Tokie įgaliojimai yra numatyti ir Lietuvos Respublikos Prezidentui. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 84 straipsnis skelbia, kad Prezidentas „įstatymo numatyta tvarka ir atvejais skelbia nepaprastąją padėtį ir pateikia šį sprendimą tvirtinti artimiausiam Seimo posėdžiui“. Todėl ir šiuo aspektu valstybės vadovo sprendimai yra tvirtinami Seimo, nes ši institucija gali nepritarti sprendimui skelbti nepaprastąją padėtį. Tokiomis aplinkybėmis Prezidento įvesta nepaprastoji padėtis nustoja galioti. Panašiais ribotais įgaliojimais naudojasi Vengrijos, Bulgarijos, Slovakijos respublikų prezidentai. Reikia sutikti su L. Tallat-Kelpšos išsakyta nuomone, jog šiuo atžvilgiu „Lietuvos Prezidentas yra menkiau galingas nei, tarkime, Prancūzijos ar Slovėnijos prezidentai“²⁴⁵. Tačiau būtų galima diskutuoti dėl autoriaus nuoseklumo. Pripažindamas, jog Prancūzijos ir Slovėnijos valstybių vadovai naudojami didesniais įgaliojimais negu Lietuvos Respublikos Prezidentas, autorius vis tiek daro išvadą, jog Lietuvoje, kaip ir Prancūzijoje bei Slovėnijoje, yra mišri (pusiau prezidentinė) valdymo forma.

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 84 straipsnio 17 dalyje yra teisės norma, nukreipianti į Nepaprastosios padėties įstatymą, kuriame detalčiau reglamentuoti nepaprastosios padėties aspektai. Minėtas įstatymas bei Lietuvos Respublikos Konstitucijos 67 straipsnis įtvirtina, kad tik Seimas „įveda tiesioginį valdymą, karo ir nepaprastąją padėtį, skelbia mobilizaciją ir priima sprendimą panaudoti ginkluotąsias pajėgas“. Todėl Prezidento teisę įstatymo numatyta tvarka ir atvejais skelbti nepaprastąją padėtį reikėtų vertinti kaip ribotų įgaliojimų suteikimą valdžios institucijai, galinčiai operatyviau reaguoti į ekstremalias situacijas. Prezidento įgaliojimų sąlygotumą taip pat liudija Konstitucijos 85 straipsnis. Jis imperaty-

²⁴⁵ Tallat-Kelpša L. Pusiau prezidentizmo link: Lietuvos institucinės reformos analizė // Politologija. Nr. 1(7). 1996. P. 96.

viai reikalauja, kad Prezidento dekretą, kuriuo įvedama nepaprastoji padėtis, turi pasirašyti Ministras Pirmininkas arba atitinkamos srities ministras. Todėl tam, kad nepaprastoji padėtis įgautų *de jure* pobūdį, Prezidento dekretą turi pasirašyti Konstitucijos 85 straipsnyje įvardytas Vyriausybės pareigūnas ir tada šis sprendimas turi būti pateiktas tvirtinti artimiausiam Seimo posėdyje.

Lietuvos Respublikos Prezidentą, kaip vykdomosios valdžios atstovą, Konstitucija pakankamai apsaugo nuo Seimo įtakos. Jo pašalinimo iš pareigų klausimą svarsto Seimas tik apkaltos proceso tvarka. Valstybės vadovo asmuo neliečiamas (Lietuvos Respublikos Konstitucijos 86 str.). Lietuvos Konstitucijos 78 straipsnis nurodo, kad šalies Prezidentas renkamas tiesiogiai. Šis aspektas dažniausiai minimas apibrėžiant mišrią (pusiau prezidentinę) valdymo formą. Manytume, jog šiuo politologiniu argumentu rėmėsi ir Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas teigdamas, jog Lietuvos valdymo forma turi tam tikrą mišrios (pusiau prezidentinės) respublikos ypatumų. Todėl dalies doktrinos atstovų nuomone, šalyje egzistuojanti valdymo forma yra mišri (pusiau prezidentinė)²⁴⁶. Argumentuojama, kad Tautos mandatą visuotiniuose rinkimuose gavęs šalies vadovas yra jo saistomas ir dėl to nesusietas su kitomis valdžios institucijomis jokiais įsipareigojimais ir gali veikti savarankiškiau nei valstybės vadovas, rinktas parlamento. Dar kartą pakartosime, jog vis dėlto manome, kad šis argumentas vertintinas skeptiškai dėl to, kad tautos mandatas, kai galios teisiškai reglamentuotos, nėra apibrėžtas papildomais įgaliojimais. Mes galime tik priminti jau minėtą argumentą, jog rinkimų tvarka nekeičia nei Prezidento teisių, pareigų, t. y. galių.

Politologiniai argumentai retai būna vienareikšmiai, todėl sunku būtų diskutuoti, kodėl visuotinai rinkti Bulgarijos, Lietuvos, Slovėnijos prezidentai ypatingesni negu parlamentų ar rinkikų kolegijų rinkti Vokietijos, Vengrijos, Italijos, Latvijos, Estijos prezidentai. O Bulgarijos Konstitucijoje yra teisės normos, kurių turinys prieštarauja G. Sartori (*Sartori*) ir M. Diuveržė (*Duverger*) nurodytiems mišraus (pusiau prezidentinio) valdymo formos bruožams. Vienas Bulgarijos Konstitucijos straipsnis skel-

²⁴⁶ *Duverger M. A. New Political System Model: Semi-presidential Government // Parliamentary versus Presidential government / Lijphard A. (ed.). Oxford, 1992. P. 142.*

bia, kad šalis yra parlamentinė respublika, kitas – kad šalies Prezidentas renkamas visuotiniuose rinkimuose. Todėl manome, jog visuotiniai Lietuvos Respublikos Prezidento rinkimai nesuteikia galimybės pažinti egzistuojančios valdymo formos. Valdymo formą galima pažinti tik per Konstitucijoje įtvirtintų įgaliojimų turinį, o jis Lietuvoje neabejotinai atspindi parlamentinę respubliką.

Teisminė valdžia stabdžių ir atsvarų sistemoje. Kad geriau atskleistume Lietuvoje egzistuojančio valdžių padalijimo modelio turinį, pažvelkime į teisminės valdžios padėtį stabdžių ir atsvarų mechanizme. Nors teisminės valdžios įgaliojimų apimtys nėra būdingas valdymo formos elementas, ši institucija reikšminga vertinant realizuoto valdžių padalijimo kokybę. Pastebėjome, jog daugelyje šalių teisminė valdžia yra aktyvi stabdžių ir atsvarų sistemos dalis bei reikšminga atsvara įstatymų vykdomajai ir įstatymų leidžiamajai valdžiai.

Lietuvos Respublikoje teisminės valdžios, jos galios ir veiklos garantijos įtvirtintos 1992 m. Konstitucijoje. Konstitucijos 109 straipsnis imperatyviai nurodo, jog „Teisingumą Lietuvos Respublikoje vykdo tik teismai. Teisėjas ir teismai, vykdydami teisingumą, yra nepriklausomi“. Tad principas nustato, kad teismas, „vykdydamas savo funkcijas, nėra pavaldus nei vykdomajai, nei įstatymų leidžiamajai valdžiai“²⁴⁷. Nepriklausomumo garantijos apibrėžtos ne tik jau minėtame Lietuvos Respublikos Konstitucijos (109 str.), bet ir Lietuvos Respublikos teismų bei Administracinių bylų teisenos įstatymuose. Pabrėžtina, jog Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas savo nutarimuose taip pat ne kartą yra apibrėžęs ir atskleidęs teisminės valdžios formavimo ir veiklos garantijų aspektus.

Tačiau nepriklausomumui būdingi daugelis aspektų, jį veikia daugelis veiksnių, todėl vargu ar keliomis teisės normomis ar vieninteliu imperatyviu sprendimu galima užtikrinti teisminės valdžios nepriklausomumą. Amerikiečių teisininkė P. Vald (*Wald*) nurodo net dvyliką aspektų, kurie, jos nuomone, turi garantuoti teismų nepriklausomumą²⁴⁸. Autorės

²⁴⁷ Pakalniškis V. Dėl teisminės valdžios šaltinio ir jos veiksmingumo // Konstitucija, žmogus, teisinė valstybė. Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras, 1998. P. 58–61.

²⁴⁸ Wald P. Judicial Independence // Lietuvos valstybės teisinės problemos. Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras, 1993. P. 45.

nuomone, teismų nepriklausomumą lemia: 1) teisėjų atleidimo tvarka; 2) teisminės valdžios savęs vidinis administravimas; 3) teisėjavimo pareigų trukmė; 4) atsitiktinis teisėjų parinkimas nagrinėti bylas; 5) draudimas vienašališkai bendrauti su teisėju; 6) teisėjų imunitetas nuo civilinės ir baudžiamosios atsakomybės; 7) nuolatinės algos teisėjui garantavimas; 8) specialių teismų ir specialių procesų nebuvimas; 9) galimybės piliečiams daryti įtaką eliminavimas; 10) teisėjų atrankos tvarka; 11) teisėjų lavinimo garantija; 12) teisėjų autoriteto pripažinimas.

Lietuvoje daugelis šių principų minimi teisės normose – vieni Konstitucijos, kiti Teismų įstatymo, treči Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimuose – ir yra įgyvendinti.

Štai Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 1995 m. gruodžio 6 d. nutarime teigia, jog „Vienas iš fundamentalių demokratinės valstybės bruožų yra teisėjų ir teismų nepriklausomumo principas. Jo laikomasi visose demokratinėse valstybėse, ir, kaip rodo istorinė patirtis, šio principo atsisakymas yra imanentinis totalitarinio ir autoritarinio režimo bruožas“. Šiame nutarime Konstitucinis Teismas, kalbėdamas apie teismų nepriklausomumą, pabrėžia, jog „(...) nepriklausomumas yra ne privilegija, o viena svarbiausių teisėjo ir teismo pareigų, išplaukianti iš Konstitucijos garantuotos žmogaus teisės turėti nešališką ginčo arbitrą“. Tad teismų nepriklausomumas yra grįstas visuomenės poreikiu, todėl tas nepriklausomumas turi būti garantuotas. Todėl (a) teisėjo įgaliojimų trukmės neliečiamumas, (b) teisėjo asmens neliečiamumas, (c) teisėjo socialinio (materialinio) pobūdžio garantijos yra įvardijamos ir įtvirtinamos kaip fundamentalios institucijos nepriklausomumo garantavimo sąlygos. Štai 2001 m. liepos 12 d. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarime analizuojat teisėjų atlyginimo aspektus, be ko kita, teigiama, jog „Teisėjo atlyginimo ir kitų socialinių garantijų konstitucinės apsaugos imperatyvas kyla iš Konstitucijos 109 straipsnyje įtvirtinto teisėjo ir teismų nepriklausomumo principo siekiant teisingumą vykdančius teisėjus apsaugoti tiek nuo įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių poveikio, tiek nuo kitų valdžios įstaigų ir pareigūnų, politinių ir visuomeninių organizacijų, komercinių ūkinių struktūrų, juridinių ir fizinių asmenų įtakos“. Tai logiška išvada, išplaukianti ir iš Lietuvos Respublikos Konstitu-

cijos 113 straipsnio 1 dalies, draudžiančios teisėjams gauti kitą atlyginimą (išskyrus už kūrybinę, pedagoginę veiklą).

Tačiau nacionalinėje doktrinoje yra kitokių nuomonių, todėl buvo ir yra diskutuotina, ar pakanka formaliųjų kriterijų (mūsų minėtų), jog teismus vertintume kaip tikrai nepriklausomą instituciją. Teigiama, jog šie principai tik saugo teismą nuo įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių tiesioginio poveikio, tuo tarpu konstatuojama, jog teismas gali būti tik santykinai savarankiška valdžia tuomet, kai jis nekuria pozityviosios teisės (*ad hoc*)²⁴⁹. Argumentuojama, jog išvardytos nepriklausomumo garantijos neatleidžia teisėjo nuo pareigos remtis bet kokios kokybės įstatymu (Lietuvos Respublikos Konstitucijos 109 str. konstatuoja, kad teismas vykdo teisingumą, klausydamas tik įstatymo). Tai neabejotinai rimta pastaba, į kurią verta atkreipti dėmesį ir kuri gali ir turi būti diskusijų objektas.

Manytume, būtina paanalizuoti šio straipsnio (Lietuvos Respublikos Konstitucijos 109 str.), strategiškai aktualaus ir mūsų nagrinėjamam teismų nepriklausomybės principui, turinį. Kadangi teismas klauso tik įstatymo ir juo remdamasis vykdo teisingumą, akivaizdu, jog įstatymas sutapatintas su teisingumu. Tuomet teismas gali ginti teisingumą tiek, kiek jis išreikštas teisės normoje – įstatyme. Įstatymus gali priimti tik Seimas, todėl Seimo priimtus įstatymus turėtume pripažinti teisingumo šaltiniu. Doktrinoje neatsitiktinai formuluojamas gan sunkus klausimas: „kaip teisėjas gali klausyti tik įstatymo, kai: 1) yra įstatymų kolizija; 2) yra įstatymų spraga; 3) teisės normose vartojamos vertinamosios sąvokos“²⁵⁰.

Konstitucijos 109 straipsnio turinio išraiška būdinga civilinės (romanų-germanų) teisės tradicijos šalims. Prancūzijoje po Didžiosios Revoliucijos buvo diskutuojama, ar nevertėtų sekti Anglijos pavyzdžiu ir suteikti teismams teisę kurti precedentus ir vertinti įstatymų leidžiamosios institucijos priimtų įstatymų santykį su teise. Tačiau prasta senojo režimo (*Ancient Regime*) teisėjų reputacija nedavė pagrindo pasitikėti jais. Norė-

²⁴⁹ Vaišvila A. Etatizmas – konceptuali teisinės reformos kliūtis // Justitia. 1997. Nr. 3. P. 25.

²⁵⁰ Goda G. Teisėjo nepriklausomumas ir atsakomybė // Teisminės valdžios problemos Lietuvoje. Konferencijos medžiaga. Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras, 1996. P. 61.

dami apriboti teisėjų, kuriais nepasitikėję, veiklą prancūzai įpareigojo teismus vadovautis tik rašytine teise – įstatymais.

Teismai ir Lietuvoje imperatyviai (Konstitucijos 109 str.) įpareigoti nenukrypti nuo įstatymo. Pasaulio, o ir Lietuvos, patirtis rodo, kad teismas tampa blogų įstatymų, jų spragų įkaitu ir dėl to – atsakomybės subjektu. Štai kodėl Lietuvos institucija, vykdančia teisingumą (Lietuvos Respublikos Konstitucijos 109 str.), visuomenė nepasitiki. Sutiktume su teiginiu, kad „teisminės valdžios ir visuomenės santykiai – sudėtingas, nuolat kintantis dalykas, kurį veikia įvairūs veiksniai“²⁵¹. Nepasitikėjimo teismais tendencijas rodo ir tyrimų duomenys, pateikti konferencijoje „Teisminė valdžia ir visuomenė“²⁵² ir net paskutinės visuomenės apklausos. Tačiau yra nemažai mokslininkų, kurie teigia, kad nereikia sureikšminti neigiamo teismų vertinimo, nes jis (a) linkęs keistis. Be to, kai kurie teoretikai abejoja (b) pačia teigiamo vertinimo galimybe – „ar įmanoma tikėtis, kad bus objektyviai vertinama institucija, nedalijanti labdaros, neskirstanti gėrybių ir nemokanti pašalpų“²⁵³. Akivaizdu, jog ne tik teismuose pralaimėjusi šalis dažniausiai neigiamai vertins teismo darbą.

Manytume, kad teisminė valdžia turi siekti teigiamos visuomenės nuomonės, nes teismai vykdo ypatingos reikšmės funkciją – teisingumą. Reikšminga aplinkybė yra ta, kad teismas – vienintelė valstybės institucija, vykdanči teisingumą (Lietuvos Respublikos Konstitucijos 109 str.). Nuolatinis neigiamas požiūris į teismus tarsi rodo, kad visuomenė netiki teisingumo triumfo galimybe Lietuvoje. Todėl manome, kad siūlymas nepaisyti visuomenės nuomonės tam tikru aspektu prieštarauja teiginiui, kad „(...) teismas gauna valdžios galias tiesiai iš tautos, o ne iš kitų valstybės valdžių, todėl jis ir įgyvendina savo valdžią savarankiškai (...)“²⁵⁴. Jei-

²⁵¹ *Birmontienė T.* Įžanginis žodis // Teisminė valdžia ir visuomenė. Konferencijos medžiaga. Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras, 1999. P. 11.

