LYGINAMOJI KONSTITUCINĖ TEISĖ

Antras papildytas leidimas

Mykolo Romerio universitetas

Mykolo Romerio universitetas

LYGINAMOJI KONSTITUCINĖ TEISĖ

Vadovėlis

Antras papildytas leidimas

Vilnius, 2025

Recenzavo:
Prof. dr. **Ieva Deviatnikovaitė**, Mykolo Romerio universitetas
Prof. dr. (HP) **Vytautas Mizaras**, Vilniaus universitetas
Doc. dr. **Juozas Valčiukas**, Mykolo Romerio universitetas

Rekomendavo spausdinti:
Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos taryba 2025 m. rugsėjo 12 d. (posėdžio protokolo Nr. 1T-17)

Atsakingieji redaktoriai:
Prof. dr. **Toma Birmontienė**
Prof. dr. **Egidijus Jarašiūnas**
Doc. dr. **Jolita Miliuvienė**

Bibliografinė informacija pateikiama Lietuvos integralios bibliotekų informacinės sistemos (LIBIS) portale ibiblioteka.lt

© Autorių kolektyvas, 2025
© Mykolo Romerio universitetas, 2025

ISBN 978-609-488-113-8 (spausdintas)
ISBN 978-609-488-112-1 (internete)
DOI 10.13165/9786094881121

Autorių indėlis

Birmontienė Toma	I skyrius, IV skyriaus 1, 2 poskyris (kartu su J. Miliuviene), 3 poskyris (kartu su G. Mesoniu ir J. Miliuviene), V skyriaus 1-5 poskyriai
Jarašiūnas Egidijus	II skyrius
Saudargaitė Ieva	V skyriaus 7 poskyris (kartu su V. Sinkevičiumi), VI skyriaus 2-3 poskyriai
Butvilavičius Darius	III skyriaus 1, 3-5 poskyriai
Pukanasytė – Biekšė Indrė	VI skyriaus 1, 4, 5 poskyriai
Verbickas Mindaugas	XI skyriaus 3 poskyris
Večerskytė – Brosel Juta	X skyriaus 3-6 poskyriai
Spruogis Ernestas	XII skyriaus 1-3 poskyriai
Masnevaitė Elena	XI skyriaus 1, 2 poskyriai
Jočienė Danutė	V skyriaus 6 poskyrio 6.3 skirsnis
Miliuvienė Jolita	IV skyriaus 1, 2 poskyriai (kartu su T. Birmontiene), 3 poskyris (kartu su T. Birmontiene ir G. Mesoniu)
Beinoravičius Darijus	VIII skyrius (kartu su M. Vainiute ir E. Vaitiekiene), IX skyrius (kartu su G. Mesoniu ir M. Vainiute),
Vainiutė Milda †	VIII skyrius (kartu su D. Beinoravičium ir E. Vaitiekiene), IX skyrius (kartu su D. Beinoravičium ir G. Mesoniu)
Petrylaitė Daiva	VII skyriaus 5, 6 poskyriai
Sinkevičius Vytautas	V skyriaus 7 poskyris (kartu su I. Saudargaite), X skyriaus 1 poskyris
Jakulevičienė Lyra	XII skyriaus 4 poskyrio 4.2 skirsnis

Mesonis Gediminas †	IV skyriaus 3 poskyris (kartu su T. Birmontiene ir J. Miliuviene), IX skyrius (kartu su D. Beinoravičiumi ir M. Vainiute)
Vaitiekienė Elena	VIII skyrius (kartu su D. Beinoravičium ir M. Vainiute)
Šinkūnas Haroldas	VII skyriaus 1-4 poskyriai
Žiobienė Edita	V skyriaus 6 poskyrio 6.1, 6.2 skirsniai
Daukšienė Inga	XII skyriaus 4 poskyrio 4.1 skirsnis
Žilys Juozas †	III skyriaus 2 poskyris
Kenstavičius Dainius	X skyriaus 2 poskyris

KNYGOS STRUKTŪRA

Pratarmė 7

I *skyrius*
Valstybių konstitucinė teisė ir jos šaltiniai. Lyginamosios konstitucinės teisės samprata 13

II *skyrius*
Konstitucinės teisės mokslo kryptys ir mokyklos 103

III *skyrius*
Šiuolaikiniai konstitucijos modeliai 161

IV *skyrius*
Konstitucinė justicija 219

V *skyrius*
Asmens teisių ir laisvių konstitucinis įtvirtinimas 281

VI *skyrius*
Konstituciniai tiesioginės demokratijos institutai 391

VII *skyrius*
Politinės partijos ir organizacijos, kiti visuomeniniai susivienijimai 473

VIII *skyrius*
Valstybė konstitucinėje teisėje 513

IX *skyrius*
Konstitucinis valstybės valdžios sąrangos įtvirtinimas 569

X *skyrius*
Įstatymų leidžiamoji valdžia – parlamentas 589

XI *skyrius*
Vykdomoji valdžia – valstybės vadovas ir vyriausybė 643

XII *skyrius*
Teisminė valdžia 709

Pratarmė

Knyga „Lyginamoji konstitucinė teisė“ – pirmasis Lietuvoje vadovėlis, kuriame valstybių konstitucinė teisė nagrinėjama lyginant svarbiausius konstitucinės teisės institutus. Po beveik dešimties metų šio vadovėlio gyvavimo pasirodantis antrasis jo leidimas patvirtina pasirinktos konstitucinių sistemų nagrinėjimo krypties prasmingumą. Galima drąsiai teigti, kad lyginamoji teisinė svarbiausių konstitucinių institutų analizė leidžia daug nuodugniau ir tiksliau suvokti ne tik minėtų institutų turinį ir reikšmę, bet ir tuos institutus integruojančias pasaulio valstybių konstitucinės sistemas. Todėl turėtų būti suprantamas autorių apsisprendimas ir toliau plėtoti įvairių valstybių konstitucinės teisės nagrinėjimą lyginant svarbiausius konstitucinės teisės institutus.

Užsienio valstybių konstitucinės teisės pažinimas ne tik atskleidžia konstitucinių idėjų, konstitucinio reguliavimo ir teisinės praktikos pasaulyje patirtį, bet ir iš esmės gilina teisinį mąstymą. Šiuolaikinis teisininkas negali apsiriboti tik vienos teisinės sistemos rėmais, platus konstitucinis teisinis akiratis – pirmas vaistas nuo „teisinio provincializmo“, kuriam būdinga viską matuoti vien pagal savą nacionalinį mastelį. Žinoma, konstitucinė teorija ir Lietuvos konstitucinė teisė – būtinos konstitucinio pažinimo grandys. Bet be lyginamosios konstitucinės teisės, kuri, remdamasi lyginamąja metodologija, išryškina tikruosius konstitucinių elementų dydžius ir jų tikrąją svarbą, studijų tokiam pažinimui (taigi ir konstitucinių problemų suvokimui) būtų būdingos nemažos spragos.

Minėta, kad „Lyginamosios konstitucinės teisės“ vadovėlyje įvairių valstybių konstitucinė teisė nagrinėjama lyginant svarbiausius konstitucinės teisės institutus. Lyginimas kaip vienas iš mokslinių teisinio tyrimo metodų padeda nustatyti reikšmingus panašumus ir skirtumus, išryškina tai, kas yra bendra ir individualu. Lyginimas nesibaigia vien panašumų ir skirtumų konstatavimu, ir viena, ir kita dar turi būti istoriškai pagrįsta ir paaiškinta, taip pat išryškintos, tegul ir labai atsargiai, ir tolesnės raidos tendencijos. Konstitucinių institutų lyginamojo nagrinėjimo nereikėtų

priešpriešinti konstitucinių sistemų lyginamiesiems tyrimams, tokie tyrimai papildo vienas kitą.