²⁵² *Tureikytė D.* Pasitikėjimas teismais Lietuvoje: visuomenės nuomonė // Teisminė valdžia ir visuomenė. Konferencijos medžiaga. Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras, 1999. P. 98.

²⁵³ *Valančius V.* Ar teismai gali patikti visiems // Teisminė valdžia ir visuomenė. Konferencijos medžiaga. Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras, 1999. P. 17.

²⁵⁴ *Pakalniškis V.* Dėl teisminės valdžios šaltinio ir jos veiksmingumo // Konstitucija, žmogus, teisės, valstybė. Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras, 1998. P. 59.

gu teismas gauna valdžios galias iš tautos ir kaip tik dėl to „(...) nėra pavaldus nei vykdomajai valdžiai, nei įstatymų leidžiamajai valdžiai“²⁵⁵, jis turėtų paisyti tautos, iš kurios gavo įgaliojimus, nuomonės.

Tačiau nepasitikėjimas teismais nekeičia teisinės realijos ir visuomenės supratimo, jog nėra kitokio, teisingesnio, kelio išspręsti visuomenėje kilusius ginčus kaip teismo.

Viena iš aplinkybių, formuojančių tokią visuomenės nuomonę, yra įstatymų netobulumas. Nors dalis doktrinos atstovų teigia, kad netobuli įstatymai nėra pagrindinė neigiamo požiūrio į teismus priežastis²⁵⁶, būtų neteisinga atmesti šį veiksni, nes neobjektyvūs sprendimai bei bylos vilkinimas dažnai yra įstatymų netobulumo padarinys. Baudžiamojo ir Civilinio proceso kodeksuose buvusios ir esamos įtvirtintos galimybės vilkinti sprendimo priėmimą net ir esant aiškioms bylos aplinkybėms sukelia nepasitikėjimą teismais. Šie kodeksai yra įstatymų leidžiamosios valdžios, o ne teismų veiklos rezultatas. Galime teigti, kad teismų sprendimų turinys ir net procesas priklauso nuo įstatymo, tai yra nuo įstatymų leidžiamosios valdžios valios. Todėl būtų galima teigti, kad nepasitikėjimas teismais ne visada yra motyvuotas, nes patys teismai tam tikru atžvilgiu yra įstatymų leidėjų valios vykdytojai.

Kai įstatymas iškeliamas į teisės rangą, atsakomybė dėl įstatymų spragų, kolizijų, formuluočių netikslumo taip pat kyla įstatymų leidžiamajai institucijai – parlamentui. Tuo labiau, jog galiojantys įstatymai pasižymi dideliu nestabilumu. Įstatymų leidėjas, siekdamas, kad jos atspindėtų valstybės gyvavimo realijas, nepateisinamai dažnai kaitalioja teisės normas. Įstatymų nestabilumas skatina teisinį nihilizmą ir visuomenei atrodo, kad teismai savivaliauja, nors jie tiesiog taiko dažnai besikeičiančius įstatymus. Visuomenei svarbu neapsirikti gerbiant ne vakar, o šiandien galiojančias teisės normas. Akivaizdu, jog ir dėl to kenčia teismų reputacija. Dažnai keičiantis įstatymams teismų sprendimai, priimti panašiomis aplinkybėmis, gali atrodyti nenuoseklūs. Visuomenė, neįsigilinusi į nor-

²⁵⁵ Pakalniškis V. Dėl teisminės valdžios šaltinio ir jos veiksmingumo // Konstitucija, žmogus, teisės, valstybė. Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras, 1998. P. 59.

²⁵⁶ Turcikyte D. Pasitikėjimas teismais Lietuvoje: visuomenės nuomonė // Teisminė valdžia ir visuomenė. Konferencijos medžiaga. Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras, 1999. P. 107.

mų kaitą, kaltina teisimą savivaliavimu ir neigia jo, kaip teisingumo vykdytojo, autoritetą.

Padėtis turėtų keistis, jeigu teisėjai *ad hoc*, esant įstatymo spragai ar teisės normų kolizijai, patys spręstų bylas, o ne privalėtų atsakymų į visus klausimus ieškoti galiojančiose normose. Todėl būtų galima pritarti minčiai, jog valdžių padalijimo teorijos požiūriu teismas būtų savarankiškesnė valdžios šaka, jeigu jis galėtų dalyvauti kuriant pozityviąją teisę. Toks požiūrių skirtumas yra pagrįstas, nes objektyviai skiriasi anglosaksų ir civilinės (romanų-germanų) teisės tradicijos.

„Konstitucionalizmo idėja natūraliai įtvirtina normatyvizmo idėją, jog visos teisės normos turi sudaryti nuoseklią ir darnią hierarchinę sistemą²⁵⁷, tačiau ar tikrai nėra sąlyčio tarp šių (civilinės ir bendrosios) teisės sistemų, ar nepastebėtume Lietuvoje ryškėjančių pastangų nepriešinti rašytinės ir nerašytinės teisės.

Dalis mokslininkų teigia, jog „(...) Lietuvos Respublikos Konstitucija, minėtieji jos straipsniai neužkerta kelio į Lietuvos teisės šaltinių sistemą įsiterpti ir teisminiam precedentui. Šio teisinio reiškimo įsitvirtinimas Lietuvos teisėje turėtų priklausyti nuo išmintingos teisėjo veiklos teisme²⁵⁸.

Tad neatsitiktinai Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, be pačios Konstitucijos, dar vadovaujasi konstituciniais principais. O juk jais „(...) grindžiamas teisinis reguliavimas ir teisinė praktika, bendras ir individualusis teisinis reguliavimas bei teisės realizavimas²⁵⁹. Taigi bendrieji teisės, kaip ir konstituciniai principai, yra nerašytinio pobūdžio, taip pat jie „(...) yra imperatyvūs: jie pabrėžia elgesio ribas, kurių nevalia peržengti²⁶⁰. O kadangi Konstituciją sudaro ne tik jos

²⁵⁷ Kūris E. Lietuvos Respublikos Konstitucijos principai // Lietuvos konstitucinė teisė. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2002. P. 209.

²⁵⁸ Žilys J. Konstitucijos stabilumas teisinės kultūros kontekste // Konstitucija, žmogus, teisinė valstybė. Konferencijos medžiaga. Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras, 1998. P. 21–22.

²⁵⁹ Kūris E. Lietuvos Respublikos Konstitucijos principai // Lietuvos konstitucinė teisė. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2002. P. 202.

²⁶⁰ Kūris E. Konstitucinių principų plėtojimas konstitucinėje jurisprudencijoje // Konstitucinių principų plėtojimas konstitucinėje jurisprudencijoje. Vilnius: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 2002. P. 9–10.

tekstas, bet ir principai²⁶¹, abi rašytinė ir nerašytinė teisė šiandien randa savas vietas teisės sistemose.

Poreikis ir supratimas, kad teismai galėtų taikyti bendruosius teisės principus, lemia šios idėjos juridinę išraišką. Lietuvos Respublikos 2000 m. civilinio kodekso Pirmosios knygos 8 straipsnis numato, jog „Civilinės teisės normų nesureguliuotiems civiliniams santykiams taikomi panašius santykius reguliuojantys civiliniai įstatymai“ ir „Jeigu nėra panašius santykius reguliuojančių civilinių įstatymų, taikomi bendrieji teisės principai (teisės analogija)“. O juk čia minimi bendrieji teisės principai – tam tikros nerašytinės teisės vertybės, Civiliniame kodekse įvardytos teisės šaltiniu. Lietuvos Respublikos teismų praktikoje jau yra sprendimų, kurie buvo grindžiami bendraisiais teisės teisingumo, sąžiningumo, protingumo principais. Taip pat Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo taikomi konstituciniai principai yra konstitucinės teisės šaltinis. Visą tai atspindi jau ne „(...) bendrosios teisės tradicijos ir civilinės teisės tradicijos derinimo prielaidas“²⁶², o patį derinimą. Tokia praktika turėtų didinti teismų autoritetą. Akivaizdu, jog įveiktas išankstinis nepasitikėjimas teisėjais, įgaliotais vadovautis ne tik rašytine teise. Teismui suteikta teisė taikyti bendruosius teisės principus paneigia dvigubo pasitikėjimo modelį, kai teisėjais, kurie vadovaujasi tik įstatymu, galima pasitikėti, o tais pačiais teisėjais, jei jie remtųsi įstatymu ir teise, – ne. Tampa svarbi teisėjų kvalifikacija, nes derinti bendruosius teisės principus ir įstatymus būtina aukšta teisėjų kvalifikacija.

Teisminės valdžios vieta valdžių nacionalinėje valdžių padalijimo sistemoje kito keičiant konstitucijas, tačiau galime drąsiai teigti, jog šiandieninės Lietuvos Respublikos teisminė valdžia turi savo veiklos nepriklausomumo teisinę garantijas. Lietuvoje veikia administracinių ir bendrosios kompetencijos teismų sistema. Asmens tiesai, kaip jau buvo aptarta, įrodinėti egzistuoja net keturių pakopų bendrųjų teismų grandinė, o daugelis pasaulio valstybių apsiriboja trijų pakopų teismais. Taip pat mū-

²⁶¹ *Sinkevičius V.* Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisdikcijos ribos // Konstitucija XXI amžiuje. Jurisprudencija: Lietuvos teisės universiteto mokslo darbai. 2002. 30 (22). P. 132.

²⁶² Ten pat. P. 22.

sų valstybė yra įsipareigojusi gerbti Europos Žmogaus Teisių Teismo sprendimus²⁶³. Europos teisių apsaugos sistema numato, kad valstybės ir pavieniai asmenys gali kreiptis į Teismą Strasbūre (*Strasbourg*), jeigu jų atžvilgiu yra pažeistos Konvencijos nuostatos²⁶⁴. Galutinius ir privalomus sprendimus priima Europos Žmogaus Teisių Teismas. Lietuva, ratifikavusi šią Konvenciją, pripažino šio Teismo sprendimų privalomumą. Nors galėtume sutikti, kad „Konvencijos ir Konstitucijos kolizija vargu ar galima“²⁶⁵, iki šiol neaišku, kaip reikėtų vertinti Europos Žmogaus Teisių Teismo sprendimus, kurie prieštarauja 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijos nuostatomis. Ši padėtis dar netapo realia problema, nes nėra daug įpareigojančių nuosprendžių. Tačiau padėtis gali keistis. Formuojantis pilietinei visuomenei, atsiranda Europos Žmogaus Teisių Teismo sprendimų didesnės įtakos Lietuvos teisei sistemai galimybė.

Vertinat teismų padėtį galima teigti, jog tai tikrai savarankiška valstybės valdžios institucija, turinti pakankamus teisinius savo nepriklausomumo užtikrinimo svetus. Esanti sistema garantuoja, jog nei įstatymų leidžiamoji, nei įstatymų vykdomoji valdžia negalės veikti teisminės valdžios. Galėtume teigti, kad Lietuvos teismai, turėdami garbingą funkciją vykdyti teisingumą, dabar turi visas galimybes jį realizuoti. Aplinkybė, jog teismai civilinėse bylose gali vadovautis bendraisiais teisės principais, šiai institucijai suteikia tam tikrą veiksmų laisvę, reikšmingą instrumentą teisminės valdžios rankose. Galime teigti, jog XX amžiaus Lietuvos istorijos kontekste šiandieninė teisminė valdžia turi ryškiausias nepriklausomumo garantijas, todėl Lietuvos Respublikos teisminė valdžia gali ir yra pajėgi vykdyti jai keliamas teisingumo užtikrinimo funkcijas.

²⁶³ *Vadapalas V.* Europos žmogaus teisių konvencija Lietuvos Respublikos teisėje // Teisės reforma Lietuvoje ir Lenkijoje ir Europos žmogaus teisių konvencija. Konferencijos medžiaga. Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras, 1999. P. 66–71.

²⁶⁴ Europos Taryba: pagrindinės veiklos kryptys ir rezultatai. Vilnius, 1996. P. 16–18.

²⁶⁵ *Vadapalas V.* Europos žmogaus teisių konvencija Lietuvos Respublikos teisėje // Teisės reforma Lietuvoje ir Lenkijoje ir Europos žmogaus teisių konvencija. Konferencijos medžiaga. Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras, 1999. P. 71.

8. Konstitucijos stabilumas ir valdymo forma: vertybių konkurencija

Analizuodami Lietuvoje įgyvendintą valdžių padalijimo modelį ir lygindami jį su Vidurio bei Rytų Europos valstybių valdymo modeliais turime konstatuoti panašumus ir pripažinti, kad mūsų parlamento (Seimo) galios akivaizdžiai išskiria šią instituciją iš valstybės valdžios institucijų sistemos. Galima teigti, jog parlamentas tam tikru aspektu yra dominuojanti institucija kitų trijų valstybinės valdžios institucijų atžvilgiu. Tačiau vargu ar žymaus teisininko M. Riomerio vartotas terminas „seimokratinis“²⁶⁶ tiktų šių dienų realijoms ir ar šis terminas geriausiai atspindėtų Lietuvoje egzistuojantį valdymo modelį. Turbūt ne.

Tam tikrą galių disbalansą (amerikietiškojo modelio kontekste) pastebi ir analizuoja dauguma nacionalinės doktrinos atstovų. Todėl tiek teisinėje, tiek politikos mokslų doktrinoje gausu siūlymų ir svarstymų, kaip ir ką reiktų keisti. Neretai siūloma keisti net Lietuvos Respublikos Konstitucijos nuostatas. Mėginant ieškoti atsvaros parlamento galioms doktrinoje dažnai teigiama, jog atsvarą galima realizuoti stiprinant vykdomąją ir teisminę valdžias. Apie poreikį turėti stiprų Prezidentą ir Vyriausybę ne vieną kartą savo nuomonę išsakė Lietuvos teisininkai, apie tai nuolat diskutuojama politiniuose sluoksniuose. Vienas pasaulio lietuvių teisininkų kongreso dalyvių teigė, jog: „Tik stipri Prezidento valdžia tegali garantuoti visuomenės procesų stabilumą, užkirsti kelią chaosui (...)“²⁶⁷. Panašių siūlymų perskirstyti įgaliojimus yra pateikęs ir P. Vinkleris knygoje „Lietuvos Respublikos Prezidento statusas ir įgaliojimai“. Čia siūloma suteikti Prezidentui teisę perduoti teisės aktus tautos referendumui bei suteikti Respublikos Prezidentui galimybę kreiptis į Konstitucinį Teismą dėl įstatymų konstitucingumo²⁶⁸. Keisti valdžių balansą stiprinant prezidento *veto* siūlo ir prof. A. Vaišvila knygoje „Teisinės valsty-

²⁶⁶ Riomeris M. Valstybinė teisė. Kaunas, 1930. P. 75–80.

²⁶⁷ Kaganas I. Lietuvos Respublikos valdymo forma // Pirmojo pasaulio lietuvių teisininkų kongreso straipsnių ir tezių rinkinys. Vilnius, 1993. P. 6–7.

²⁶⁸ Vinkleris P. Lietuvos Respublikos Prezidento statusas ir įgaliojimai. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2002. P. 194.

bės koncepcija Lietuvoje²⁶⁹. Be minėtų atvejų ir kitų nuomonių doktrinoje, politikai, politologai, periodinė spauda nuolat siūlo modelių ir receptų, kaip perskirstyti valdžios galias. Egzistuojant daugeliui, neretai vienas kitam prieštaraujančių, siūlymų koreguoti valdžių sanklodą kyla pagrįstų klausimų: kokia valdymo forma geriausia, kuo ji geriausia, kaip reikėtų perskirstyti valdžios galias, jeigu iš viso tai reikia daryti? Neatsakius į šiuos klausimus valdymo formos korekcija taptų nepakankamai motyvuota, be apibrėžtų kaitos tikslų.

Lietuvos Respublikos valstybės valdžios institucijų įgaliojimų turinį išanalizavę valdymo formos būdingų kriterijų aspektu egzistuojantį valdymo modelį priskyrimė parlamentinei respublikai. Tad pirminė išvada leidžia teigti, jog Lietuvos Respublikos valdymo forma atspindi Vidurio ir Rytų Europos regiono tendencijas, nacionalinę istorinę patirtį bei tiriamo istorinio laikotarpio visuomeninius ir teisinius procesus.