Pabrėžtina, kad atskleidžiant atskirų konstitucinių institutų turinį sykiu apžvelgiama jų kilmė ir raida. Tai leidžia geriau suprasti dabartinį konstitucinį reguliavimą. Paminėtina naujovė: vadovėlyje pirmą kartą pateikiama medžiagos, kuri lyginamuoju aspektu atskleidžia tarptautinės teisės ir Europos Sąjungos teisės įtaką valstybių konstitucinės teisės institutams. Pastarieji nagrinėjami vadovaujantis šiuo metu galiojančių konstitucijų nuostatomis, įstatymais ir kitais teisės aktais, teismų sprendimais.

Rašant vadovėlį remtasi užsienio valstybių ir Lietuvos teisės mokslininkų darbais. Lietuvoje mokslo darbų, kuriuose būtų nagrinėjami užsienio valstybių konstituciniai institutai, nėra daug. Itin stokojama kompleksinės šios temos analizės lyginamuoju aspektu. „Lyginamosios konstitucinės teisės“ vadovėlis turėtų užpildyti tokių mokslinių tyrimų nišą.

Galima teigti, kad lyginamosios konstitucinės teisės mokykla Lietuvoje tik formuojasi. Nors Vakarų valstybėse konstitucinė lyginamoji teisė kaip atskira teisės mokslo šaka atsirado XIX a. pabaigoje, tačiau Lietuvoje iki 1990 m., kai buvo atkurta Lietuvos valstybės nepriklausomybė, nebuvo galimybės tyrinėti kitų valstybių konstitucinės teisės, išskyrus trumpą nepriklausomybės laikotarpį 1918–1940 metais. Lyginamosios konstitucinės teisės tyrimų, kaip ir Lietuvos konstitucinės teisės mokslo pradininkas Lietuvoje yra profesorius Mykolas Römeris – žymiausias prieškario Lietuvos teisės mokslininkas ir praktikas. Siekdamas sukurti Lietuvos konstitucinės teisės pagrindus pagal Vakarų teisinės kultūros principus, M. Römeris Lietuvos konstitucinės teisės institutus analizavo remdamasis kitų valstybių patirtimi[1]. M. Römerio ir kitų Lietuvos mokslininkų pradėtus konstitucionalizmo, taip pat ir užsienio valstybių konstitucinės teisės lyginamuosius tyrimus nutraukė 1940 m. SSRS įvykdyta Lietuvos okupacija ir aneksija.

1990 m. kovo 11 d. atkūrus Lietuvos valstybės nepriklausomybę

1 Mykolas Römeris rašė, kad „<...> moderninės konstitucinės teisės atžvilgiu mes turime studijuoti konstitucinę ir socialinę Prancūzijos, Anglijos, Šveicarijos ir USA evoliuciją <...>“. RÖMERIS, M. Valstybė ir jos konstitucinė teisė. T. 1. Vilnius, 1934, p. 329.

Lietuvos teisės sistema ir jos konstituciniai pagrindai buvo pradėti kurti ne tik atsižvelgiant į valstybės konstitucinę raidą, bet ir perimant Vakarų demokratinių teisinių valstybių patirtį. Lietuvos ir kitų valstybių mokslininkų susidomėjimą įvairių valstybių konstitucinės teisės lyginamaisiais tyrimais labai paskatino XX a. pabaigoje įvykusi vadinamųjų socialistinių valstybių griūtis, kai iš komunistinės sistemos gniaužtų išsiveržė nemažai Rytų ir Vidurio Europos valstybių. Buvo rengiamos naujos jų konstitucijos, pradėti kitų valstybių konstitucinės raidos, konstitucijų ir atskirų konstitucinių institutų tyrimai, taip pat ir lyginamuoju aspektu. Tokie tyrimai visada buvo ir yra labai naudingi, nes padeda atskleisti bendrąsias valstybių konstitucinės raidos tendencijas, įžvelgti skirtumus, numatyti ir pagrįsti būsimojo reguliavimo poreikius.

Lyginamoji konstitucinė teisė spartėjant globalizacijos procesams, kai pasaulio valstybes susieja vis glaudesni politiniai, ekonominiai ir teisiniai ryšiai, tampa vis reikšmingesnė. Viena vertus, susiformavo keletas viršnacionalinių teisės sistemų, tarptautinė ir Europos Sąjungos teisė, tarptautinių teismų sprendimai veikia valstybių nacionalinę konstitucinę teisę. Kita vertus, tarptautinė teisė ir Europos Sąjungos teisė grindžiama pagarba valstybių konstitucinėms tradicijoms. Tyrinėti įvairių teisės sistemų ryšį, sąveiką ir įtaką viena kitai yra būtina, nes tai padeda kurti bendrąją konstitucinę erdvę ir išsaugoti nacionalinių konstitucinių sistemų savitumą.

Lyginamosios konstitucinės teisės mokslo šakos objektas yra įvairių valstybių konstitucinė teisinė tikrovė, kuri suprantama labai plačiai – ji apima ir konstitucines idėjas, ir konstitucinį reguliavimą, ir to reguliavimo įgyvendinimo praktiką. Vadovėlį „Lyginamoji konstitucinė teisė“ sudaro dvylika skyrių. Pirmiausia pateikiama pasaulio valstybių konstitucinės teisės sampratos ir konstitucinės teisės šaltinių įvairovė, atskleidžiami lyginamosios konstitucinės teisės kaip teisės mokslo šakos ir studijų dalyko ypatumai. Analizuojamos konstitucinės teisės mokslo kryptys, aptariant ir moderniąsias konstitucinės teisės mokslo tendencijas. Daug dėmesio skiriama konstitucijos kaip aukščiausiosios teisės sampratai,

įvairių konstitucijos modelių analizei, konstitucionalizmo raidai. Nagrinėjama tarptautinės ir Europos Sąjungos teisės įtaka nacionaliniam konstituciniam reguliavimui, atskleidžiami konstituciniai valstybių narystės Europos Sąjungoje aspektai. Tyrinėjama konstitucijų apsauga, konstitucinės kontrolės modelių įvairovė. Žmogaus teisės ir jų apsauga – vienas iš svarbiausių konstitucinės teisės institutų – analizuojama atskleidžiant konstitucinių žmogaus teisių katalogų įvairovę ir jų turinį. Taip pat tiriami konstituciniai pilietybės instituto aspektai, aptariami konstituciniai tiesioginės demokratijos institutai, rinkimų sistemų įvairovė, referendumų ypatumai. Nagrinėjamas politinių partijų ir visuomeninių (nevyriausybinių) organizacijų, profesinių sąjungų teisinis statusas. Daug dėmesio skiriama valstybės formų įvairovei, valstybę formuojantiems elementams: valstybių valdymo modeliui, teritorinei struktūrai, politiniam režimui. Konstitucinis valstybės valdžios institutas atskleidžiamas tyrinėjant valdžių padalijimo, teisės viršenybės ir kitus konstitucinius principus. Plačiai aptariamos valstybės valdžią įgyvendinančiosios institucijos: parlamentai (įstatymų leidžiamoji valdžia), vyriausybės ir valstybės vadovo institutai (vykdomoji valdžia), teismai (teisminė valdžia).

Vadovėlyje aptariami įvairių pasaulio valstybių konstitucinės teisės institutai suteikia galimybę palyginti juos su Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtintaisiais, įžvelgti jų panašumus ir skirtumus. Konstitucinio reguliavimo įvairovės pažinimas lyginamuoju aspektu padeda geriau suvokti Lietuvos konstitucionalizmo sąrangą.

Lyginamąja tematika rašantys autoriai susiduria su specifinėmis problemomis: konstituciniai aktai ir juos aiškinanti konstitucinė jurisprudencija yra parašyti įvairiomis kalbomis (tik dalis jų išversta į plačiau žinomas kalbas, tuo labiau kad ir vertimo kokybė labai skirtinga), tos pačios sąvokos ar kategorijos skirtingose konstitucinėse sistemose yra nevienodo turinio ir apimties, skiriasi ir mokslinės bei teisminės argumentacijos tradicijos ir t. t. Kaip nesuklysti, kur pasitikrinti, kaip išdėstyti viską lietuviškame vadovėlyje? Ar galime būti tikri, kad pasirinkti lyginimo pavyzdžiai yra patys būdingiausi, kad pakanka argumentų pagrįsti bendrumui

ir savitumui? Kokiais keliais ateina naujovės? Ar pastebėtos tendencijos tikrai esminės, ar visiškai galime pasitikėti turimais šaltiniais? Tokie klausimai ne kartą kilo ne vienam knygos autoriui, dėl jų kiek užsitęsė ir redaktorių komisijos darbas.

Antrasis vadovėlio leidimas – galimybė iš naujo peržiūrėti ankstesnį knygos tekstą, prireikus jį atnaujinti ar pakoreguoti, taip pat pasitelkti naujus autorius. Žinoma, knygos esmė liko ta pati, tačiau, kadangi pasaulio valstybių konstitucinės sistemos nuolat vystosi (jų pokyčius išreiškia konstitucinės pataisos ar konstituciją aiškinantys teismų sprendimai), tam tikri papildymai buvo būtini. Be to, vadovėlio autoriai negalėjo nepastebėti naujų mokslinių straipsnių ar veikalų, kuriuose įvairių šalių teisininkai mokslininkai nagrinėjo konstitucinės teisės problemas. Tuo labiau, kad tie darbai turi ne tik mokslinę reikšmę, bet vienaip ar kitaip veikė konstitucinį reguliavimą ar jo oficialų aiškinimą.

Vadovėlį parengė Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos Viešosios teisės instituto ir kitų institutų, taip pat kitose institucijose dirbančių Lietuvos teisės mokslininkų kolektyvas. Jis skirtas visų pirma aukštųjų mokyklų teisės fakultetų studentams, bet bus naudingas ir asmenims, studijuojantiems politologiją, istoriją, kitus visuomenės mokslus, taip pat suteiks naudingų žinių visiems, kurie domisi užsienio valstybių konstitucijomis, konstitucionalizmo raida pasaulio valstybėse.

Prof. dr. Toma Birmontienė
Prof. dr. Egidijus Jarašiūnas
Doc. dr. Jolita Milliuvienė

I skyrius

Valstybių konstitucinė teisė ir jos šaltiniai. Lyginamosios konstitucinės teisės samprata

Prof. dr. **Toma Birmontienė**

I SKYRIAUS TURINYS

1. Konstitucinė teisė ir jos šaltiniai pasaulio valstybėse 15
1.1. Konstitucinės teisės samprata ir raida 15
1.2. Konstitucinės teisės reguliavimo objektas ir metodai 24
1.3. Konstitucinė teisė kaip mokslo sritis 25
1.4. Konstitucinės teisės ir konstitucinės doktrinos sampratos įvairovė 26
1.5. Pasaulio valstybių konstitucinės teisės šaltinių įvairovė. Teisės tradicijos įtaka konstitucinės teisės sistemai ir šaltiniams 43
1.6. Konstitucinės teisės šaltinių sistema 50
2. Lyginamosios konstitucinės teisės samprata 95
2.1. Lyginamoji konstitucinė teisė kaip teisės mokslo šaka ir lyginamosios teisėtyros dalis 95
2.2. Lyginamosios konstitucinės teisės mokslo tyrimo objektas ir metodologija, tikslai, santykis su kitomis teisės mokslo šakomis 100
2.3. Lyginamoji konstitucinė teisė kaip studijų dalykas 102

1. Konstitucinė teisė ir jos šaltiniai pasaulio valstybėse

1.1. Konstitucinės teisės samprata ir raida

Lyginamosios konstitucinės teisės samprata neatsiejama nuo konstitucinės teisės sampratos nacionalinėje teisės sistemoje.

Sąvoka „konstitucinė teisė“ vartojama keliomis prasmėmis: 1) kaip nacionalinės teisės sritis; 2) kaip teisės mokslo sritis; 3) kaip studijų dalykas.

Konstitucinė teisė kaip teisės sritis – teisės normų ir principų, įtvirtinančių nacionalinio teisinio reguliavimo pagrindus, sistema – taip pat gali būti suprantama skirtingai, t. y. aiškinama materialiuoju ir formaliuoju požiūriu. M. Romeris formaliuoju požiūriu konstitucinę teisę siejo su rašytinės konstitucijos buvimu, o materialiąja prasme – su pačios valstybės, jos valdžios konstrukcija, išreikšta teisėje, kurią turi kiekviena valstybė[2].

Konstitucinė teisė kaip teisės mokslo (ji gali būti vadinama ir konstitucijos teorija – angl. *constitutional theory*) sritis – tai teorijų, doktrinų, koncepcijų, hipotezių, mokymų konstitucinės teisės klausimais visuma, su kuria susipažįstama iš monografijų, studijų, vadovėlių, mokslinių straipsnių, komentarų ir konferencijų pranešimų.

Konstitucija kaip aukščiausioji teisinė realybė, nustatanti valdžios įgaliojimų ribas ir sauganti asmens teises ir laisves, yra Vakarų teisinės civilizacijos kūrinys, įkūnijantis nuo konstitucionalizmo sąvokos neatsiejamą valdžią saistančios ir asmenį ginančios aukščiausiosios teisės idėją. Ši sąvoka vartojama taip pat keliomis prasmėmis: 1) kaip valdžios ribojimo doktrina, aukščiausios galios šalies teisės aktas, kuriuo siekiama apsaugoti asmenį ir visą visuomenę nuo jų pačių suformuotos valdžios galimų piktnaudžiavimų; 2) kaip sąjūdis minėtajai doktrinai įgyvendinti; 3) kaip reali teisinė tvarka, sukurta ir funkcionuojanti pagal konstitucionalizmo doktriną.

Konstitucinalizmo sąvoka gali būti aiškinama ir klasifikuojama įvairiais aspektais, įvardijant ir vadinamąjį liberalų konstitucionalizmą (angl.

2 ROMERIS, M. Valstybė. T. 1. Vilnius, 1995, p. 317.

I

liberal constitutionalism), suprantamą kaip valdžių atskyrimo ir ribojimo doktriną[3].Vis dėlto reikėtų sutikti su kai kurių autorių nuomone, kad sąvoka *liberalus konstitucionalizmas* yra oksimoronas, kadangi konstitucionalizmas gali būti tik liberalaus turinio[4].

Konstitucionalizmas, grindžiamas valdžių padalijimo ir teisinės valstybės samprata, gali būti įvairiai klasifikuojamas istoriniu aspektu. Šios doktrinos susiformavimo pradžia priskiriama XVII a. vidurio ir pabaigos laikotarpiui, kai oponuojant absoliutinės valdžios įsitvirtinimui buvo ieškoma konstitucionalizmu grindžiamos valstybės valdymo tvarkos istorinių aspektų. Šios koncepcijos pradžia sietina ir su 1776 m. Virdžinijos konstitucija ir JAV ir Prancūzijos konstitucijomis, ir gali būti įvardijamas ir *moderniu konstitucionalizmu*[5].