Todėl formuluodami išvadas dėl valdymo formos Lietuvoje bei Vidurio ir Rytų Europoje mes siekiame tik atskleisti jos tikrąjį turinį. Norisi pabrėžti, jog konstatuodami, kuriai valdymo formai priskirtinas tiriamosios valstybės valdžios sąrangos modelis, **mes niekada atpažintai valdymo formai netaikėme vertybinio kriterijaus**. Taip elgtis skatino aplinkybė, jog analizuojant konstitucijose ir praktikoje įtvirtintas valdymo formas akivaizdžiai susiduriame su dviem siekiamybėmis: (a) konstitucijos stabilumo ir (b) siekio turėti tobulesnę valdymo formą konkurencija.

Konstitucija, būdama reikšmingiausias konstitucinės teisės šaltinis, esantis aukščiausiam konstitucinės teisės šaltinių sistemos lygmenyje, lemia teisės sistemos perspektyvas, todėl akivaizdu, jog „Intervencija į Konstitucijos tekstą lems ir įstatymų keitimą“²⁷⁰. O tokia visuomeninių santykių kaita negarantuoja visuomenei stabilumo ir demokratijos plėtros. Jau Jungtinių Amerikos Valstijų Konstitucijos kūrėjai siekė sukurti sudėtingą jos keitimo mechanizmą, nes rašytinėje ir nelengvai keičiamoje konsti-

²⁶⁹ *Vaišvila A.* Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje. Vilnius: Litimo, 2000. P. 559–560.

²⁷⁰ *Žilys J.* Konstitucijos stabilumas teisinės kultūros kontekste // Konstitucija, žmogus, teisinė valstybė. Konferencijos medžiaga. Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras, 1998. P. 19.

tucijoje matė visuomenės stabilumo prielaidas²⁷¹. Konstitucija turi būti ir stabili, numatanti keitimosi galimybes, nes, kaip sakė T. Džefersonas, „Įstatymai ir konstitucijos turi eiti drauge su pažanga ir žmogaus mintimi“²⁷².

Neabejotinai ir šiandien reikia sutikti, jog „Konstitucijos stabilumas yra didelė vertybė, visos teisinės sistemos stabilumo pagrindas, todėl Konstitucijos pakeitimai darytini tik tuomet, kai tai akivaizdžiai būtina, neišvengiama dėl iš esmės pakitusių ekonominių, socialinių, politinių ir kitų sąlygų. Tol, kol Konstitucijos nuostatos „leidžiasi“ interpretuojamos, Konstitucijos tekstas neturėtų būti „judinamas“, nes būtent galimybė interpretuoti Konstitucijos tekstą leidžia pritaikyti Konstituciją prie nuolat besikeičiančių gyvenimo sąlygų, prie naujų asmens, visuomenės ir valstybės poreikių nekeičiant Konstitucijos teksto“²⁷³.

Jau buvo minėta ir galime dar kartą atkreipti dėmesį, jog kiekviena valdymo forma iš principo yra gera, jeigu sprendžia du svarbiausius uždavinius: (a) garantuoja žmogaus teises ir laisves bei (b) užtikrina efektyvų valstybės valdžios institucijų darbą. Keisti konstituciją ir koreguoti valdymo formą prasminga tuomet, kai nerealizuojami minėti tikslai. Ar taip yra dabartinėje Lietuvos Respublikoje? Pirmasis Lietuvos XX a. nepriklausomybės laikotarpis paženklintas konstituciniu nestabilumu. Lietuva per visą XX a. nepriklausomybės istoriją turėjo net aštuonias konstitucijas (šešias tarpukaryje bei dvi moderniojoje epochoje). Norisi tikėti, kad 1992 m. Konstitucija galios ilgiau nei prieš tai buvusios, tuo labiau, kad vertindami konstitucinių teisinių santykių istoriją jau galime teigti, kad pasirinktoji ir nusistovėjusi parlamentinė **valdymo forma pasiteisino**. Dešimties metų patirtis parodė, kad ji veikė gana efektyviai – garantavo vykdamosios valdžios formavimą, jos atsakomybę bei gana efektyvią veiklą. Esanti teismų sistema iš esmės taip pat yra pakankama, kad garantuotų žmogaus teisių ir laisvių apsaugą. Todėl drįstame teigti, jog nusistovėjusi

²⁷¹ *Madison J.* The Powers Conferred by the Constitution Further Considered // Kesler R. C., Rossiter C. The Federalist Papers. Hamilton, Madison, Jay. New York: A Menton Book, 1999. P. 242–248.

²⁷² *Kousoulas D.* George On Government: A Comparative Introduction. Belmont, California: Wadsworth Publishing Company, Inc., 1968. P. 63.

²⁷³ *Sinkevičius V.* Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisdikcijos ribos // Konstitucija XXI amžiuje. Jurisprudencija: Lietuvos teisės universiteto mokslo darbai. 2002. 30 (22). P. 133.

IV. VALDYMO FORMA LIETUVOS RESPUBLIKOJE

valdymo forma, kaip ir Konstitucijos stabilumas, tampa vertybe, kurią reikia saugoti. Taip teigiame net ir matydami aplinkybę, jog Lietuvos parlamentas išsiskiria kaip viena svarbiausių valstybės valdžios institucijų.

6 lentelė. Lietuvos Respublika: valdymo formos kriterijų raiška

Kriterijus	Kriterijaus išraiška
Vyriausybės atskaitomybė	Konstitucijos 67 str. 9 p. Seimas prižiūri Vyriausybės veiklą, gali reikšti nepasitikėjimą Ministrų Pirmininku ar ministru
Prezidento įgaliojimai paleisti Seimą	Konstitucijos 58 str. Numatyta galimybė paleisti Seimą. Tačiau šios galimybės sąlygotumas ją daro sunkiai įgyvendinamą.
Prezidento <i>veto</i> įgaliojimai	Konstitucijos 84 str. 24 p. Prezidentas pasirašo ir skelbia Seimo priimtus įstatymus arba grąžina juos Seimui. Konstitucijos 72 str. Pakartotinai apsvartytas įstatymas laikomas priimtu, jeigu už jį balsavo daugiau kaip 1/2 visų Seimo narių.
Prezidento įgaliojimai vadovauti Vyriausybei	Nenumatyti
Prezidento įgaliojimai šaukti referendumus	Nenumatyti
Galimybė Prezidentui naudotis ypatingaisiais įgaliojimais nepaprastųjų situacijų metu	Numatyta (tam tikromis griežtai apibrėžtomis aplinkybėmis dalyvauja Seimas)
Šalies Prezidento rinkimų tvarka	Tiesioginiai ir visuotiniai rinkimai
Seimo rinkimų sistema	Mišri

Nepritartume siūlymams keisti Konstitucijos nuostatas perskirstant galias tarp valdžios institucijų dėl šių priežasčių: (a) dabartinė valdymo forma pasiteisino praktikoje kaip veikianti ir realizuojanti iškeltus uždavinius, (b) Konstitucijos, o kartu valdymo formos korekcija negarantuoja, jog naujasis modelis atitiks keliamus tikslus ir bus sėkmingas, (c) nepavykus atsirastų prielaidos socialiniam ir politiniam nestabilumui, (d) Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, oficialiai aiškindamas Konstituciją, gali ir dabar daryti tam tikrą valdymo formos korekciją, (e) konstitucinių teisinių santykių praktikoje sutarimo tarp subjektų pagrindu gali atsirasti konstitucinių papročių, kurie *de facto* galės sušvelninti institucijų įgaliojimų netolygumus. Štai todėl monografijos pabaigoje darydami išvadas mes konstatuojame esamos valdymo formos specifiškumą, bet nesiūlome keisti Lietuvos Respublikos Konstitucijos ar įstatymų, nes manome, jog nebeverta rizikuoti Lietuvos ateitimi, nebeverta rizikuoti Lietuvoje pasiteisinusia ir sėkmingai veikiančia parlamentine valdymo forma.

V. IŠVADOS

1. Valdymo formos ir valdžių padalijimo sąvokos nėra tapačios. Valdžių padalijimo teorijos esmė yra įgaliojimų padalijimo skirtingoms valstybės valdžios institucijoms poreikio pagrindimas ir įgyvendinimo mechanizmo siūlymas. Valdžių padalijimo poreikis atsiranda tik tuomet, kai prioritetinėmis pripažįstamos žmogaus teisės ir laisvės. Neigiant žmogaus teisių ir laisvių prioritetą (tai būdinga nedemokratinėms valstybėms) nėra poreikio dalyti įgaliojimus tarp skirtingų valdžios grandžių, nes padalijimo tikslas apsaugoti demokratinį politinį režimą. Net ir esant nuomonių įvairovei dėl galimo valdžios šakų skaičiaus nepaneigtas klasikinis požiūris, jog turėtų egzistuoti trys valdžios institucijos. Konstitucinės teisės teorijoje įstatymų leidžiamoji, vykdomoji ir teisminė valdžios yra visuotinai pripažintos kaip valstybinę valdžią įgyvendinančios institucijos. Tačiau nuomonių, koncepcijų, vertinimų įvairovė egzistuoja dėl konkretaus stabdžių ir atsvarų mechanizmo praktinio naudingumo.

2. Valdymo forma – konstitucinės teisės mokslo kategorija, tačiau ji gana plačiai vartojama ir politologijos bei sociologijos moksluose. Valstybės valdymo forma yra kategorija, kurios konkreti raiška atskleidžia konkrečios valstybės valdžios padalijimo tarp skirtingų institucijų turinį. Pabrėžtina, jog konstitucinės teisės mokslo aspektu valdymo formos turinys yra tiesiogiai sietinas su kitu valstybės formos elementu – politiniu režimu. Tik demokratinis politinis režimas gali pasireikšti prezidentine, mišria (pusiau prezidentine) ir parlamentine valdymo forma. Nedemokratiniai politiniai režimai negali būti klasifikuojami demokratinių valdymo formų kontekste, nes nedemokratiniai politiniai režimai, neįgdami žmogaus teisių ir laisvių prioritetą, netenka valdžių padalijimo principo būtinumo teorinio pagrindimo.

Valdymo formos charakteristikai negali būti taikomas vertybinis kriterijus. Kiekviena demokratinė valdymo forma yra gera, jeigu garantuoja

(a) žmogaus teisių ir laisvių apsaugą bei (b) apibrėžia ir užtikrina darnią valstybės valdžios institucijų veiklą.

3. Įgaliojimų tarp valstybės valdžios institucijų pasiskirstymo aspektu egzistuoja trys valdymo formos: parlamentinė, mišri (pusiau prezidentinė), prezidentinė respublika. Doktrinoje mažiausiai ginčų kelia kriterijai, apibūdinantys parlamentinę ir prezidentinę valdymo formas. Mišri (pusiau prezidentinė) valdymo forma, neturėdama vieningai pripažįstamų išraiškos kriterijų, yra nuolatinų tyrimų ir vertinimų objektas. Vienos nuomonės nebuvimo priežasčių daug, tačiau svarbiausios yra šios: (a) vienodų vertinimo kriterijų nebūvimas bei (b) ryškios doktrininės takoskyros tarp *de jure* (būdingi konstitucinės teisės metodui) ir *de facto* (būdingi politikos mokslų metodui) kriterijų konkurencijos.

4. Siūlytume nustatyti vienodus valstybių valdymo formos vertinimo kriterijus. *Vyriausybės atskaitomybės kriterijus* laikytinas pagrindiniu, t. y. apibūdinančiu valdymo formą. Vyriausybės politinė neatskaitomybė kartu su stipriu prezidento *veto* (įveikiamas tik kvalifikuota parlamento balsų dauguma) išreiškia prezidentinę valdymo formą. Vyriausybės atskaitomybės parlamentui aspektas išreiškia parlamentinę, o vyriausybės atskaitomybė prezidentui ir parlamentui mišrią (pusiau prezidentinę) valdymo formą. Tai pagrindiniai kriterijai, kurių išraiška suteikia galimybę daryti galutines išvadas dėl egzistuojančios valdymo formos.

5. Prezidento rinkimų tvarką, valstybės vadovo įgaliojimus paleisti parlamentą, teisę prezidentui vadovauti (dalyvauti vyriausybės posėdžiuose numatant jos sprendžiamų klausimų dienotvarkę) vyriausybei, galimybę valstybės vadovui skelbti referendumus bei galimybę turėti ypatinguosius įgaliojimus vertiname kaip papildomus kriterijus, kurių konkrečios išraiškos nesietinos su konkrečia valdymo forma. Šių kriterijų raiška gali pasireikšti netikėtu aspektu, tačiau kad ir kokia būtų jų išraiška, jie nekeičia valdymo formos, apibrėžtos pagrindinių kriterijų. Esant papildomų ir pagrindinių kriterijų kolizijai, valdymo formos vertinimą lemia pagrindinių kriterijų išraiška.

6. Išnagrinėję Vidurio ir Rytų Europos šalių valdymo formas konstatuojame, kad jos gali būti vertinamos tik kaip atstovaujamosios respublikos. Vidurio ir Rytų Europoje nėra tiesioginės respublikos pavyzdžių. Nė viena mūsų nagrinėtų Europos žemyno šalių nepasirinko prezidenti-

nės valdymo formos. Bulgarijos, Čekijos, Estijos, Latvijos, Lenkijos, Rumunijos, Slovakijos, Slovėnijos, Vengrijos įstatymų vykdomosios institucijos vyriausybės ar ministrų kabinetai atskaitingi atstovaujamosioms institucijoms – parlamentams. Nė vienoje iš nagrinėtų valdymo formų nenumatyta pakankama vyriausybės atskaitomybė valstybės vadovui, o tik ši aplinkybė leistų egzistuojančią valdymo formą priskirti mišriai (pusiau prezidentinei). Pagrindiniai valdymo formą apibūdinantys kriterijai šių valstybių valdymo formas leidžia vadinti parlamentinėmis respublikomis. Ryškiausią įtaką šio regiono valstybių valdymo formų turiniui turėjo Jungtinės Karalystės, Vokietijos konstitucinės sistemos, kurios, pripažindamos valdžių padalijimą, didžiausias galias suteikia parlamentui. Tad Vidurio ir Rytų Europos valstybėse įtvirtintuose valdymo modeliuose galime pastebėti D. Loko ir Š. L. Monteskjė (valdžių padalijimo modulis numato išskirtinę parlamento vietą valdžių sistemoje) teorinių aspektų. A. Hamiltono, D. Madisono, D. Džėjaus („Federalistų“) pasiūlytas valdžių padalijimo modelis (nenumatantis parlamento viršenybės) šiame Europos regione neįgavo nei teorinio, nei praktinio aspekto.

7. Vidurio ir Rytų Europos valstybių valdymo formų papildomų kriterijų įvairovė liudija tik tų valstybių pastangas kurti nacionalinius modelius kritiškai vertinant kitų šalių teorinį ir praktinį patyrimą. Bulgarijos, Čekijos, Estijos, Latvijos, Lenkijos, Rumunijos, Slovakijos, Slovėnijos, Vengrijos valstybės yra atstovaujamosios respublikos. Parlamentinė respublika – akivaizdžiai dominuojanti šio Europos regiono valstybių valdymo forma.

8. Lietuvos Respublika XX a. turi neilgas demokratinės raidos tradicijas. Tarpukariu (1918–1926) Lietuvoje buvo demokratinis politinis režimas, o valstybės valdymo forma buvo parlamentinė respublika. 1926–1940 m. politinio režimo laikotarpiu egzistavusios valdymo formos negalime priskirti nė vienai iš demokratinėse valdymo formų rūšių, nors prezidentinei valdymo formai būdingų elementų galima pastebėti.

9. Šiandieninės Lietuvos Respublikos valdymo forma atspindi Vidurio ir Rytų Europos regiono tendencijas, nacionalinę istorinę patirtį bei to istorinio laikotarpio visuomeninius procesus. Šie veiksniai pasireiškė ir kaip savarankiški, ir kaip vienas kitą veikiančios ir dėl to objektyviai koreguojantys.