Konstitucionalizmas yra Vakarų teisinės civilizacijos, kuri „primetė savo žaidimo taisykles kitoms civilizacijoms“[6], kūrinys, paremtas esmine idėja – valdžia riboti teisės priemonėmis (visų pirma konstitucija) siekiant apsaugoti piliečių teises. Konstitucionalizmo ištakų analizė neatsiejama nuo visos civilizacijos teisės istorijos. Senovės graikų ir romėnų mintys ir valstybinio gyvenimo patirtis, Europos ieškojimai viduramžiais, sprendimai dėl Vakarų pasaulio valstybių gyvenimo tvarkos naujaisiais laikais – kelrodžiai į konstitucinę santvarką. JAV konstitucijos kūrėjai savo idėjas grindė Apšvietos epochos idėjomis ir senovės graikų ir Romos valstybių sąrangos patirtimi, antikos mąstytojų darbais[7].

3 Plačiau apie konstitucionalizmo sampratų įvairovę žr.: SCHUTZE, R. Constitutionalism(s). In: The Cambridge Companion to Comparative Constitutional Law. Edited by Roger Masterman and Robert Schutze. Cambridge University Press. 2019, p. 40–66.

4 SZENTE, Z. Populism and populist constitutionalism. In: Populist Chalenges to Constitutional Interpretation in Europe and Beyond. Edited by Frzsina Gardos-Orosz and Zoltan Szente. Published by Routledge. 2021, p. 12–13.

5 GIL, X. Introduction. In: Constitutional Moments. Founding Myths, Charters and Constitutions though History. Edited by Xavier Gil. Brill. 2024, p. 5.

6 GUDAVIČIUS, E. Lietuvos europėjimo keliais. Istorinės studijos. Vilnius: Aidai, 2002, p. 17.

7 RICKS, T. E. First Principles. *What America's Founders Learned from the Greeks and Romans and How That Shaped Our Country*. HarperCollins Publishers, New York. 2020.

Kituose pasaulio regionuose taip pat ieškota tinkamiausių valstybės organizavimo formų, bet ten vykusios mokslinės teisingiausios santvarkos paieškos liko konstitucionalizmo doktrinos formavimosi nuošalyje[8].

Konstitucionalizmas kaip valstybiškai organizuotos bendruomenės gyvenimo praktika yra neatsiejamas nuo teisės viešpatavimo[9]. Valdžia valstybėje veikia paklusdama teisei, o pagarba asmens teisėms – neginčijama nuostata. Viena vertus, valstybė gali turėti konstituciją, bet jeigu joje neužtikrinama demokratinė valdžios organizacija, nėra realaus valdžios ribojimo teisės priemonėmis, nefunkcionuoja teisminės asmens teisių ir laisvių apsaugos mechanizmas, – jos negalima laikyti valstybe, kurioje įtvirtintas konstitucionalizmas. Kita vertus, jei minėtieji konstituciniai elementai yra iškraipomi, pakeičiami kitais ar kai kurių iš jų atsisakoma, valstybės konstitucinė sistema tampa nominali ir negali užtikrinti konstitucionalizmo siekių.

Mokslinėje literatūroje diskutuojama dėl *lyginamojo konstitucionalizmo* koncepcijos, kadangi konstitucijų kūrimas jau nebėra tik nacionalinės valstybės vidaus reikalas, šį procesą neišvengiamai veikia tarptautiniai, transnacionaliniai veiksniai, ryškus ir kitų konstitucinių sistemų poveikis (skolinimasis)[10].Vertinant šio proceso poveikį konstitucionalizmo plėtrai, kaip vienas iš šio proceso neigiamų aspektų gali būti įvardijamas vadinamasis piktnaudžiavimas konstituciniais skoliniais (angl. *abusive constitutional borrowing*), autoritarinių sistemų pastangos ne tik pridengti nedemokratines praktikas liberaliosios demokratijos sistemų skoliniais, bet ir juos išnaudoti siekiant įtvirtinti, pateisinti nedemokratinius konstitucinės

8 Senovės Kinijoje valstybė egzistavo daug tūkstantmečių, buvo sukurtas ir išplėtotas biurokratinis valstybės valdymo aparatas, bet teisės viršenybės principas nebuvo pripažįstamas ir nelaikytas reikšmingu, o vietoj jo vyravo valdymas taikant (pagal) teisę (angl. rule by law rather rule of law). Fukuyama, F. Political Order and Political Decay: from the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy. New York, 2014, p. 354–369, 357.

9 Plačiau apie konstitucionalizmo doktriną ir jos ištakas: JARAŠIŪNAS, E. Konstitucionalizmo priešistorė: ištakos ar pirmavaizdis. Jurisprudencija, 2009, 4(118), p. 21–46.

10 Žr. plačiau: DIXON, R.; LANDAU, D. Abusive Constitutional Borrowing. *Legal Globalization and the Subversion of Liberal Democrasy*.Oxford University Press. 2021.

sistemos pokyčius[11]. Tai demonstruoja Rusijos, Baltarusijos, kai kurios Pietų Amerikos valstybės, pavyzdžiui, Kuba, Venesuela ir kt., *inter alia*, jų konstituciniai pokyčiai. Ypač ryškus šis procesas žmogaus teisių srityje, nedemokratinių režimų siekis deklaruoti konstitucinius žmogaus teisių katalogus, tik formaliai grindžiamus demokratinėmis nuostatomis, nesiekiant jų įgyvendinti ir taip iškreipiant žmogaus teisių esmę.

Aiškinantis mokslinę konstitucionalizmo kategoriją, susiduriame ir su *populistinio konstitucionalizmo* (angl. *populist constitutionalism*) samprata[12], kuri siejama su populizmu kaip politikos fenomenu. Populizmą sunku apibūdinti griežtais terminais, jam netinka nei istorinio laikotarpio, nei geografinio paplitimo aspektai. *Populistinis konstitucionalizmas* gali būti suprantamas ir kaip vadinamųjų autoritarinių populistų atėjimas į valdžią siekiant keisti konstitucinę sąrangą, priimti naują populistiniais principais grindžiamą konstituciją arba ją iš esmės keisti, kaip antai Peru – 1995 m., Venesuela – 1999 m., Vengrija – 2011 m., Turkija – 2017 m. konstitucijos pataisos[13]; taip pat ir Lenkijos populistų siekiai 2015 m. keisti Konstitucinio Tribunolo sudėtį, o ir vėliau riboti teisminės valdžios nepriklausomumą. Aptinkama ir *transnacionalinio konstitucionalizmo* sąvoka[14], kuri turėtų būti suprantama ir kaip tarptautinę demokratinių valstybių bendruomenę vienijantis fenomenas, suartinantis nacionalines konstitucines sistemas.

11 Ten pat.

12 Plačiau žr.: SZENTE, Z. Populism and populist constitutionalism. Iš: Populist Challenges to Constitutional Interpretation in Europe and Beyond. Edited by Frzsina Gardos-Orosz and Zoltan Szente. Published by Routledge. 2021, p. 3–28; BLOKKER, P. Populist Constitutional politics and civil society fundamentalism. In: Research Handbook on the Politics of Constitutional Law. Edited by Mark Tushnet, Dmitriy Kochnev. Edward Elgar Publishing. 2023, p. 634–657.

13 SZENTE, Z. Populism and populist constitutionalism. Iš: Populist Challenges to Constitutional Interpretation in Europe and Beyond. Edited by Frzsina Gardos-Orosz and Zoltan Szente. Published by Routledge. 2021, p. 10.