10. Lietuvos Respublikoje teismai yra savarankiška valdžios institucija. Ji visavertė ir lygiavertė valdžių padalijimo sistemos dalyvė. Lietuvos Respublikoje teisminės valdžios nepriklausomumas yra imperatyviai garantuotas norminiu lygmeniu. Teismų nepriklausomumo principas įtvirtintas ir atskleistas Lietuvos Respublikos Konstitucijoje, įstatymuose bei Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimuose. Numatytoji galimybė teismams, be įstatymų, taikyti ir bendruosius teisės principus dar labiau paryškina šios institucijos savarankiškumą. Tad teisminė valdžia turi pakankamas juridines ir faktines prielaidas vykdyti teisingumą. Galime teigti, kad teismų vieta šiandieninėje valdžių sąrangos sistemoje yra pagrįsta tiek teoriniu, tiek praktiniu aspektu. Manytume, jog šiandieninės Lietuvos Respublikos teismai turi pakankamas nepriklausomumo ir veiklos garantijas ir gali sėkmingai vykdyti teisingumo užtikrinimo funkciją.

11. Palyginę Lietuvos bei Vidurio ir Rytų Europos valstybių valdymo formas turėtume tvirtinti, kad mūsų valstybei būdingos šio regiono valdymo formų tendencijos. Lietuvos Respublika yra atstovaujamoji parlamentinė respublika, turinti visus tokiai valdymo formai būdingus bruožus. Vyriausybė, tiek numatydama, tiek įgyvendindama programą, yra priklausoma nuo parlamento (Seimo) valios. Respublikos Prezidentas negalios reikšti nepasitikėjimo Vyriausybe. Valstybės vadovo įgaliojimai *de jure* ir *de facto* vertintini kaip nepakankami, kad egzistuojančią valdymo formą vertintume kaip mišrią (pusiau parlamentinę). Papildomo kriterijaus – visuotinio ir tiesioginio valstybės vadovo – Prezidento rinkimų nereiktų vertinti kaip pagrindo valdymo formą vertinti kitaip nei parlamentinę.

Prezidento, Seimo, Vyriausybės įgaliojimai reglamentuoti Konstitucijoje ir įstatymuose. Konstitucijoje įtvirtintus įgaliojimus aiškina Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. Tad Lietuvos Respublikos valdymo forma turi tvirtą *de jure* pagrindimą. Ji gali keistis tik konstitucijos ir įstatymų kaitos kontekste. Tam tikra valdymo formos korekcija galima *de facto* sąlygomis. Konstitucinių papročių formavimasis gali konstitucinių teisinių santykių turiniui suteikti kitokį aspektą, tačiau tai ilgalaikis procesas, nekeičiantis Lietuvoje nusistovėjusios parlamentinės valdymo formos turinio.

12. Lietuvos Respublikoje nusistovėjo parlamentinė valdymo forma. Reikia pripažinti, jog per trumpą laikotarpį ji pasiteisino kaip veiksminga. Tad taikoma parlamentinė valdymo forma parodė, jog ji garantuoja demokratinę valstybės raidos perspektyvą ir yra pakankama valstybės administravimo aspektu. Todėl Lietuvoje taikomą valdymo formą konstitucinio stabilumo kontekste reikėtų vertinti kaip vertybę. Dažnus siūlymus keisti pasiteisinusią valdymo formą reikėtų vertinti labai atsargiai, nes bet kokios valdžios galių perskirstymo perspektyvos gali būti svarstomos ir numatomos tik teoriniu lygmeniu.

Pripažindami konstitucijos stabilumą vertybe nepritariame gausiems siūlymams keisti Konstituciją tobulinant valdymo formą. Tvirtiname, jog esanti parlamentinė valdymo forma pasiteisino, todėl saugotina kaip konstitucinė vertybė. Bet kokios greitos pastangos ją tobulinti gali įnešti sumaištį į valdžios institucijų tarpusavio santykių praktiką.

Government form in constitutional law:
The Republic of Lithuania
in the context of
Central and Eastern Europe

Abridged version of the monograph in english

CONTENTS

1. The issue of concepts of the definitions:
“Separation of powers” and “Government form” 186
2. Main features of constitutions in Central and
Eastern Europe 193
3. Appendixes: *De jure* expression of Government Form in
East and Central Europe (Charts and tables) 201

1. The issue of concepts of the definitions: “Separation of powers” and “Government form”;

Sources of research. While working on the monograph the author used constitutions and constitutional acts and other laws of Central and Eastern European countries as the main source of research. The analysis of the mentioned sources, however, may only help to explore *de jure* aspects of actual constitutional regulations but does not give much information about the factual state of affairs. Therefore apart from his interest in *de jure* aspects of constitutional relations, the author is also concerned with actual interaction between participants of different branches of government.

The range of countries which might be labeled as *Central and Eastern Europe* represents yet another problem. The region does not seem to have borders, universally agreed upon, and the criteria of classification of countries as being *Central and East European* is too vague, therefore the author made a subjective selection of countries regarding constitutional stability as an essential criterion for such classification. Naturally enough, most attention was given to the Baltic countries, Poland, the Czech Republic, Hungary, Slovenia, Slovak Republic, Bulgaria and Romania omitting countries like Belarus, Russia, Macedonia, Albania, Yugoslavia, Croatia and Moldova which were not included in the list.

Definition of the State. The state can legitimately use force to enforce its will on citizens, who must accept the authority as long as they continue to live within its borders. On the other hand the notion of the “state” is an abstraction, but powerful enough to jail people in its name. Broadly, statehood refers to the ensemble formed by sovereign government, population and territory. “Territory” means an area ruled by the state, therefore governing always has territorial dimension. In modern constitutional law the government and the legitimacy of governmental decisions are based on the principle of the sovereignty of the people. It is regarded that the government has to receive powers from the sole sovereignty holder i.e. the people. This type of authorization is made possible and valid through democratic procedures. Therefore, when talking about

legitimacy of the state, we link the sovereignty of people and the sovereignty of the state and thus indirectly point to the democratic political regime, which is the sole guarantor of the national sovereignty¹.

Development of the concepts: from the concept of “separation of powers” to the concept of “government form”. It needs to be reminded that the variety of government forms is based on the workings of separation of powers. Obviously enough, government form and separation of powers are not identical but they interact closely. Therefore it is proper analysis of the concept of the separation of powers, which helps us understand the reason for the existing abundance of government forms.

The long history of doctrine of the separation of powers (Separation of powers. Chart N.3.) reflects the developing aspiration of men over the centuries for a system of government in which the exercise of governmental power is subject to control².

The idea of autonomous “legislative power” is dependent upon the emergence of the idea that law could be made by human agency, that there was a real power to make law, to legislate. The doctrine of popular sovereignty, which finds its roots deep in the medieval period, provided the stimulus for the progressive clarification of the idea of a legislative function, the function of delineating that law by which the ruler will be bound. The notion and the need to separate powers was born and developed in particular circumstances of the Civil War in England and even if French and American legal – political ideas had a significant influence on the doctrine of separation of powers the idea itself originally comes from England. In the *Second Treatise of Government* J. Lock found the origin of the legislative and executive authority in the powers man had in the state of nature. The first of these was to do whatever he thought fit for the preservation of himself and others within the limits of the Law of Nature. This was the origin of legislative power. The second power man had in

¹ G.Mesonis The Criteria for Statehood: The Aspect of Constitutional Law. // Konstitucija XXI amžiuje. Jurisprudencija: Lietuvos teisės universiteto mokslo darbai. Vilnius, 2002. 30 (22). P. 41.

² Vile M.J.C. Constitutionalism and the Separation of powers. Indianapolis: Liberty Fund, 1998. P. 21.

the state of nature was the power to punish crimes committed against the Law of Nature. This was the origin of the executive power. J. Lock marked third power – “Federative power”. This power “...one may call natural, because it is that which answers to the power every man naturally had before he entered into society”. The federative power contains “the power of war and peace, leagues and alliances, and all the transactions, with all persons and communities without the Commonwealth”³. The point J. Locke insists upon is that in foreign affairs the government is not “executing”, it is not putting law into effect, it is carrying out quite distinct functions. It must be underlined, that Lock chose to regard the legislative as a “supreme power”. Therefore in J. Lock’s hierarchy of separation of powers the three powers were not equal. The opinion was based on the fact, that the legislative power was directly delegated from the people. Doctrine of popular sovereignty was most topical at that time marked by contradiction between the King and the Parliament. From J. Lock’s point of view, the judicial function was a part of the executive function.

The theory of separation of powers seeks to substantiate the need to grant powers to different institutions, the central question being proper identification of institutions for that purpose. The variety of opinions regarding the methods and the number of powers prevailing in XIX - XX centuries did not disclaim the classical point of view (Locke, Montesque), which rested on the thesis that there should be three institutional branches of one main power, which belongs to the people. Therefore legislative, executive and judicial braches are universally recognized as institutions, which exercise state power.

The separation of powers represents a particular concept, the core idea being that of balancing the power between different bodies so that no power can act without co-operation of the others, and each checks the others. The doctrine of the system of checks and balances has been developed on the basis of this particular conception.

The separation of powers devised by the framers of the US Constitution was designed to do one primary thing: to prevent the majority

³ Locke J. *Second Treatise of Government*. Edited by Macpherson C.B.Hackett Indianapolis, Cambridge: Publishing Company, Inc., 1980. P. 75-77.

from ruling with an iron fist. Based on their experience, the framers retreated from the idea of giving any branch of the new government too much power.

The most influential version of the separation of powers is that proposed by Montesque (*De L'Esprit de lois*, 1748). According to Montesque, government powers can be divided into three types:

- a) the legislative power of enacting general laws;
- b) the executive power concerned with policy making, foreign affairs and enforcement;
- c) judicial power concerned with the settlement of disputes about the law. The model of separation of powers does not have a universally recognized and agreed upon model of implementation.

Even though used widely in political science and sociology, the government form is also the notion used widely in constitutional law. It helps to flesh out the partition of competence between different branches. It is important that the content of government form is linked to another element of the State form (State form, Chart N.1.) i.e. political regime. It applies only to democratic regimes which manifest in presidential, mixed (semi presidential) and/or parliamentary government form. Non democratic political regimes may not be classified using criteria applied democratic government form, because non democratic regime is different because it rejects the principle of separation of powers.

Thus three forms of government are distinguished i.e. parliamentary, mixed, (semi presidential), presidential on the basis of distribution of authorization among power institutions. There are not any major disagreements about the criteria describing parliamentary and presidential government forms. The concept of mixed (semi presidential) government is undergoing continuous research and evaluation as it does not have universally accepted criteria of expression. When analyzing the government form, the mentioned criteria should not be given only *de jure* (formal) but also *de facto* evaluation which will help to divide criteria into main and auxiliary.

Government form: main and auxiliary criteria. The author also analyses criteria of expression of the government form, this being done in

the context of the science of constitutional law. The analysis of legal writings on the subject has led to the conclusion that there is no universal set of criteria, therefore all criteria needs to be classified to main and auxiliary. The mentioned division of criteria helps to develop a method enabling us to evaluate government form of any country.

Seeking to bring in more unity into classification of government forms the author proposes to apply the same criteria of evaluation when researching government form in different countries. Accountability of the government and the *veto* power of the head of state are offered to be regarded as basic criteria. These are the criteria, whose expression gives a possibility to draw final conclusions about the existing government form in a particular country. When the government is accountable to the representative institution i.e. parliament, the government form should be considered as parliamentary. Executive power's unaccountability to the parliament is evaluated as a trait typical of presidential government form. Accountability of the government to the head of state and parliament is typical of mixed (semi presidential) model.

The following criteria are proposed to be regarded as auxiliary: the procedure of presidential elections, the president right to lead the government, *veto* right, a possibility for the head of the state to announce referendums and a possibility to have special powers. However concrete expressions of the mentioned criteria do not help to recognize government form. Where auxiliary and main criteria collide, the government form is established by applying main criteria (Criteria, Chart N.2.).

Government form: Countries of Central and Eastern Europe.

Having analyzed the government form in the selected Central and Eastern European countries using the selected methodology, we may state that the countries are represented republics only. There are no countries with direct democracy. None of the analyzed European countries has chosen a presidential form of government. Governments or minister cabinets of executive institutions in Bulgaria, the Czech Republic, Estonia, Latvia, Poland, Romania, Slovak Republic, Slovenia, Hungary are accountable to represented institutions i.e. parliaments. Required level of accountability of the government to the head of the state, which would allow to classify

the existing government form as mixed (semi presidential), is not envisaged in any of the countries analyzed. Main criteria characterizing the form of government in the selected countries make it possible to classify them as parliamentary republics.

Secondary criteria of the government form vary a lot across CEE countries. This only shows efforts of the countries in question to establish national models of government form taking critical evaluation of theoretical and practical experience of historical and legal developments.

Bulgaria, the Czech Republic, Estonia, Latvia, Poland, Slovak Republic, Slovenia and Hungary are represented republics. Parliamentary republic is the predominant government form this region of Europe (Table N.9.).

Government form: Lithuania. In the 20th century the Republic of Lithuania had almost no traditions of democracy. Democratic parliamentary rule as a form of government existed in 1918 - 1926. The government form which existed during the period in 1926 - 1940 can not be classified as democratic, although certain elements typical of democratic presidential form of government were observed. When comparing forms of government in Lithuania and CEE countries it becomes clear that Lithuania nearly always followed the tendencies of government form typical to the region.

The 1992 Constitution declared that the power of the State is exercised by the Seimas, the President of the Republic and the Government made up of the Prime Minister and a Cabinet of Ministers and the Judiciary. Under the Constitution, the Seimas is the strongest branch: it enacts law, forms the governmental institutions which are accountable to it and selects their chief officers, establishes ministries, ratifies treaties, appoints and removes by impeachment the President and judges of the Constitutional Court and the Supreme Court, declares states of emergency and imposes martial law. The model of separation of powers in Lithuania is notable for domination of Parliament. There are no institutions in the state which could counterbalance powers of the Seimas.

Lithuania is a represented parliamentary republic, which has all the features typical of this government form. The government is dependant

on the will of the *Seimas* (parliament) when it is formed and when its program is approved. The President does not have powers to strip the government off of its powers. *De jure* powers of the President in Lithuania, are *de facto* insufficient to allow to classify the existing government form as mixed (semi presidential). Auxiliary criteria i.e direct universal suffrage of President should not be treated as a reason to evaluate the existing form of government in Lithuania as other than parliamentary.

Therefore when drawing conclusions on the government form in Lithuania and CEE countries, we attain to disclose the actual contents of the government form in each individual country. When analyzing government form, however, we do not apply the criterion of value. This was done because the analysis of *de jure* and *de facto* government form has disclosed the competition between two aspirations (a) constitutional stability and (b) aspiration to have a more perfect government form.

The constitution being the most important source of constitutional law has a great impact on the development of law in the country, therefore it is obvious that “Intervention in the text of constitution will determine amendments of laws”⁴. The problem is that this change in public relations can not guarantee stability in the society and development of democracy.

We have to agree that “Constitutional stability is a great value and serves as the basis for the stability of all legal system, therefore constitutional amendments are only possible when this is obviously inevitable because of substantial changes under economic, social, political and other circumstances. As long as provisions of a constitution “lend” themselves to interpretation, the text of the constitution should not be subjected to any changes, because it is interpretation itself, which allows to adapt constitution to ever changing realities and to new needs of man, society and the state without making any changes to the text of the constitution”⁵.

It has been mentioned before, but it probably needs an additional emphasis, that any government form is acceptable as long as it is able to

⁴ Žilys J. Konstitucijos stabilumas teisinės kultūros kontekste // Konstitucija, žmogus, teisinė valstybė. Konferencijos medžiaga. Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras, 1998. P.19.

⁵ Sinkevičius V. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisdikcijos ribos // Konstitucija XXI amžiuje. Jurisprudencija: Lietuvos teisės universiteto mokslo darbai. Vilnius, 2002. 30 (22). P.133.

meet the following main requirements: (a) guarantee of human rights and freedoms (b) ensure effective work of governmental institutions. Any amendments to constitution and corrections to the government form are only acceptable when the mentioned requirements are not met.

Government forms existing in CEE countries guarantee protection of human rights and freedoms and effective work of governmental agencies, therefore government forms are to be protected as they are able to guarantee constitutional stability.

2. Main features of constitutions in Central and Eastern Europe

The concepts: Constitution and Constitutionalism. The conclusion that parliamentary republic is a dominant government form in this particular region of Europe does not mean, that constitutions of the analyzed countries do not have specific features, typical of the mentioned countries only. In order to illustrate these aspects of government form in CEE countries it is worthwhile analyzing features of constitutions and the form of expression of auxiliary criteria of government forms.

A constitution is the body of laws, legislation and resolutions, defining, authorizing and regulating state power. It is the legal basis which regulates functioning of state powers. In other words constitution is the collection of rules and principles according to which a state is governed. We agree, that a constitution provides a definition for a way of life⁶.

Modern constitutions are comprised of three main elements. Firstly, they establish principal governmental agencies and relationships among these agencies. Secondly, constitutions provide for the distribution of governmental power. Thirdly, constitutions provide a compendium of fundamental rights and duties of citizens. These criteria provide a solid ground helping to determine whether a document deserves to be called a constitution.

Constitutionalism may be interpreted in two different ways. First, if constitution is primarily the instrument by which a system of governance

⁶ Lutz S. D. The Origins of American Constitutionalism. Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1988. P.3.

is established, then, constitutionalism is the principle that governments should be limited in their powers. From this point of view constitutionalism is regarded as the process of establishment and development of legal political thought, which would be its practical manifestation. However, constitutionalism also encompasses the history of development of constitutional regulation which brings this closer to the field of legal history⁷.

Therefore a paradoxical situation is possible when a country may have a constitution but may not have the history of constitutionalism. Constitutionalism is a legal - political condition in which the constitution functions as an effective and significant limit on government. The reality of constitutionalism depends on whether there are political forces genuinely independent of the government of the day powerful enough to insist on the government's observance of constitutional limits. In countries which have formal constitutions (nondemocratic legal-political regime) constitutionalism does not exist in reality. On the other hand "constitutionalism" is not a matter of seizing a short - term advantage; it is a belief in the need to establish and support those values in the political system which provide for stability and to maintain the procedures which protect the liberty of the individual in democratic society⁸. It goes without saying that constitutionalism is a significant indicator of the regime of the state. Democratic regimes prevail in Central and Eastern Europe. Therefore, we see that values of constitutionalism are recognized in constitutional systems of CEE countries.

Constitutions can be classified in a number of ways. Some of these are important in helping to understand the contents of legal - political processes, others have lower cognitive value. Any classification can be valuable to single out exceptional constitutions which do not follow regular patterns.

Constitutions can be classified:

- by the character of adoption;

⁷ Gray B.C. The Philosophy of Law. An Encyclopedia. London, New York: Garland Publishing, Inc., 1999. P.154-155.

⁸ Vile M.J.C. Constitutionalism and the Separation of powers. Indianapolis: Liberty Fund, 1998. P. 408.

- by complexity of amending and changing;
- written/unwritten;
- by period of validity;
- by factual implementation of constitutional norms;
- by codification;
- by the number of public relations regulated;
- by state form (government form; form of state structure; type of political – legal regime (system)).

(1.) Classifications of Central and Eastern Europe (CEE) Constitutions by the character of adoption (Table N.1.)

In terms of adoption there are fourth types of constitutions: (a) adopted by parliaments (Slovak Republic, Slovenia, Hungary, the Czech Republic); (b) adopted by special institutions (Constituent Assembly - Latvia, Great National Assembly Bulgaria); (c) adopted by referendums (Lithuania, Poland, Estonia, Romania); (d) adopted by fiat (*oktroi* “*The grant*” from French “*octroyer*”). Such types of constitutions, extracted under pressure and decreed by undemocratic rulers are non existent in CEE countries.

(2.) Classifications of Central and Eastern Europe (CEE) Constitutions by the complexity of amending and changing (Table N.2.1. and N.2.2.)

In a world of changing patterns and dynamic relationships, the stability of a society may well depend on its ability to recognize and accept the need for change. If constitutions could not be changed, they would not be able to guarantee stability and may start causing social tensions and constitutional crisis. Thomas Jefferson said years ago that: “*I am not an advocate for frequent changes in laws and constitutions. But laws and constitutions must go hand in hand with the progress of the human mind. As that becomes more developed, more enlightened, as new discoveries are made, new truths discovered and manners and opinions change, with the change of circumstances, institutions must advance also to keep pace with the times.*”

There are at least three peaceful processes by which constitutional rules may be changed: (a) *using formal amendment procedures*, (b) *creating constitutional conventions*, and (c) *by interpretation of judicial decisions*. We will start with formal amendment procedures first.

Constitutional law theories have traditionally divided constitutions into “rigid” and “flexible” constitutions. It is obvious that a “rigid” constitution is more difficult to change than flexible. However, the law alone can not tell us how “rigid” a particular constitution actually is. In a flexible constitution there is no difference between regular and constitutional laws. In terms of legal principles and procedures, the two may be amended or repealed equally easily. Rigid constitutions, on the other hand, may only be amended by a particular procedure set out in the constitution itself, such as a referendum or the vote of qualified majority, perhaps two-thirds, of the members of each house of the legislative branch. Article V of the US Constitution sets out a complex procedure, which broadly requires ratification of any amendment by three – quarters of the states. Moreover, some provisions in rigid constitutions are unamendable at all. This is the case with a few of most fundamental principles of the German Basic Law, including the federal principle, the separation of powers, and the guarantee of the rights to human dignity. The group of flexible constitutions, those that can be amended by regular legislative procedure, is far too small: it may comprise now only the United Kingdom and New Zealand.

In fact the degree of rigidity varies considerably from one constitution to another. For instance, there have been only twenty-six Amendments to the US Constitution in over 200 years, while the “younger” German Basic Law has been amended on nearly forty occasions.

We must recognize therefore that constitutions of all CEE countries are rigid. On the other hand, the content of “rigidity” differs considerably from country to country. The spectrum of difference is shown in Table No. 2.1 and No. 2.2.

(3.) Classifications of Central and Eastern Europe (CEE) Constitutions by written aspect of expression (Table N.3., Column C1)

Most countries have formal written constitutions. Usually “written constitution” means a special document or group of documents setting out the main principles on government form and basic human rights. The UK has no formal constitution, and because of this it is sometimes maintained that UK has no constitution at all. This is untrue⁹. It is better

⁹ Galigan G., Denis J. *Myth and Reality in the English Constitution*. Roma: Don Bosco, 1997. P. 2-6.

to say that it does not have a codified constitution. Obviously, written constitution has more advantages than unwritten.

There is a written aspect of expression in constitutions in all of CEE countries. Because (a) a written constitution is clear and more certain as a statement of basic values; (b) a written constitution attracts greater reverence and public loyalty, and therefore provides an element of legal and political stability; (c) a written constitution is superior to the rest of law and can thus limit the excesses of government.

This has two aspects. First, the courts may refuse to enforce ordinary laws that conflict with the constitution (judicial review). Secondly, a special procedure may be required to change a particular constitution.

On the other hand, a written constitution is never complete and must be supplemented by other legal and political rules and practices. Rules of political practice which are not directly enforced by courts play a crucial part in the “unwritten” UK constitutions. Here we are referring to constitutional conventions (*constitutional customs*).

Constitutional conventions are rules which derive from the practices of subjects of constitutional legal relations.

Constitutional conventions may come into being through evolution. Obviously, sufficient time is needed for constitutional convention to get formed. Jennings proposes a three-pronged test for recognizing a valid constitutional convention. This is as follows: (a) Is there a precedent? (b) Do those who operate the constitution accept that the convention is binding? (c) Is there a good political – legal reason for conventions?

The precise mix of these ingredients may vary. Thus a single precedent with a good reason may be enough to establish the rule. A convention can be created by an express agreement. Therefore constitutional conventions and constitutional norms are different kinds of rules but each depends on the other. Written constitutional norms and constitutional conventions can not be distinguished on the basis of their importance or their content. The distinction lies in two main factors. First, the tests for recognizing whether a given rule is a valid written constitutional norm or a valid constitutional convention are different. Secondly, the way in which

the two kinds of rule are handled by the courts is different.

Constitutional conventions exist in CEE countries too. But we must note, however, that CEE countries follow the civil law tradition. In civil law countries reference is often made to moral values as a supreme expression of justice. However, they do not provide a possibility to protect these values in court once they are violated. The conduct of the subject of constitutional legal relation may transform to a constitutional custom. Second, it is very important that the conduct of a subject of constitutional legal relation would mirror the contents of moral maxim.¹⁰ The precedent of conduct, which is not based on that maxim would cause a conflict in the future. Moral norms are not a source of law in CEE countries. Therefore constitutional conventions are only in the stage of formation and it is not possible to talk about their continuity. It would be good that the subject of constitutional legal relations should follow the constitution and moral maxim.¹⁰ But this is only a thing to be attained in CEE countries.

The role of constitutional customs in constitutional systems of CEE countries is only in developing, but in due time they will be more important.

(4.) Classifications of Central and Eastern Europe (CEE) Constitutions by the period of validity (Table N.3., Column C2)

Constitutions are permanent legal acts in general (Lithuania, Poland, Estonia, Latvia, etc.). It means that the period of validity is indefinite. Therefore permanent constitution is valid in the future without time limits.

However, there have been temporal constitutions in constitutional history. Provisional Basic Law (Constitution) of the Republic of Lithuania was operational from 11 March 1991 to 7 November 1992 until the permanent Constitution of Lithuania was adopted in referendum on 25 October 1992.

Hungary had a temporal constitution too, which is indicated in the Preamble: *“In order to facilitate a peaceful political transition to a constitutional state, establish a multi-party system, parliamentary democracy*

¹⁰ Mesonis G., Meilius K. The Moral Values in the System of Constitutional Legal Relationships. // Jurisprudencija: Lietuvos teisės universiteto mokslo darbai. Vilnius, 2002. 31 (23). P.13.

and a social market economy, the Parliament of the Republic of Hungary hereby establishes the following text as the Constitution of the Republic of Hungary, until the country's new Constitution is adopted."

One can not to reject this type of classification of constitutions. The temporality of constitution refers to possible significant changes in constitutional processes in the future.

(5.) Classifications of Central and Eastern Europe (CEE) Constitutions by scope of public relations it covers (Table N.3., Column C3)

Constitutions obviously vary considerably in extent. The constitution of the United States of America, comprised of only seven articles is an example of short constitution. Even with twenty-six amendments, it barely takes more than a dozen or so pages of text. The German Basic Law in contrast has 146 articles, the Constitution of the Republic of Lithuania has 154 articles. But these are short documents, compared to the constitution of India. Adopted in 1950 and frequently amended, it contains nearly 400 articles with additional ten Appendixes. These differences are explicable in terms of both the range of topics covered and the degree of their regulation. Some constitutions set out only the most important principles, leaving the legislative branch to implement them, while others attempt comprehensive regulation of a range of diverse matters such as electoral and parliamentary procedures, public finance.

Older constitutions or constitutions of the first generation, as they are called, tend to protect only the most fundamental political values and human rights such as the freedom of person and property, speech, assembly and association as in the 1922 constitution of Latvia which is quite short. More recent constitutions additionally protect a range of social, cultural and economic rights. Constitutions of Poland, Lithuania, Romania, Germany may serve as an example of extensive constitutions.

(6.) Classifications of Central and Eastern Europe (CEE) Constitutions by codification (Table N.3., Column C5)

Codification is defined as collecting and arranging into a system laws of the state or rules and regulations of a particular area or subject of law. Codified constitutions have legal norms arranged in a system in the form a unified legal act. There are codified and not codified constitutions. Constitutions of CEE countries are codified.

(7.) Classifications of the Central and Eastern Europe (CEE) constitutions by factual implementation of constitutional norms (Table N.3., Column C4)

Constitutions can be classified as material and formal. Materiality of constitutions must be linked to actual implementation of constitutional values. In these terms, constitutions of the Baltic States must be regarded as material. Formality of constitutions lies in **Classifications** the differences between *de jure* and *de facto*, or in the other words – between requirements of constitutional norms and actual implementation. Formal constitutions are typical of non-democratic states. Constitutions of Soviet Union, communist East Europe countries were formal. Nowadays only the constitution of Belarus may be regarded as formal. It declares respect of human rights, which are in fact not observed in practice.

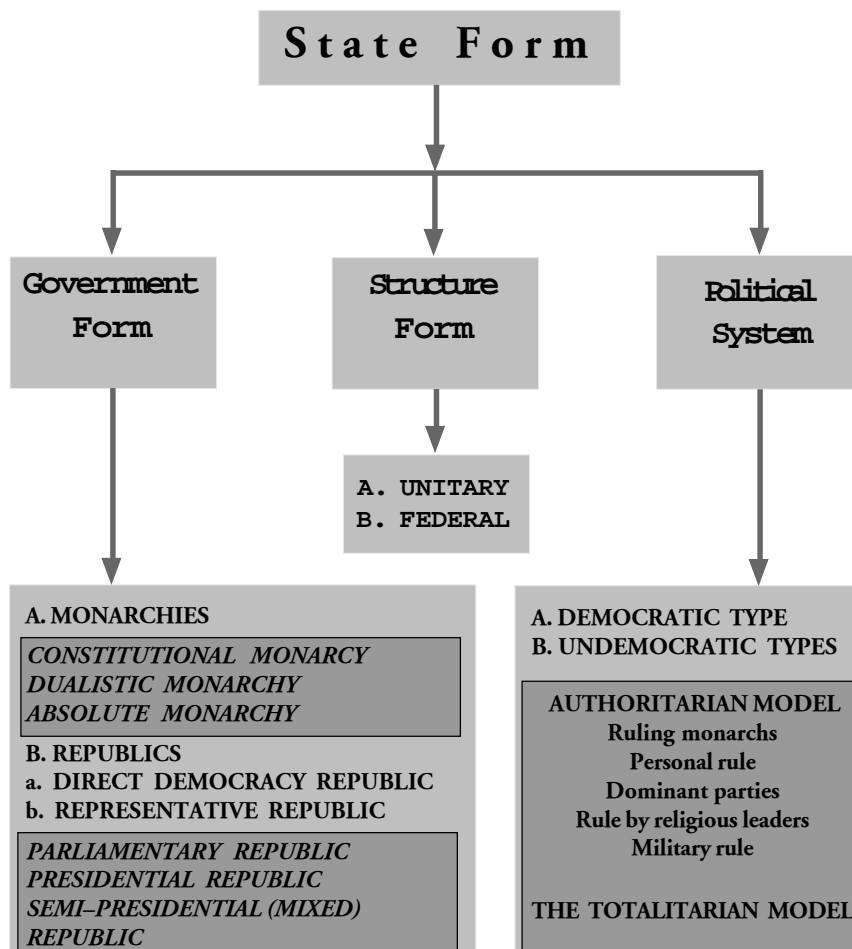
(8.) Classification of the Central and Eastern Europe (CEE) constitutions by the form of state (State form) which they express

Therefore constitutions of the CEE countries consolidate democratic political regimes and unitary form of state structure. (Table N.4). The analysis of main and auxiliary criteria of government form of the Baltic States allows to draw a conclusion that they entrench parliamentary form of government. (Table N.9).

3. Apendixes:
De jure expression of government form in
Central and Eastern Europe (Charts and tables)

State Form

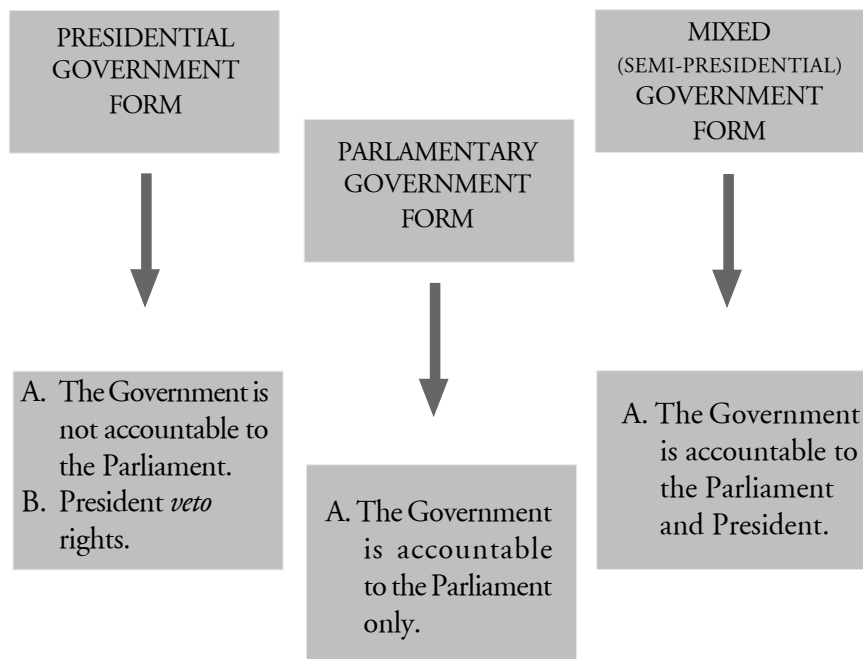
Chart N. 1.