14 Nuo nacionalinės konstitucijos iki transnacionalinio konstitucionalizmo. Tarptautinė konferencija. 2022 m. spalio 25 d. Vilnius. Redakcinės kolegijos pirmininkas Gintaras Goda. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2024. https://lrkt.lt/data/public/uploads/2024/04/tarptautine-konferencija-web.pdf

Konstitucinės teisės doktrinos kūrimo pradininkėmis laikytinos Europos ir Šiaurės Amerikos valstybės, kurių teisės sistema ir mokslinė doktrina tapo dabartinės šios teisės sampratos pagrindu. Europoje, ypač žemyninėje, ilgą laiką (iki XVII a.) vyravo privatinės teisės reikšmingumo doktrina ir idealiąja laikomos romėnų privatinės teisės studijos. Nors ir buvo domimasi Romos valstybės sandaros įvairove, kitų valstybių organizavimo pavyzdžiai vertinti kaip nereikšmingi, neatitinkantys tam tikro idealios valstybės modelio. Skirtingai nei žemyninėje Europoje, Anglijoje buvo aktyviau plėtojama viešoji teisė, tad tam tikra prasme galima šią šalį laikyti konstitucinės teisės doktrinos pradininke. Anglijos karaliaus valdžios ypatumai, karališkųjų teismų veikla skatino viešosios teisės raidą. Didžioji laisvių chartija 1215 m. (lot. *Magna Carta Libertatum*) buvo vienas iš pirmųjų konstitucinių dokumentų, šiuo metu Anglijos teisėje jam teikiamas konstitucinės teisės lygmuo. Kitas neilgai galiojęs permainingų istorinių Anglijos laikų dokumentas – 1653 m. Instrument of Government – taip pat priskirtinas prie pirmųjų konstitucinių aktų. Reikšmingas ir 1679 m. Habeas Corpus Act, įtvirtinęs asmens laisvės garantijas, taip pat 1689 m. Bill of Rights, kuris Anglijai suteikė konstitucinius pagrindus. Anglijos teisės doktrina buvo itin svarbių konstitucinės teisės principų, kaip antai parlamento kaip tautos atstovybės viršenybės, teisės viršenybės (angl. *rule of law*), lopšys.

Konstitucinė teisė, palyginti su kitomis teisės šakomis, susiformavo gana vėlai – XVIII ir XIX a. sandūroje. Šios teisės šakos atsiradimą lėmė tam tikri veiksniai, *inter alia* rašytinių konstitucijų, kaip antai 1787 m. JAV, 1791 m. Lenkijos ir Lietuvos, 1791 m. Prancūzijos, ir kitų konstitucinių aktų priėmimas. Prancūzijoje 1789 m. priimtoje Žmogaus ir piliečio teisių deklaracijoje buvo dėstomas konstitucinių žmogaus teisių katalogas, 1776 m. JAV Nepriklausomybės deklaracijoje pabrėžiama tautos kaip valstybės valdžios šaltinio svarba[15]. Šių ir kitų teisės aktų priėmimas, jų teisinė reikšmė revoliucijų epochos laikotarpiu iš esmės keitė valstybių

15 Plačiau apie pirmųjų konstitucijų reikšmę konstitucinės doktrinos plėtrai: JARAŠIŪNAS, E. Apie pirmąsias konstitucijas ir jų reikšmę. Jurisprudencija, 2010, 2(120), p. 23–52.

valdymo principus ir monarchų įgaliojimus, įtvirtino parlamentų galias, suteikė konstitucijai steigiamosios teisės funkciją ir skatino konstitucinės teisės raidą. Teisės viršenybės principo pripažinimas, teisinės valstybės idėjos skatino naujų konstitucinių institutų kūrimą.

Konstitucinė teisė, skirtingai nuo kitų, *inter alia* civilinės teisės, šakų, kūrimosi pradžioje negalėjo remtis istorine teisine patirtimi, – jos tiesiog nebuvo. Ilgus šimtmečius nebuvo net valstybės tvarkymo ir valdymo klausimus nusakančios teisės poreikio, nes vyravo monarcho valdžia, kurią menkai ribojo kiti valstybės valdžios institutai (luomų parlamentai), be to, viešosios teisės raida negalėjo (ir dabar negali) prilygti sąlygiškai apsčios privatinės teisės raidai. Besikurianti konstitucinė teisė turėjo iškelti ir atsakyti į daug naujų valstybei svarbių klausimų. Prigimtinių žmogaus teisių pripažinimas ir jų teisinis užtikrinimas klojo konstitucinės teisės kaip savarankiškos teisės šakos pagrindus. Nė viena kita teisės šaka tokių klausimų nesprendė.

Konstitucinės teisės pavadinimas kildinamas iš lotynų kalbos žodžio *constitutio*, kuris senovės Romoje buvo vartojamas keliomis reikšmėmis, taip pat ir imperatoriaus dekreto[16]. Konstitucijos kaip tam tikro rašytinio dokumento samprata siejama su XVIII a. pabaigos JAV ir Prancūzijos konstitucijomis.

Konstitucinė teisė kartais yra vadinama valstybine teise. Toks pavadinimas siejamas su vadinamąja vokiečių teisės tradicija, kurią perėmė konstitucijos neturėjusi carinė Rusija ir kai kurios kitos valstybės. Rusijoje šio termino atsisakyta tik XX a. pabaigoje, žlugus sovietinei sistemai. Minėtieji pavadinimai gali būti tapatinami, bet galima įžvelgti ir tam tikrų jų reikšmės skirtumų. Lietuvoje tarpukariu Kauno Vytauto Didžiojo universitete turėjo būti dėstoma valstybinė teisė, bet M. Romeris paskaitose ir mokslo darbuose įtvirtino konstitucinės teisės pavadinimą, sekdamas prancūzų teisės tradicija ir pabrėždamas sąvokų netapatumą[17]. Šiuo metu

16 Plačiau apie konstitucijos sąvokos reikšmes – Lietuvos konstitucinė teisė. Mykolo Romerio universitetas, vadovėlis, trečioji laida. 2023. p. 15–29.

17 ROMERIS, M. Valstybė. T. 1. Vilnius, 1995, p. 316–317.

konstitucinės teisės pavadinimas vyrauja daugelio valstybių teisės tradicijose, šis terminas kartu su valstybinės teisės terminu, jų netapatinant, vartojamas ir Vokietijoje. Prancūzijoje nuo pat pradžių formavosi konstitucinės, o ne valstybinės teisės samprata, – tai tikriausiai lėmė gausi šios šalies konstitucijų rengimo ir priėmimo patirtis, nes kiekvienas reikšmingas valstybės valdymo formos pokytis buvo įtvirtinamas konstitucija ar konstitucinio lygmens aktu.

Konstitucinės teisės raidą skatino ir politologijos mokslo doktrinos, kuri tam tikra prasme menkino konstitucinės (ar valstybinės) teisės reikšmingumą, plėtra. Konstitucinę teisę buvo bandoma kitaip įvardyti, suskaidyti. Prancūzijos universitetuose nuo 1954 m. konstitucinės teisės dalykas buvo reorganizuotas ir pradėtas vadinti „Konstitucinė teisė ir politiniai institutai“. Tokius pokyčius taip pat lėmė didėjanti politologijos mokslo įtaka, bet vėliau vis dėlto buvo grįžtama prie konstitucinės teisės kaip bendrojo studijų dalyko pavadinimo. Konstitucinės teisės raidą veikė ir vis didėjanti viešosios teisės lyginamųjų tyrimų reikšmė, matyt, paskatinusi ir lyginamosios konstitucinės teisės kaip savarankiškos teisės šakos atsiradimą.

Konstitucinė teisė valstybių teisinėse sistemose vertinama skirtingai. Kai kur ji laikoma aukščiausiąja teise (pavyzdžiui, Lietuvos teisės doktrinoje ir JAV teisės sistemoje), kitur – svarbia, bet lygiaverte kitoms teisės šakoms (Lenkijoje, Latvijoje, Čekijoje ir kt.). Anglijos (Jungtinės Karalystės) teisės doktrinoje ji glaudžiai siejama su administracine teise, paprastai jos ir studijuojamos kartu. Islamo valstybėse konstitucinė teisė susipina su religine doktrina, kuri ten vyrauja ir lemia konstitucinės teisės pobūdį (kaip antai Irane), dažniausiai atsispindi ir konstitucijų tekstuose.

Konstitucinės teisės reikšmingumą valstybių teisės sistemose lemia tam tikros aplinkybės, *inter alia* esminiai valstybės raidos pokyčiai, kurių pasekmė būna naujų konstitucijų priėmimas, savo ruožtu sureikšminantis konstitucinę teisę ir suteikiantis jai išskirtinumo. Antai pokyčiai Pietų Afrikos Respublikoje – apartheido panaikinimas – lėmė naujų konstitucijų (1993 m. (laikinoji), 1996 m.) priėmimą ir demokratinių valstybės

valdymo principų įtvirtinimą, taip pat ir naujų teisinių priemonių – visuomenės susitaikymo (angl. *reconciliation*) – būtinumą. Pietų Amerikos valstybėse žlugus karinėms diktatūroms konstitucinė teisė tapo daug svarbesnė, susikūrė konstitucinės kontrolės institucijos.

Istoriniai pasaulinių karų (Pirmojo, o labiausiai – Antrojo) padariniai veikė konstitucinės teisės raidą, pabrėžė jos reikšmingumą. XX a. antrojoje pusėje konstitucinei teisei buvo skiriama itin daug dėmesio, padidėjo konstitucijų poreikis, išsiplėtė konstitucinės teisės reguliuojamojo dalyko ribos – jos tyrimo objektu tapo ne tik pilietinės ir politinės, bet ir socialinės ekonominės teisės, konstitucinių teisių užtikrinimo galimybės. Buvo steigiami nauji nacionalinės teisės institutai, kaip antai ombudsmeno. Žmogaus teisės tapo svarbiu tarptautinės teisės objektu (priimti svarbūs Jungtinių Tautų Organizacijos dokumentai[18], Europos Tarybos 1950 m. Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija (Europos žmogaus teisių konvencija) ir kt. Visi šie veiksniai darė (ir tebedaro) įtaką valstybių konstitucinės teisės sampratai, didėja šios teisės šakos reikšmė ir plečiasi jos reguliavimo sfera.

Šiuolaikiniame pasaulyje, ypač XX a. pabaigoje – XXI a. pradžioje, konstitucinės teisės svarbą daugelyje valstybių lemia konstitucinės kontrolės institucijų – konstitucinių teismų – atsiradimas ir veikla, taip pat bendrosios kompetencijos teismų atliekama konstitucingumo priežiūra. Konstitucinės kontrolės institucijos, interpretuodamos konstitucijų nuostatas, praturtina ir kuria konstitucinę doktriną, suteikia konstitucijai, taip pat ir konstitucinei teisei, išskirtinę steigiamąją reikšmę.

Esama įvairių konstitucinės teisės sampratos apibrėžčių, pavyzdžiui, kad konstitucinė teisė plačiuoju aspektu gali būti traktuojama kaip susidedanti iš dviejų šakų (sričių) – institucijų teisės ir žmogaus teisių[19].

18 Pavyzdžiui, Jungtinių Tautų Organizacijos (JTO) dokumentai: Visuotinė žmogaus teisių deklaracija (1948 m.); Tarptautinis pilietinių ir politinių teisių paktas (1966 m.) ir jo papildomieji protokolai; Tarptautinis ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių paktas (1966 m.) ir jo papildomieji protokolai; Tarptautinė vaiko teisių apsaugos konvencija (1989 m.) ir kt.

19 HERINGA, A. W. Constitutions Compared. *An Introduction to Comparative Constitutional Law.* Seventh edition. Published by Eleven, 2023, p. 25.

Konstitucinės teisės terminas mokslinėje literatūroje nebūtinai visais atvejais yra siejamas tik su suverenios valstybės teise. Šiuo terminu gali būti vadinama ir tam tikra viršnacionalinės teisės dalis[20]. Šio termino vartojimą paskatino 2004 m. Europos Sąjungos sutartis dėl konstitucijos Europai (angl. *Treaty Establishing a Constitution for Europe*), kuri neįsigaliojo[21], ir ją pakeitė vadinamoji Lisabonos sutartis (iš dalies keičianti Europos Sąjungos sutartį ir Europos Bendrijos steigimo sutartį, pasirašyta Lisabonoje 2007 m. gruodžio 13 d.). Europos Sąjungos Teisingumo Teismo (toliau – ir Teisingumo Teismas) jurisprudencijoje vartojami terminai, suteikiantys Europos Sąjungos (toliau – ir ES) sutartims tam tikrą konstitucinį pobūdį. 1986 m. Teisingumo Teismas Europos Bendrijos steigimo sutartį apibūdino kaip konstitucinę chartiją (angl. *constitutional charter*), o Europos Bendriją – kaip bendruomenę, grindžiamą teisinės valstybės principais (angl. *community based on the rule of law*)[22]. Vėlesnėse bylose Teisingumo Teismas pripažino ES teisės principų konstitucinę prasmę, todėl ES teisės specialistų parašytuose darbuose konstitucinės teisės terminas neretai vartojamas tam tikrai ES teisės sričiai apibūdinti. ES konstitucinė teisė – tai ES steigiamoji teisė, t. y. sutartys, kuriomis grindžiama ES, jos institucijų formavimas ir kompetencija. 2000 m. Nicoje priėmus ES Pagrindinių teisių chartiją, kuri, įtraukus ją į Lisabonos sutartį, tapo privaloma, ES teisė pasipildė ir žmogaus teisių apsaugos nuostatomis, todėl atsirado prielaidų tam tikrą ES teisės dalį vertinti kaip savitą konstitucinę teisę. ES teisės integruotoji dalis yra ir valstybių ES narių konstitucinės tradicijos, kuriomis grindžiama ES teisė ir bendrieji teisės principai. Taigi akivaizdu, kad ES peržengia įprastines tarptautinės

20 Plačiau žr.: ROSAS, A.; AMATI, L. EU Constitutional Law. An Introduction. Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2010; Koen Lenaerts, Piet van Nuffel. Constitutional Law of the European Union. Robert Bray, Editor. Published by Sweet & Maxwell Limited. 1999.

21 Lietuva – pirmoji ES valstybė narė, 2004 m. ratifikavusi ES sutartį dėl Konstitucijos Europai (Seimas 2004 m. lapkričio 11 d. priėmė įstatymą „Dėl Sutarties dėl Konstitucijos Europai ratifikavimo“). Prancūzijos ir Nyderlandų referendumuose ji nebuvo patvirtinta ir neįsigaliojo.

22 ECJ, Judgment of 23 April 1986, 294/83, *Parti écologiste "Les Verts" v European Parliament*, ECR 1986, 1339, para. 23.

organizacijos apibrėžimo ribas, kita vertus, nėra pagrindo jos laikyti supervalstybe ar panašaus pobūdžio dariniu[23].

1.2. Konstitucinės teisės reguliavimo objektas ir metodai

Bet kokių konstitucinių tyrimų dėmesio centre – konstitucinė teisė (kai kuriose šalyse ji gali būti vadinama valstybine teise). Nagrinėdami šios teisės ypatybes, kai kurie autoriai ją traktuoja kaip vieną iš nacionalinės teisės šakų, kuri skiriasi nuo kitų savo reguliavimo objektu ir reguliavimo metodais. Kiti autoriai yra linkę ją laikyti aukščiausia nacionalinės teisės sritimi, lemiančia visą nacionalinio teisinio reguliavimo sistemą.