Criteria

Government form: main and auxiliary criteria

Chart N. 2.



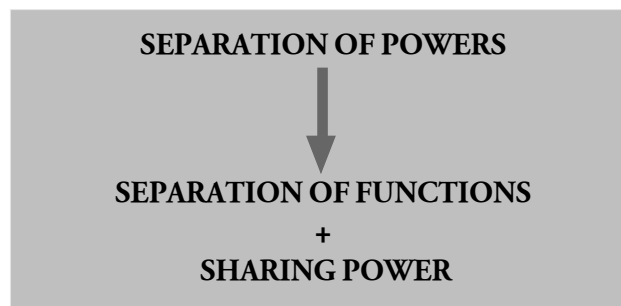
Auxiliary criteria

1. The ways of Presidential elections.
2. The system of Parliamentary election.
3. Possibility of grant extraordinary powers to President.
4. President's right to call referendum.
5. President's powers to lead the Government.
6. *De facto* content of powers.

Separation of powers

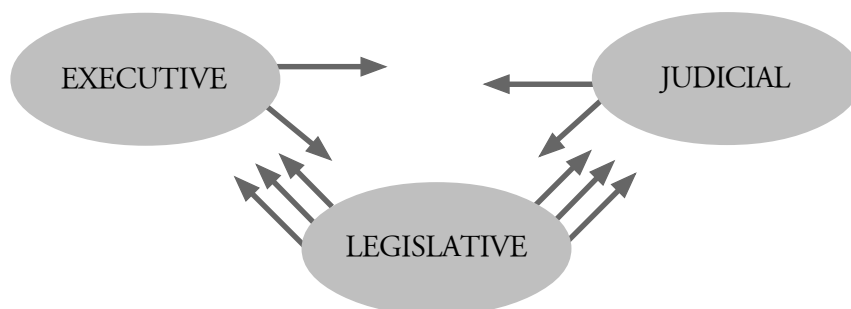
Internal structure of separation of powers

Chart N. 3.



Separation of function based on the idea that legislative function must belong to the parliament, the enforcement of law must belong to the government and function of administration of justice must belong to courts. Evidently, there is an essential connection between the notion of government according to law and the concept of the functions of government.

Sharing of power is based on the system of **checks and balances**. Thus checks and balances between institutions create a system best described as “separate institutions sharing powers”. Such sharing promotes inaction because it curtails power to charge.



Classifications of Constitutions of Central and East European countries based on the character of adoption

Table N.1.

Country	Constitution was adopted	Character of adoption
Bulgaria	1991 07 12	Special institution
Czech Republic	1992 12 16	(Great National Assembly) By the Parliament
Estonia	1992 06 28	By National Referendum
Hungary	1949 07 20 (amended in 1988-1997)	By the Parliament
Latvia	1922 01 15 (amended in 1991-2000)	Special institution (Constituent Assembly)
Lithuania	1992 11 07	By National Referendum
Poland	1997 04 02	By National Referendum
Romania	1991 12 08	By National Referendum
Slovakia	1992 09 01	By Parliament
Slovenia	1991 12 23	By Parliament

Classifications of Constitutions of Central and East European countries based on the complexity of amending and changing

Table 2.1.

Country	Expression of complexity of Amendment and Changing of Constitutions in CEE countries
Bulgaria	<p>The National Assembly (Parliament) is free to amend all provisions of the Constitution except those within the prerogatives of the Grand National Assembly.</p> <p>A constitutional amendment shall require a majority of three-fourths of the votes of all Members of the National Assembly in three ballots on three different days. A bill which has received less than three-fourths but more than two-thirds of the votes of all Members shall be eligible for reintroduction after not fewer than two months and not more than five months. To be passed at this new reading, the bill shall require a majority of two-thirds of the votes of all Members.</p> <p>A Grand National Assembly shall consist of 400 Members elected by the generally established procedure. A Grand National Assembly shall: 1) adopt a new Constitution; 4) resolve on any amendment to Article 5(2) and (4) and and Article 57 (1) and (3); (<i>Articles 153-158</i>).</p>
Rigid Constitution	
Czech Republic Rigid Constitution	<p>The Constitution may be amended or altered <i>solely by constitutional laws</i>. Any change of fundamental attributes of the democratic law-observing state is <i>inadmissible</i>. (<i>Article 9</i>).</p>

Estonia

The Constitution may be amended by a law which is adopted by: 1) referendum; 2) two successive complements of the Parliament; A draft law to amend the Constitution shall be considered during three readings in the Parliament, whereby the interval between the first and second readings shall be at least three months, and the interval between the second and third readings shall be at least one month. The manner in which the Constitution is amended shall be decided at the third reading.

In order to put a proposed amendment to the Constitution to referendum, the approval of a three-fifths majority of the complement of the Parliament shall be mandatory. The referendum shall not be held earlier than three months from the time that such a resolution is adopted in the Parliament.

In order to amend the Constitution by two successive complements of the Parliament, the draft law to amend the Constitution must receive the support of the majority of the complement of the Parliament. If the next complement of the Parliament adopts the draft which received the support of the majority of the previous complement, without amendment, on its first reading and with a three-fifths majority of its complement, the law to amend the Constitution shall be adopted. (*Articles 161-168*).

Rigid
Constitution

Hungary

A majority of *two-thirds* of the votes of the Members of Parliament is required to amend the Constitution and for certain decisions specified therein. A majority of four-fifths of the votes of the Members of Parliament is required to pass the Parliamentary resolution specifying the detailed regulations for the preparation of the new Constitution. (*Article 24*). ►

Rigid
Constitution

Latvia

The Parliament may amend the Constitution in sittings at which at least two-thirds of the members of the Parliament participate. The amendments shall be passed in *three readings by a majority of not less than two-thirds of the members* present.

If the Parliament has amended Articles 1,2,3,4,6, or 77 of the Constitution, such amendments, in order to come into force as law, *shall be submitted to a national referendum.*

An amendment to the Constitution submitted for national referendum shall be deemed adopted if at least half of the electorate has voted in favor. A draft law submitted for national referendum shall be deemed adopted if the number of voters is *at least half of the number of electors as participated in the previous Parliament election* and if the majority has voted in favor of the draft law. (*Articles 76-78*).

Rigid
Constitution

Classifications of Constitutions of Central and East European countries based on the complexity of amending and changing

Table 2.2.

Country	Expression of complexity of Amendment and Changing of Constitutions in CEE countries
Type of Constitution	
Lithuania	<p>The provision of Article 1 that the State of Lithuania is an independent democratic republic may only be amended by a referendum in which at <i>least three-fourths of the electorate of Lithuania</i> vote in favor thereof Amendments of other chapters of the Constitution must be considered and voted upon in the Parliament twice. There must be a lapse of at least three months between each vote. Bills for constitutional amendments shall be deemed adopted by the Parliament if, in each of the votes, at least two-thirds of all the members of the Parliament vote in favor of the enactment. (<i>Articles 147, 148</i>).</p>
Rigid Constitution	
Poland	<p>A bill to amend the Constitution shall be adopted by the House of Representatives (<i>Sejm</i>) by a majority of at least two-thirds of votes in the presence of at least half of the statutory number of Deputies, and by the Senate by an absolute majority of votes in the presence of at least half of the statutory number of Senators.</p> <p>If a bill to amend the Constitution relates to the provisions Chapters I, II or XII, the subjects (at least one-fifth of the statutory number of Deputies;</p>

Rigid
Constitution

the Senate; or the President of the Republic) may require, within 45 days of the adoption of the bill by the Senate, the holding of a confirmatory referendum. Such subjects shall make application in the matter to the Marshal of the House of Representatives (*Sejm*), who shall order the holding of a referendum within 60 days of the day of receipt of the application. The amendment to the Constitution shall be deemed accepted if the majority of those voting express support for such amendment. (*Article 235*).

Romania

The draft or proposed revision of Constitution must be adopted by the Chamber of Deputies and the Senate by a majority of at least two thirds of the members of each Chamber.

If no agreement can be reached by a mediation procedure, the Chamber of Deputies and the Senate shall decide thereupon, in joint session, by the vote of at least three quarters of the number of Deputies and Senators.

The revision shall be final after approval by *a referendum* held within 30 days from the date of passing the draft or proposed revision.

Rigid
Constitution

The provisions of this Constitution with regard to the national, independent, unitary, and indivisible character of the Romanian State, the Republican form of government, territorial integrity, independence of the judiciary, political pluralism, and official language shall not be subject to revision. Likewise, no revision shall be made if it results in the suppression of the citizens fundamental rights and freedoms, or the safeguards thereof. (*Articles 146-148*). ▶

Slovakia	<p>The agreement of at least a <i>three-fifths</i> majority of all deputies of National Council (Parliament) is required to pass and amend the Constitution and constitutional laws, to elect and recall the president, and to declare war on another state.</p> <p>A referendum will be used <i>to confirm a constitutional law</i> on entering into an alliance with other states or on withdrawing from that alliance. The results of the referendum are valid if more than 50 percent of eligible voters participated in it and if the decision was endorsed by more than 50 percent of the participants in the referendum. (<i>Articles 86, 93</i>).</p>
Rigid Constitution	

Slovenia	<p>The National Assembly may <i>only enact legislation</i> to amend this Constitution upon the vote of a two-thirds majority of all elected Deputies. Ratification of Constitutional Amendment by Referendum. – Any proposal for the amendment of this Constitution before the National Assembly must be presented to the electorate at a referendum if the same is demanded by no less than thirty of its Deputies. An amendment shall be deemed to have been carried at such a referendum if a majority of all voters eligible to vote, voted at the referendum and a majority of those voters who were voting voted in favour of same. (<i>Articles 168-171</i>).</p>
Rigid Constitution	

**Expression of the features of the constitutions of
the Central and Eastern Europe countries**

Table N. 3.

Country	Expression of Consti- tutions <i>C1</i>	Validity Period of Constitutions <i>C2</i>	Scope of public relations <i>C3</i>	Factual implemet. of norms <i>C4</i>	Codification of Constitutions <i>C5</i>
Bulgaria	Written	Permanent	Extensive	Material	Codified
Czech Republic	Written	Permanent	Extensive	Material	Codified
Estonia	Written	Permanent	Extensive	Material	Codified
Hungary	Written	<i>Temporary</i>	Extensive	Material	Codified
Latvia	Written	Permanent	<i>Short</i>	Material	Codified
Lithuania	Written	Permanent	Extensive	Material	Codified
Poland	Written	Permanent	Extensive	Material	Codified
Romania	Written	Permanent	Extensive	Material	Codified
Slovakia	Written	Permanent	Extensive	Material	Codified
Slovenia	Written	Permanent	Extensive	Material	Codified

**Expression of structure form of state and types of
political regime (system)**

Table N. 4.

Country	Structure form of State	Type of political regime (system)
Bulgaria	Unitary	Democratic
Czech Republic	Unitary	Democratic
Estonia	Unitary	Democratic
Hungary	Unitary	Democratic
Latvia	Unitary	Democratic
Lithuania	Unitary	Democratic
Poland	Unitary	Democratic
Romania	Unitary	Democratic
Slovakia	Unitary	Democratic
Slovenia	Unitary	Democratic

Name of parliament, number of chambers

Table N. 5.

Country	Name of parliament Number of chambers (unicameral/bicameral) and number deputies State Population Internet address
Bulgaria	National Assembly <i>Unicameral; (240 representatives)</i> <i>8,8 millions</i> www.parliament.bg
Czech Republic	(Chamber of Deputies) Poslanecka Snemovna + Senate <i>Bicameral; (200 + 81 representatives)</i> <i>10,4 millions</i> www.psp.cz and www.senat.cz
Estonia	Riigikogu <i>Unicameral; (101 representatives)</i> <i>1,37 millions</i> www.riigikogu.ee
Hungary	National Assembly <i>Unicameral; (386 representatives)</i> <i>10,3 millions</i> www.mkogy.hu
Latvia	Saeima <i>Unicameral; (100 representatives)</i> <i>2,3 millions</i> www.saeima.lv
Lithuania	Seimas <i>Unicameral; (141 representatives)</i> <i>3,6 millions</i> www.lrs.lt
Poland	Sejm + Senat <i>Bicameral; (460 + 100 representatyves)</i> <i>38,9 millions</i> www.sejm.gov.pl and www.senat.gov.pl

VALSTYBĒS VALDYMO FORMA KONSTITUCINĒJE TEISĒJE

Romania	(House of Deputies) Camera Deputatilor + Senate <i>Bicameral; (343 + 143 representatives)</i> <i>23,2 millions</i> www.cdep.ro and www.senat. ro
Slovakia	(National Council) Narodna rada <i>Unicameral (150 representatives)</i> <i>5,4 millions</i> www.nrsk.sk
Slovenia	(National Assembly) Drzavni Zbor + (National Council) Drzavni Svet <i>Bicameral; (90 + 40 representatives)</i> <i>2,1 millions</i> www.sigov.si/dz and www.sogov.si/dsvet

Accountability of the Government to Parliament

Table N.6.

Country	The Government Accountability to Parliament EXPRESION at the Constitutions of Central and Eastern Europe countries
Bulgaria	The National Assembly shall elect and dismiss the Prime Minister and, on his motion, the members of the Council of Ministers <i>Constitution of the Republic of Bulgaria. Articles 84 (6).</i>
Czech Republic	The Government is accountable to the Chamber of Deputies. The Chamber of Deputies may pass a vote of no confidence in the Government. <i>Constitution of the Czech Republic. Articles 68 (1-3), 72.</i>
Estonia	The Parliament shall decide on votes of no-confidence in the Government of the Republic, the Prime Minister or individual ministers; The Government of the Republic shall resign when the Parliament expresses no-confidence in the Government or the Prime Minister. <i>Constitution of the Republic of Estonia. Articles 65 (13), 92 (3).</i>
Hungary	The Government's mandate shall end if the Parliament passes a motion of no-confidence in the Prime Minister and elects a new Prime Minister. <i>Constitution of the Republic of Hungary. Article 33 (f).</i>
Latvia	The Prime Minister and other Ministers must have the confidence of the Parliament and they shall be accountable to the Parliament for their actions. If the Parliament expresses no confidence in the Prime Minister, the entire Government shall resign. <i>Constitution of the Republic of Latvia. Article 59. ►</i>

Lithuania	<p>The <i>Seimas</i> (Parliament) shall supervise the activities of the Government, and may express non-confidence in the Prime Minister or individual Ministers. <i>Constitution of the Republic of Lithuania. Article 67.</i></p>
Poland	<p>The members of the Council of Ministers shall be collectively responsible to the House of Representatives (<i>Sejm</i>) for the activities of the Council of Ministers. The House of Representatives (<i>Sejm</i>) shall pass a vote of no confidence by a majority of votes of the statutory number of Deputies. <i>Constitution of the Republic of Poland. Article 157 (1), 158 (1).</i></p>
Romania	<p>The Government is politically responsible for its entire activity only before Parliament. <i>Constitution of the Republic of Romania. Article 108 (1).</i></p>
Slovakia	<p>The jurisdiction of the National Council of the Slovak Republic comprises discussing the policy statement of the Government of the Slovak Republic, controlling the Government's activity, and passing a vote of confidence in the Government or its members. The Government is accountable for the execution of its duties to the National Council of the Slovak Republic, which can pass a vote of no confidence in it at any time. <i>Constitution of the Republic of Slovak Republic. Articles 86 (g), 114 (1).</i></p>
Slovenia	<p>The National Assembly may, upon the motion of no less than 10 Deputies and by the vote of a majority of all elected Deputies, elect a new Prime Minister. Such a vote shall be deemed to be a vote of no confidence in the Government carried by the National Assembly. <i>Constitution of the Republic of Slovenia. Articles 116 (1).</i></p>

**Powers of the President to lead government and
presidential suspension *veto* rights**

Table N.7.

Country	The President's powers to lead Government	Suspension Veto right of President	The way of President elections
Bulgaria	Unforeseen	Weak	Direct general election
Czech Republic	Exist	Weak	Parliament
Estonia	Unforeseen	Weak	1. Parliament (two rounds) 2. Parliament and the representatives of the local government council.
Hungary	Unforeseen	Weak	Parliament
Latvia	Exist	Weak	Parliament
Lithuania	Unforeseen	Weak	Direct general election
Poland	Exist	Significant	Direct general election
Romania	Exist	Weak	Direct general election
Slovakia	Exist	Weak	Direct general election
Slovenia	Unforeseen	Weak	Direct general election

**Powers of the President to dissolve the parliament and
to call referendum**

Table N.8.

Country	Powers of the President's powers to dissolve the parliament	President's right to call referendum
Bulgaria	Weak	Significant
Czech Republic	Weak	Unforeseen
Estonia	Weak	Unforeseen
Hungary	Weak	Unforeseen
Latvia	Weak	Weak
Lithuania	Weak	Unforeseen
Poland	Weak	Weak
Romania	Weak	Weak
Slovakia	Weak	Unforeseen
Slovenia	Weak	Unforeseen

Government Forms in Central Eastern Europe countries

Table N. 9.

Country	Government Form
Bulgaria	parliamentary republic
Czech Republic	parliamentary republic
Estonia	parliamentary republic
Hungary	parliamentary republic
Latvia	parliamentary republic
Lithuania	parliamentary republic
Poland	parliamentary republic
Romania	parliamentary republic
Slovakia	parliamentary republic
Slovenia	parliamentary republic

LITERATŪRA/LITERATURE

1. Mokslinė

1. Birbilas V. Teismų reforma ir jos perspektyvos // *Justitia*, (2). Vilnius, 1996.
2. Birmontienė T. Naujos tendencijos Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje // *Konstitucija XXI amžiuje. Jurisprudencija: Lietuvos teisės universiteto mokslo darbai*. 2002. 30(22).
3. Birmontienė T. Žmogaus teisės Lietuvos Respublikos Konstitucijoje // *Konstitucija, žmogus, teisinė valstybė. Konferencijos medžiaga*. Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras, 1998.
4. Birmontienė T. Žmogaus teisių problemos Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimuose // *Konstitucinė justicija: dabartis ir ateitis*. Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras, 1998.
5. Birmontienė T., Jarašiūnas E., Kūris E., Maksimaitis M., Mesonis G., Normantas A., Pumputis A., Vaitiekienė E., Vidrinskaitė S., Žilys J. Lietuvos konstitucinė teisė. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2002.
6. Cichonas Z. Europos žmogaus teisių konvencija Lenkijos teismų praktikoje // *Teisės reforma Lietuvoje ir Lenkijoje ir Europos žmogaus teisių konvencija. Konferencijos medžiaga*. Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras, 1999.
7. Čapek K. Pašnekesiai su T. G. Masaryku. Vilnius: Amžius, 1994.
8. Dahrendorf R. Modernusis socialinis konfliktas. Vilnius: Pradai, 1996.
9. Davies N. Dievo žaislas. Lenkijos istorija. T. I–II. Vilnius: Lietuvos rašytojų sąjungos leidykla, 1998.
10. Deviatnikovaitė I. Čekijos Respublikos ir Lietuvos Respublikos konstitucijos: lyginamoji analizė. Magistro baigiamasis darbas. Lietuvos teisės universitetas. Vilnius, 2003.
11. Dicey A. V. Konstitucinės teisės studijų įvadas. Vilnius: Eurigmas, 1998.
12. Dundulis B. Lietuvos užsienio politika XVI a. Vilnius: Mintis, 1971.
13. Dunleavy P., O'Leary B. Valstybės teorijos. Liberaliosios demokratijos politika. Vilnius: Eurigmas, 1999.
14. Europos Taryba: pagrindinės veiklos kryptys ir rezultatai. Vilnius, 1996.
15. Filosofijos istorijos chrestomatija. Naujieji amžiai. Vilnius: Mintis, 1987.

16. Fitzgerald, John L. Congress and the Separation of Powers. New York, 1986.
17. Goda G. Teisėjo nepriklausomumas ir atsakomybė // Teisminės valdžios problemos Lietuvoje. Konferencijos medžiaga. Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras, 1997.
18. Gudavičius E. Lietuvos istorija nuo seniausių laikų iki 1569. T. I. Vilnius: Lietuvos rašytojų sąjungos leidykla, 1999.
19. Hart H. L. A. Teisės samprata. Vilnius: Pradai, 1997.
20. Hollstein A. Valstybės organizacinis modelis Lietuvos Konstitucijoje: trečiasis kelias tarp prezidentinės ir parlamentinės sistemos // Politologija. 1999. 2(14).
21. Jarašiūnas E. Tesiminės valdžios funkcionavimo apsaugos problemos konstitucinėje justicijoje // Teisminė valdžia ir visuomenė. Konferencijos medžiaga. Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras, 1999.
22. Jarašiūnas E. Valstybės valdžios institucijų santykių problemos konstitucinėje justicijoje. Daktaro disertacijos santrauka. Vilnius, 1999.
23. Jarašiūnas E. Žvelgiant į Lietuvos Respublikos 1992 m. Konstituciją platesniame konstitucionalizmo raidos kontekste // Konstitucija XXI amžiuje. Jurisprudencija: Lietuvos teisės universiteto mokslo darbai. 2002. 30(22).
24. JAV valdžios sandara. Viena: Jungtinių Valstijų informacijos agentūra, 1989.
25. Kaganas I. Lietuvos Respublikos valdymo forma // Pirmojo pasaulio lietuvių teisininkų kongreso straipsnių ir tezių rinkinys. Vilnius, 1993.
26. Karlailis T. Prancūzijos revoliucijos istorija. Vilnius: Mintis, 1992.
27. Katuoka S. Valstybės ir teisės teorijos pagrindinės kategorijos. Vilnius: Lietuvos teisės akademija, 1997.
28. Krueger M. Apie teismų nepriklausomumą ir pagarbą jiems // Teisminės valdžios problemos Lietuvoje. Konferencijos medžiaga. Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras, 1997.
29. Kūris E. Konstitucinių principų plėtojimas konstitucinėje jurisprudencijoje // Konstitucinių principų plėtojimas konstitucinėje jurisprudencijoje. Vilnius: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 2002. P. 9–10.
30. Kūris E. Politinių klausimų jurisprudencija ir Konstitucinio Teismo *obiter dicta*: Lietuvos Respublikos Prezidento institucija pagal Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimą // Politologija. 1998. Nr. 1.
31. Kūris P. Teismų reformos eiga Lietuvoje // Tesiminės valdžios problemos Lietuvoje. Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras, 1997.

32. Lamentowicz W. Šių laikų valstybė. Vilnius: Alma litera, 1998.
33. Landsbergis V. Laisvės byla. Kaunas: Spindulys, 1992.
34. Landsbergis V. Lūžis prie Baltijos: politinė autobiografija. Vilnius: Vaga, 1997.
35. Lietuviškoji enciklopedija. T. 1. Kaunas: Spaudos fondas, 1933.
36. Lietuviškoji enciklopedija. T. 6. Kaunas: Spaudos fondas, 1937.
37. Lietuviškoji enciklopedija. T. 9. Kaunas: Spaudos fondas, 1939.
38. Lietuvos valstybės konstitucijos. Vilnius: Ekonomikos mokymo centras, 1989.
39. Lukošaitis A. Prezidentas Lietuvos politinėje sistemoje: vietos ir galių paieškos // Politologija. 1998. 2(12).
40. Maksimaitis M. Istorinės teisminės valdžios ištakos Lietuvoje // Teisminės valdžios problemos Lietuvoje. Konferencijos medžiaga. Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras, 1997.
41. Maksimaitis M. Nacionalinės ir perimtos teisės koegzistencijos principai tarpukario Lietuvoje // Lietuvos teisės tradicijos. Vilnius: Justitia, 1997.
42. Meeter H. Henry. Basic Ideas of Calvinism. Michigan: Baker book house Company, 1990.
43. Mesonis G. Škotijos rinkimų sistemos įtaka valdžių pusiausvyrai // Jurisprudencija. Lietuvos teisės universiteto mokslo darbai. 2001. 19(11).
44. Mesonis G. Valdžių padalijimas: teisinės valstybės charakteristika // Konstitucingumas ir pilietinė visuomenė. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003.
45. Mesonis G. Valstybės požymiai konstitucinėje teisėje // Konstitucija XXI amžiuje. Jurisprudencija: Lietuvos teisės universiteto mokslo darbai. 2002. 30(22).
46. Mesonis G., Meilius K. Moralės normos konstituciniuose teisiniuose santykiuose // Jurisprudencija. Lietuvos teisės universiteto mokslo darbai. 2002. 31(23).
47. Monteskjė Š. L. Apie įstatymų dvasią // Filosofijos istorijos chrestomatija. Naujieji Amžiai. Vilnius: Mintis, 1987.
48. Nalenč D., Nalenčius T. Juzefas Pilsudskis. Vilnius: Mintis, 1991.
49. Normantas A. Lietuvos Respublikos Konstitucijos tęstinumas ir žmogaus teisės // Teisė. 1993. (26).
50. Pakalniškis V. Dėl teisminės valdžios šaltinio ir jos veiksmingumo // Konstitucija, žmogus, teisinė valstybė. Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras, 1998.
51. Piesliakas V. Teisinės sistemos reforma Lietuvoje // Justitia. 1997. 5.
52. Popper K. R. Atviroji visuomenė ir jos priešai. Vilnius: Pradai, 1998.

53. Pumputis A. Konstitucija kaip simbolis ir kaip priemonė // Konstitucija XXI amžiuje. Jurisprudencija: Lietuvos teisės universiteto mokslo darbai. 2002. 30(22).
54. Pumputis A. Poreikių ir žmogaus teisių sistemos klausimu // Jurisprudencija: Teisinės valstybės link. Lietuvos teisės universiteto mokslo darbai. 2001. 15(7).
55. Riomeris M. Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose. Vilnius, 1994.
56. Riomeris M. Suverenitetas. Valstybė ir jos konstitucinė teisė, II dalis. Vilnius, 1995.
57. Riomeris M. Valstybė. T. 1, 2. Valstybė ir jos konstitucinė teisė, I dalis. Vilnius, 1995.
58. Riomeris M. Valstybės teisė. Kaunas, 1930.
59. Sabine H., Thorson L. T. Politinių teorijų istorija. Vilnius: Pradai, 1995.
60. Seneka L. A. Laiškai Liucilijui. Vilnius: Pradai, 1999.
61. Sinkevičius V. Konstitucijos įgyvendinimas įstatymų leidyboje // Justitia. 1996. 5.
62. Sinkevičius V. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisdikcijos ribos // Konstitucija XXI amžiuje. Jurisprudencija. Lietuvos teisės universiteto mokslo darbai. 2002. 30 (22).
63. Sinkevičius V. Lietuvos Respublikos pilietybė 1918–2001 metais. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2002.
64. Stačiokas S. Prezidento statusas ir Konstitucija // Tėvynės Sąjungos žinios. 1997. 27 (45).
65. Šumskas A. Kai kurios teismų problemos ir jų atspindys visuomenės informavimo priemonėse // Teisminė valdžia ir visuomenė. Konferencijos medžiaga. Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras, 1999.
66. Švoba J. Seiminė ir prezidentinė Lietuva: istorinė apžvalga. Vilnius: Vyturys, 1990.
67. Tallat-Kelpša L. Prezidentas ir įstatymų leidyba: veto teisės naudojimas Lietuvoje // Politologija. 1998. 2(12).
68. Tallat-Kelpša L. Prezidentas ir parlamentas: reikšmė valstybės politiniam stabilumui // Politologija. 1996. 1(9).
69. Tallat-Kelpša L. Pusiaus prezidentizmo link: Lietuvos institucinės reformos analizė // Politologija. 1996. 1(7).
70. Tumelis J. Gegužės 3 dienos konstitucijos ir ketverių metų Seimo nutarimų lietuviškas vertimas. Vilnius, 1978.
71. Tureikytė D. Pasitikėjimas teismais Lietuvoje: visuomenės nuomonė // Teisminė valdžia ir visuomenė. Konferencijos medžiaga. Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras, 1999.

72. Vadapalas V. Europos žmogaus teisių konvencija Lietuvos Respublikos teisėje // Teisės reforma Lietuvoje ir Lenkijoje ir Europos žmogaus teisių konvencija. Konferencijos medžiaga. Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras, 1999.
73. Vaišvila A. Etatizmas – konceptuali teisinės reformos kliūtis // *Justitia*, (4). Vilnius, 1997.
74. Vaišvila A. Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje. Vilnius: Litimo, 2000.
75. Vaišvila A., Mesonis G. Žmogaus teisės ir jų gintis. Vilnius: Lietuvos teisės akademija, 2000.
76. Vaitiekienė E., Mesonis G. Konstituciniai papročiai nacionalinėje teisės sistemoje // *Jurisprudencija: Lietuvos teisės akademijos mokslo darbai*. 1999. 14(6).
77. Valančius V. Ar teismai gali patikti visiems // Teisminė valdžia ir visuomenė. Konferencijos medžiaga. Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras, 1999.
78. Vald P. Judicial independence // Lietuvos valstybės teisinės problemos. Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras, 1993.
79. Vinkleris P. Lietuvos Konstitucinės teisės tradicijų klausimu // Lietuvos teisės tradicijos. Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras, 1997.
80. Vinkleris P. Lietuvos Respublikos Prezidento statusas ir įgaliojimai. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2002.
81. Vinkleris P. Referendumas ir tauta. Aklavietė? // *Justitia*. 1999. Nr. 4.
82. Volanas A. Rinktiniai raštai. Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidykla, 1996.
83. Wandycz S. P. Laisvės kaina. Vidurio Rytų Europos istorija nuo viduramžių iki dabarties. Vilnius: Baltos lankos, 1997.
84. Zeigler H. Politinė bendruomenė: įvadas į politinių sistemų ir visuomenės lyginamąją analizę. Kaunas: Litera University Vytauti Magni, 1993.
85. Žilys J. 1992 m. spalio 25 d. Lietuvos Respublikos Konstitucijos kai kurios teisinės ir politinės ištakos // *Konstitucija XXI amžiuje. Jurisprudencija. Lietuvos teisės universiteto mokslo darbai*. 2002. 30(22).
86. Žilys J. Konstitucijos stabilumas teisinės kultūros kontekste // *Konstitucija, žmogus, teisinė valstybė. Konferencijos medžiaga*. Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras, 1998.
87. Žilys J. Konstitucinio Teismo doktrinos formavimasis ir įtvirtinimas Lietuvos teisinėje sistemoje. Daktaro disertacijos santrauka. Vilnius, 2000.
88. Žilys J. Konstitucinis teismas valdžių sistemoje. Lietuvos Respublikos Konstitucija: tiesioginis taikymas ir nuosavybės teisių apsauga. Tarptautinių konferencijų medžiaga // *Teisė*. 1994.

89. Alder J. *Constitutional and Administrative Law*. Macmillan Press LTD, London, 1994.
90. Alexander K. J. *The Selling of the Constitutional Convention: A History of New Coverage*. Madison, Wisc., 1990.
91. Barilleaux J. R. *American Government in Action. Principle, Process, Politics*. New Jersey, 1996.
92. Bell S. David, Criddle B. *Presidentialism Restored: The French Elections of April–May and June 2002 // Parliamentary Affairs. A Journal of Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press. Vol. 55, No. 4. 2002.
93. Bogdanor, Vernon and Butler D. *Democracy and Elections*. Cambridge, 1983.
94. Butler J. *The Huguenots in America: A Refugee People in New World Society*. Cambridge, Mass., 1983.
95. Carsten F. L. *Revolution in Central Europe 1918–1919*. London, 1972.
96. Carter, Lief H. *Administrative Law and Politics*. Boston, 1983.
97. Cohen W. *Comparative Constitutional Law. Cases and materials*. Indianapolis, 1979.
98. *Constitutional Watch // East European Constitutional Review*. Budapest, 1997. N. 1.
99. *Constitutional Watch // East European Constitutional Review*. Budapest, 1998. N. 2.
100. *Constitutional Watch // East European Constitutional Review*. Budapest, 1997. N. 3.
101. *Constitutional Watch // East European Constitutional Review*. Budapest, 1998. N. 3.
102. Cooper S. W. *Considering Power in Separation of Powers // Stanford Law Review*. 1994. Vol. 46, No. 2.
103. Dadomo C., Farran S. *The French Legal System*. London: Sweet & Maxwell, 1996.
104. Duverger M. *A New Political System Model: Semi-presidential Government // Parliamentary Versus Presidential Government / Lijphart A. (ed.)*. Oxford, 1992.
105. Elazar J. D. *The Political Theory of Covenant: Biblical Origins and Modern Developments // Publius. The Journal of Federalism*. 1980. No. 10.
106. Ely J. H. *Democracy and Distrust. A Theory of Judicial Review*. Cambridge, 1980.
107. Epstein F. D. *The Political Theory of The Federalist*. Chicago, 1984.
108. *Facts about Germany*. Frankfurt am Main: Societäts-Verlag, 1996.
109. Farquharson R. *Theory of Voting*. New Haven, 1969.
110. Feeley M. and Krislov S. *Constitutional Law. USA*, 1990.