Autoriai, nagrinėjantys konstitucinę teisę kaip teisės šaką, ją įvardija pagrindine nacionalinės teisės šaka, kurios reguliavimo objektas – viešosios valdžios organizavimo pagrindai ir asmens teisės. Šioje teisės šakoje vyrauja imperatyvusis tyrimo metodas; dispozityvusis metodas taikomas daug rečiau.

Tie, kurie konstitucinę teisę laiko aukščiausiąja nacionaline teise, teigia, kad ji neturi atskiro reguliavimo dalyko, bet nustato visų socialinių santykių teisinio reguliavimo pagrindus. Ši teisė nacionalinėje teisės sistemoje išsiskiria savo aukščiausia teisine galia, steigiamuoju ir pirminiu pobūdžiu, visą teisę į vieną sistemą integruojančio branduolio, ordinarinės teisės teisiškumo mato funkcija. Tokia konstitucinės teisės samprata siejasi su konstitucijos kaip aukščiausios teisės koncepcija.

Konstitucinės teisės reguliavimo metodai paprastai atitinka tradicinius viešosios teisės teisinio reguliavimo metodus: tai *dispozityvusis* (koordinacinis, autonominis), suteikiantis teisinio santykio subjektams teisę pasirinkti elgesio modelį, predisponuojant (preziumuojant) subjektų lygybę, ir *imperatyvusis* (administracinis, subordinuojantis), kai teisinio santykio dalyviai nėra lygūs, t. y. yra subordinuoti, turi nedidelę nuožiūros laisvę ir veikia pagal teisės normoje nustatytus reikalavimus. Konstitucinėje teisėje taikomi teisinio reguliavimo būdai – įpareigojimas, draudimas,

23 JARAŠIŪNAS, E. Europos Sąjungos teisinio kvalifikavimo problemos. *Jurisprudencija*, 2011, 18(4).

įgaliojimas, kurie įvairiai pasireiškia priklausomai nuo teisinio santykio pobūdžio, konstitucinės teisės instituto.

1.3. Konstitucinė teisė kaip mokslo sritis

Konstitucinė teisė kaip viena iš teisės mokslo sričių – tai sistema žinių apie konstitucinės teisės objektą, t. y. valstybės valdžios įgyvendinimą, valdžių padalijimą ir kt., valstybės valdžios institucijų sudarymo ir jų kompetencijų klausimus, asmens ir valstybės santykius, konstitucinių žmogaus teisių sistemą ir jų garantijas. Svarbiausias konstitucinių tyrinėjimų tikslas – atskleisti ir paaiškinti konstitucinių idėjų, konstitucinės teisės normų, principų, konstitucinės praktikos esmę ir reikšmę, konstitucinės tikrovės raidos dėsningumus, ypatumus, tendencijas. Konstitucinės teisės mokslininkų tyrinėjimų objektas yra ir konstitucinės idėjos, doktrinos, koncepcijos. Kiekvienoje valstybėje konstitucinės teisės mokslas plėtojamas skirtingomis kryptimis[24], bet paprastai šias kryptis veikia vyraujanti teisės – bendrosios (anglų ir amerikiečių) ar civilinės (kontinentinė, romanų ir germanų) – tradicija, o teisės doktrinų įvairovę atskirose valstybėse lemia istorinė teisės tradicijos raida, tam tikri valstybingumo pokyčiai, valstybės formų kaita.

Prigimtinės teisės doktrina buvo labai reikšminga formuojantis konstitucinei teisei kaip savarankiškai teisės sričiai. Konstitucinės teisės mokslininkų tyrimai svarbūs analizuojant tarptautinę žmogaus teisių teisę, taip pat ES teisę. Konstitucinės teisės mokslas artimas kitoms teisės mokslo šakoms, *inter alia* administracinei teisei, tarptautinei teisei ir kt., taip pat ir kitoms mokslo sritims – filosofijai, politologijai, sociologijai (apie konstitucinės teisės mokslo istorinę raidą, kryptis kalbama II skyriuje).

Pagrindiniai konstitucinės teisės mokslo metodai atitinka tradicinius teisės mokslo analizės būdus, – taikomi istorinis, loginis, sisteminis, teleologinis, lyginamasis ir kiti tyrimo metodai.

Konstitucinės teisės mokymo disciplina – tai tam tikra susisteminta

24 Plačiau apie Lietuvos konstitucinės teisės mokslą ir jo raidą žr.: Lietuvos konstitucinė teisė. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2023, p. 62–82.

konstitucinės teisės mokslo žinių sritis, pasirinkta siekiant pažinti šią teisės šaką, dėstoma universitetuose supažindinant studijuojančiuosius su svarbiausiais šios teisės srities institutais ne tik teoriniu, bet ir praktiniu aspektu, aiškinantis, kaip konstitucinė teisė veikia konkrečioje valstybėje, kokių kyla jos įgyvendinimo teorinių ir praktinių problemų. Konstitucinės teisės disciplina dėl savo tyrimo srities ir pagrindinio tyrimo objekto – konstitucijos – reikšmingumo ir aukščiausios teisinės galios yra viena iš pagrindinių ir paprastai privalomųjų teisės studijų.

1.4. Konstitucinės teisės ir konstitucinės doktrinos sampratos įvairovė

Konstitucinė teisė reguliuoja esminius visuomeninius santykius, sudaro valstybės kaip tam tikros visuomenės organizacijos, individo ir valstybės santykių teisinius pagrindus. Paprastai jos reguliavimo sričiai priskiriami valstybės valdžios institucijų organizavimo, viešosios valdžios įgyvendinimo, žmogaus teisių, asmens ir valstybės santykiai. Konstitucinės teisės reguliavimo sritis įvairiose valstybėse traktuojama įvairiai ir neretai gana plačiai, tai lemia istorinė tradicija, konstitucijos prigimtis, jos reguliuojamų santykių apimtis. Šiuolaikinės (XX a. pabaigos – XXI a. pradžios) konstitucijos reglamentuoja daug įvairių sričių ir konstitucinio reguliavimo laukas yra išplečiamas į beveik visas teisės sritis, kaip antai 1999 m. Šveicarijos, 2011 m. Vengrijos, 1999 m. Suomijos, 1996 m. Pietų Afrikos Respublikos ir kai kurių kitų valstybių konstitucijos. Konstitucinės teisės skirtingumas nuo kitų teisės šakų susijęs ne tiek su reguliuojamų visuomeninių santykių pobūdžiu, bet su aukščiausiąja, steigiamąja konstitucinės teisės galia, nes pagrindinis jos šaltinis – konstitucija. Konstitucinės teisės reguliuojamo objekto specifiškumas lemia ir tai, kad konstitucinės doktrinos raidą lemia valstybės istorinė raida, o ypač politinis režimas. Nes tik demokratinė valstybės sąranga sudaro prielaidas realia tikrove ir mokslo metodais pagrįstos konstitucines doktrinos plėtrai.