111. Freedman, James O. *Crisis and Legitimacy*. New York, 1978.
112. Goldwin R. A., Kaufman A. *The Separation of Powers – Does it Still Work?* Washington D.C., 1986.
113. Grofman B. and Lijphart A. *Electoral Laws and their Political Consequences*. New York, 1986.
114. Hague R., Harrop M., Breslin S. *Comparative Government and Politics. An Introduction*. London: Macmillan Press LTD, 1982.
115. Hargrove E. C. *The Power of the Modern Presidency*. New York, 1974.
116. Harriger K. J. *Separation of Powers and the Politics of Independent Counsels // Political Science Quarterly*. 1994. Vol. 109. No. 2.
117. Henshall N. *The Myth of Absolutism. Change and Continuity in Early Modern European Monarchy*. London, 1992.
118. Hobson F. C. *The Great Chief of Justice. John Marshall and the Rule of Law*. University press of Kansas, 1996.
119. Honore T. *The Necessary Connection between Law and Morality // Oxford Journal of Legal Studies*. Oxford University Press, 2002. Vol. 22, No. 3.
120. Hougue R. A. *Origins of the Common Law*. Indianapolis: Lyberty Fund, 1986.
121. Hutson H. J. *The Sister Republics*. Washington D. C.: Lybrary of Congress, 1991.
122. Karpen U. *The Constitution of the Federal Republic of Germany: Essays on the Basic Rights and principles of the Basic Law with a Transl. of the Basic Law*. Baden–Baden, 1988.
123. Katz R. S. *A Theory of Parties and Electoral Systems*. Baltimore: Johns Hopkins University Press. 1980.
124. Kelly J. M. *A short History of Western Legal Theory*. Oxford, 1992.
125. Kesler R. C., Rossiter C. *The Federalist Papers*. Hamilton, Madison, Jay. New York: A Mentor Book, 1999.
126. King A. *The New American Political System*. Washington, DC, 1990.
127. Kirwan K. A. *The Use and Abuse of Power: The Supreme Court and Separation of Powers // Annals of the American Academy of Political and Social Science*. 1995. No. 537.
128. Koch A. *Notes of Debates in the Federal Convention of 1789 Reported by James Madison*. New York, London, 1984.
129. Koch W. H. *A Constitutional History of Germany in the Nineteenth and Twentieth Centuries*. London, 1986.
130. Kousoulas G. D. *On Government: A Comparative Introduction*. Belmont, California: Wadsworth Publishing Company Inc., 1968.

131. Kriegel B. *The State and the Rule of Law*. Princetown, New Jersey, 1995.
132. Laffin M., Thomas A. *The United Kingdom: Federalism in Denial // Publius. The journal of Federalism*. 1999. Vol. 29. No. 3.
133. Liebert, Ulrike and Cotta M. *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe*. London, 1990.
134. Lijphart A. *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Yale University Press, 1999.
135. Liudwikowski R. Rett and Fox F. William. *The beginning of the constitutional era. A Bicentennial Comparative Analysis of the First Modern Constitutions*. Washington, D.C., 1993.
136. Lock J. *Second Treatise of Government*. Indianapolis. Cambridge: Hackett Publishing Company, Inc., 1980.
137. Lutz S. D. *Colonial Origins of the American Constitution*. Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1998.
138. Lutz S. D. *The Origins of American Constitutionalism*. Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1998.
139. Mayhew D. R. *Divided We Govern: 1946–1990*. New Haven, 1991.
140. Mikainis Z. *The Influence of the Constitution upon the Development of Constitutionalism of Latvia // Konstitucija XXI amžiuije. Jurisprudencija: Lietuvos teisės universiteto mokslo darbai*. 30 (22). Vilnius, 2002.
141. Miller, Geoffrey P. *The President's Power of Interpretation: Implications of a Unified Theory of Constitutional Law // Law and Contemporary Problems*. 1993. Vol. 56. No. 4.
142. Morgan E. *Inventing the People: The Rise of Popular Sovereignty in England and America*. New York, 1988.
143. Morton G. W. *Philosophy, The Federalist, and the Constitution*. New York, Oxford University Press, 1989.
144. Neustadt R. E. *Presidential Power*. New York: Wiley 1960.
145. Nordlinger E. *Conflict Regulation in Divided Societies*. Cambridge, 1972.
146. Peltason J. W. *Understanding the Constitution*. Illinois, 1976.
147. Phillips M. J. *The Dilemmas of Individualism: Status, Liberty and American Constitutional Law*. New York, 1983.
148. Rae D. *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven, 1971.
149. Reid P. J. *The Concept of Liberty in the Age of the American Revolution*. Chicago, 1989.
150. Riggs, Fred W. *The Survival of Presidentialism in America: Para-Constitutional Practices // International Political Science Review*. 1988. No. 9.

151. Riker W. H. Two-Party Systems and Duverger's Law // *American Political Science Review*. 1983. No. 12.
152. Rosenbloom H. D. *Public Administration. Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. New York, 1986.
153. Rossum A. R., Tarr A. G. *American Constitutional Law*. Boston, New York. 1999. Vol. I and Vol. II.
154. Sartori G. *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. Washington Square, New York: New York University Press, 1997.
155. Schechter S. L. *Roots of the Republic. American Founding Documents Interpreted*. Madison: Madison House, 1990.
156. Shugart M. S., Carey J. M. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. New York: Cambridge University Press, 1993.
157. Skidmore J. M., Tripp C. M. *American Government. A Brief Introduction*. New York, 1989.
158. Snowiss S. *Judicial Review and the Law of the Constitution*. New Haven, 1990.
159. Stepan A., Suleiman E. N. *The French Fifth Republic: A Model for Impart? Reflections on Poland and Brazil // Politics, Society, and Democracy. Comparative Studies*. Boulder, San Francisco, Oxford, 1995.
160. Stimson S. C. *The American Revolution in the Law*. Princeton, 1990.
161. Strom, K. *Minority Government and Majority rule*. Cambridge, 1990.
162. Sundquist, James L. *Constitutional Reform and Effective Government*. The Brookings Institution. Washington D.C., 1992.
163. Taagepera R. and Shugart S. M. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven, 1989.
164. Tanchev E. *The Separation of Powers in the 1991 Constitution of Bulgaria // European Public Law*. The Hague: Kluwer Law International, 2002. Volume 8, Issue 4.
165. Taube C. *Constitutionalism in Estonia, Latvia and Lithuania*. Uppsala: Lustus forlag, 2001.
166. Van Caenegem R. C. *An Historical introduction to Western Constitutional Law*. Cambridge, 1995.
167. Vanhanen T. *The Process of Democratisation: A Comparative Study of 147 States, 1980–1988*. New York, 1990.
168. Vile M. J. C. *Constitutionalism and the Separation of Powers*. Indianapolis: Liberty Fund Inc., 1998.
169. Vile M. J. C. *Presidential and Parliamentary Systems // The Prospect for Presidential–Congressional Government*. Berkeley, 1977.

170. Wagner W. J. Polish Law throughout the Ages. Stanford, 1970.
171. Warren K. Administrative Law in the American Political System. St. Paul, Minn., 1982.
172. Winterton G. Parliament, the Executive, and the Governor-general. Carlton, Victoria, 1983.

173. Арановский К. В. Государственное право зарубежных стран. Москва, 1998.
174. Баршанов А. М. Теория разделения властей. Становление, развитие, применение. Томск, 1988.
175. Бах С., Бенда С. Регламенты парламента и судебный контроль в Румынии // Конституционное право. Восточноевропейское обозрение, 1995. № 3 (12).
176. Билек П. Избирательное право Чешской республики // Проблемы конституционализма. Сборник научных трудов. Минск, 2000. № 7.
177. Гарроне П. Конституционные принципы избирательного права // Проблемы конституционализма. Сборник научных трудов. Минск, 2000. № 7.
178. Гумплович Л. Общее учение о государстве. Санкт-Петербург, 1910.
179. Давид Р. Основные правовые системы современности. Москва, 1996.
180. Демишель А. и др. Институты и власть во Франции. Москва, 1977.
181. Дмитриев Ю. А. Новые Конституции стран СНГ и Балтии. Сборник документов. Москва, 1994.
182. Дюги Л. Конституционное право. Москва, 1908.
183. Зиффак С. Президентская власть в Словакии // Конституционное право. Восточноевропейское обозрение, 1995. № 3(12).
184. Фюре Ф. Постыжение Французкой революций. Санкт-Петербург, 1998.
185. Французкая республика. Конституция и законодательные акты. Москва, 1989.
186. Цимдарс А. Развитие системы парламентских выборов в Латвии // Проблемы конституционализма. Сборник научных трудов. Минск, 2000. № 7.
187. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. Москва, 1999.
188. Крутоголов М. А. Президент Французкой Республики. Москва, 1980.
189. Ковлев А. И. Сравнительное конституционное право. Москва, 1996.
190. Лаки К. Сводная таблица президентских полномочии в странах Восточной Европы // Конституционное право. Восточноевропейское обозрение. 1993. № 4(5). 1995, Но. 5(6).
191. Мишин А. А. Принцип разделение властей в конституционном механизме США. Москва, 1983.
192. Мишин А. А. Принцип разделение властей. Москва, 1996.
193. Роуз Р., Макки Т. Избирательные системы в Центральной и Восточной

- Европе и результаты их применения // Проблемы конституционализма. Сборник научных трудов. Минск, 2000. № 7.
194. Санстейн К. Р. Конституционная аномалия в Чешской Республике // Конституционное право. Восточноевропейское обозрение, 1995. № 2(11).
195. Сахаров Н. А. Институт президентства в современном мире. Москва, 1994.
196. Страшун Б. А. Конституционное (Государственное) право зарубежных стран. Москва, 1998.

2. Lietuvos Respublikos ir užsienio šalių norminiai aktai¹, interneto adresai

197. Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios. 1992. Nr. 32–1014; 1996. Nr. 64–1501; 1996. Nr. 122–2863.
198. Lietuvos Respublikos Prezidento įstatymas // Valstybės žinios. 1993. Nr. 5–89; 1994. Nr. 94–1835; 1998. Nr. 20–506.
199. Lietuvos Respublikos Seimo statutas // Valstybės žinios. 1994. Nr. I–339.
200. Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas // Valstybės žinios. 1994. Nr. 43–772; 1996. Nr. 115–2667, 120–2819, 121–2850; 1997. Nr. 30–704; 1998. Nr. 65–1871, 41(1)–1131.
201. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymas // Valstybės žinios. 1993. Nr. 6–120, Nr. 68–1277; 1996. Nr. 73–1749; 1998. Nr. 55–1519.
202. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimai ir sprendimai. Vilnius: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002.
203. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 10 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės Programos“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Vilnius, 1998 m. sausio 10 d.
204. http://www.uni-wuerzburg.de/law/fr00000_.html
205. http://www.uni-wuerzburg.de/law/fr00000_.html
206. http://www.uni-wuerzburg.de/law/bu00000_.html
207. http://www.uni-wuerzburg.de/law/bu00000_.html
208. http://www.uni-wuerzburg.de/law/ez00000_.html
209. http://www.uni-wuerzburg.de/law/pl00000_.html
210. http://www.uni-wuerzburg.de/law/ro00000_.html
211. http://www.uni-wuerzburg.de/law/ez00000_.html
212. http://www.uni-wuerzburg.de/law/ro00000_.html
213. http://www.uni-wuerzburg.de/law/hu00000_.html

LITERATŪRA/LITERATURE

214. http://www.uni-wuerzburg.de/law/lg00000_.html
215. http://www.uni-wuerzburg.de/law/ro00000_.html
216. http://www.saeima.lanet.lv/LapasEnglish/Constitution_Saturs.htm
217. <http://www.lrs.lt>.
218. www.lrkt.lt
219. <http://www.president.lt>
220. <http://www.president.pl>
221. <http://www.president.ee>
222. www.lrkt.lt
223. www.president.pl
224. www.whitehouse.gov
225. <http://www.president.lv>
226. <http://magnet.undp.org/docs/parliaments/governingproc.20system.htm>
227. [8.http://news1.thdo.bbc.co.uk/hi/english/ev...ttish_parliament/](http://news1.thdo.bbc.co.uk/hi/english/ev...ttish_parliament/)
228. <http://gi.grolier.com/presidents/ea/side/checks.html>.
229. <http://web.inter.nl.net/users/Paul.Treanor/governance.html>.
230. <http://www.centenary.org.au/info/intro/keyterms.html>.
231. http://news1.thdo.bbc.co.uk/hi/english/ev...ttish_parliament/new-sid_304000/304913.stm
232. <http://www.agora.stm.it/elections/election/italy.htm>
233. <http://www.agora.stm.it/elections/election/lithuania.htm>

¹ Dauguma darbe naudotų Lietuvos Respublikos norminių teisės aktų yra paimti iš interneto puslapių www.lrs.lt, www.lrkt.lt, www.litlex.lt ir kitų.

dr. Mesonis, Gediminas

Me235 Valstybės valdymo forma konstitucinėje teisėje: Lietuvos Respublika Vidurio ir Rytų Europos kontekste – Monografija. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2003 – p. 232, 17 lentelių, 5 schemas.

Bibliogr. 220 p.

ISBN 9955-563-37-0

Knygoje analizuojami valstybės valdžios institucijų sąveikos aspektai. Tyrimo objektas yra valstybės valdymo formų raiška Europos regione, kurio valstybės neseniai išgyveno dramatišką politinių režimų kaitą.

Pirmoje monografijos dalyje aptariama teorinė valdymo formos samprata, jos turinio problema, numatomi kriterijai, kuriais vadovaujantis įmanoma analizuoti ir nustatyti konkrečios valstybės valdymo formą. Antroje dalyje dėmesys sutelkiamas į Estijos, Latvijos, Lenkijos, Čekijos, Slovakijos, Vengrijos, Rumunijos, Bulgarijos valdymo formų teisinę ir faktinę raiškos specifiką. Lietuvos Respublikos valdymo formos istorinis ir modernusis kontekstas analizuojamas atskirame skyriuje. Pateikiamas sutrumpintas variantas anglų kalba.

Monografija gali sudominti tiek socialinių mokslų atstovus, kurie domisi valstybinės valdžios institucijų sąrangos mechanizmu, tiek būti naudinga studijuojant Lietuvos konstitucinės teisės, konstitucinės lyginamosios teisės bei politologijos disciplinas.

UDK 342.3(474.5:4)

Gediminas Mesonis

**VALSTYBĖS VALDYMO FORMA KONSTITUCINĖJE TEISĖJE:
LIETUVOS RESPUBLIKA VIDURIO IR RYTŲ EUROPOS KONTEKSTE**

Monografija

Redaktorė *Stasė Simulytė*
Viršelio dailininkė *Stanislava Narkevičiūtė*
Maketavo *Aušrinė Ilekytė*

SL 585. 2003 09 25. 12.25 leidyb. apsk. l.
Tiražas 500 egz. Užsakymas
Išleido Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras,
Ateities g. 20, 2057 Vilnius
Puslapis internete www.ltu.lt
Elektroninis paštas leidyba@ltu.lt
Spausdino AB spaustuvė „Aušra“, Vytauto pr. 23, Kaunas
Puslapis internete www.ausra.lt
Elektroninis paštas ausra@ausra.lt