Klausimus, priskirtinus konstitucinei teisei, lemia ir valstybių konstitucinės tradicijos. Antai **Anglijos (Jungtinės Karalystės)** konstitucinė doktrina turi ypatumų, kuriuos lemia konstitucinė istorinė

tradicija – kodifikuotos konstitucijos nebuvimas, kitų teisės šaltinių ypatumai, veikiantys ne tik šios teisės srities šaltinių doktriną, bet ir pačios konstitucinės teisės sampratą. Vienas iš žymiausių konstitucinės teisės mokslininkų ir šiuolaikinės konstitucinės doktrinos pradininkų A. V. Dicey XIX a. pabaigoje Anglijos konstitucinę teisę apibūdino kaip apimančią (be kitų dalykų) visas normas, apibrėžiančias suverenios valdžios sudėtį, reglamentuojančias suverenią valdžią įgyvendinančių įstaigų savitarpio ryšius arba nustatančias, kokiu būdu ta suvereni valdžia ar jos sudedamosios dalys vykdo savo įgaliojimus[25]. Anglijos istoriniai konstituciniai šaltiniai yra ir galiojančios konstitucinės sąrangos šaltiniai[26].

Anglijos (taip pat ir JAV) konstitucinė teisė netraktuojama kaip apimanti tokį platų visuomeninių santykių ratą, kaip kai kuriose kitose valstybėse, bet jos reguliuojamų santykių ribos gali plėstis. Ji dažniau apibrėžiama kaip teisės sistemos dalis, reglamentuojanti viešosios valdžios sistemą bei individo ir valstybės santykius, ar tiesiog reguliuojanti individo ir valstybės santykius[27]. Anglijos konstitucinėje mokslinėje doktrinoje pabrėžiama, kad šios šalies teisėje nėra griežto konstitucinės teisės apibūdinimo, taip pat ir griežto atribojimo nuo kitų teisės šakų, tad bet kuris kitos teisės srities klausimas gali tapti ir konstitucinės teisės reguliavimo objektu. Be to, daug konstitucinės teisės nuostatų nereglamentuojamos įstatymo forma, todėl norint jas išsiaiškinti ir suprasti reikia žvelgti į kitus šaltinius, taip pat ir į istorines valstybingumo tradicijas.

Anglijos (Jungtinės Karalystės) teisės tradicijoje konstitucinė teisė labai glaudžiai susijusi su administracine teise – ji taip pat analizuoja

25 DICEY, A. V. Konstitucinės teisės studijų įvadas (vertė L. Raudienė, R. Petkus). Vilnius: Eugrimas, 1998, p. 25.

26 Plačiau apie istorinių konstitucinių šaltinių reikšmę, lemiančią modernią Jungtinės Karalystės konstitucinę teisę žr.: MARTIN LAUGHLIN. The Evolution and Gestalt of the British Constitution. Iš : The Max Planck Handbookks in European Public Law. Constitutional Foundations. Volume 2. Edited by Armin von Bogdany, Peter M. Huber, Sabina Ragone. Oxford University Press. 2023, p. 689–735.

27 BRADLEY, A.W.; EWING, K.D. Constitutional and Administrative Law. Twelfth ed. Longman, London and New York, 1997, p. 3–11; taip pat: Bradley, A.W.; Ewing, K.D. Constitutional and Administrative Law. Thirteenth ed. Longman, London and New York, 2003, p. 3–11.

valstybės valdžios (angl. *government*) įgyvendinimo ir kontrolės klausimus. Pagrindinis jų skirtumas – konstitucinė teisė tiria pirminių valstybės valdžios organų (angl. *primary organs of government*) struktūrą ir veiklą, o administracinė teisė – valstybės institucijų (angl. *official agencies*) veiklą ir jų teikiamas paslaugas piliečiams (asmenims), taip pat reglamentuoja jų veiklą sprendžiant ginčus, kylančius viešojo administravimo srityje. Anglijos universitetuose, remiantis teisės studijų tradicija, konstitucinė ir administracinė teisė vertinamos kaip artimai susijusios. Pabrėžiamas ir konstitucinės, tarptautinės bei ES teisės glaudus ryšys[28].

Priėmus 1998 m. Žmogaus teisių aktą (angl. *Human Rights Act*, įsigaliojo 2000 m.), kuriuo įgyvendinamos Europos žmogaus teisių konvencijos (1950 m. Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija) nuostatos, pakito ir konstitucinės teisės ribos, nors ir anksčiau ši konvencija, kurią Jungtinė Karalystė (parlamentas) ratifikavo pirmoji, dar 1951 m., veikė šios šalies konstitucinę teisę. Todėl nors minėtas Aktas naujų teisių nesukūrė, vis dėlto jis nustatė jų įgyvendinimo nacionalinėje teisėje mechanizmą. 1998 m. Žmogaus teisių aktas vertinamas kaip vienas iš reikšmingiausių konstitucinių dokumentų, kaip vadinamoji naujoji Britų konstitucija[29]. Nors Anglija laikoma viena iš teismų vykdomos konstitucinės kontrolės pradininkių, bet šioje šalyje nėra žemyninės Europos valstybėse įprastos konstitucinės kontrolės sistemos (specializuotų konstitucinės kontrolės institucijų ar tokios kontrolės įgaliojimus turinčių bendrųjų teismų). Aukščiausiojo Teismo įsteigimas ir Žmogaus teisių akte numatytas teisės akto nuostatų neatitikimo konvencijoje įtvirtintoms teisėms pripažinimo (angl. *Declaration of incompatibility*) institutas suteikia teisę aukščiausiesiems teismams, *inter alia* Aukščiausiajam Teismui, tais atvejais, kai nusprendžiama, kad pirminės teisės nuostatos (angl. *primary legislation*) negali būti interpretuojamos kaip suderinamos su konvencijos

28 BRADLEY, A.W.; EWING, K.D. Constitutional and Administrative Law. Sixteenth ed. Pearson Education Limited, 2015, p. 10-11.

29 Plačiau apie 1998 m. Žmogaus teisių aktą ir jo reikšmingumą naujosios Britų konstitucijos doktrinai žr.: BOGDANOR, V. The New British Constitution (The Human Rights Act cornestone of the New Constitution). Hart Publishing, 2011, p. 53–88.

nuostatomis, pripažinti (deklaruoti) tokios teisės neatitiktį. Nors tokiu būdu nepanaikinama teisės akto galia, nes teismai nekonkuruoja su parlamento galiomis (parlamento suvereniteto doktrina) ir gali panaikinti tik antrinės teisės (angl. *secondary legislation*) galiojimą, bet tokio instituto atsiradimas atveria naujas ir teisminės konstitucinės kontrolės galimybes.

Jungtinės Karalystės konstitucinės teisės raidą veikia ir devoliucijos procesas – vis daugiau teisių Jungtinės Karalystės parlamentas perleidžia Škotijos Parlamentui ir Velso Asamblėjai bei Šiaurės Airijos Asamblėjai.

Vienas svarbiausių Jungtinės Karalystės konstitucinės teisės šaltinių pokyčių vyko dėl Jungtinės Karalystės išstojimo iš ES, dėl vadinamojo Brexit proceso. Formaliai Jungtinė Karalystė išstojo iš ES 2020 m. sausio 31 d., pereinamasis laikotarpis baigėsi 2020 m. gruodžio 31 d. Buvo pasirašyta Jungtinės Karalystės ir ES sutartis (angl. *EU-UK Trade and Cooperation Agreement*, *TCA*), kuri įsigaliojo 2021 m. sausio 1 d. Pažymėtina, kad Jungtinė Karalystė ES valstybe nare buvo nuo 1973 m., taigi dalis teisės šaltinių, priskirtinų ir konstitucinės teisės sričiai, turtėjo būti pripažinti negaliojančiais ar keičiami.

Kai kurie autoriai pabrėžia šiuo metu vykstančius svarbius britų konstitucinės teisės pokyčius, lemiančius ir konstitucinės tradicijos pokyčius, kai klausimai, anksčiau paliekami spręsti politiniam procesui (konvencijų sričiai), šiuo metu vis dažniau tampa kodifikuotos teisės normomis[30].

Jungtinių Amerikos Valstijų (JAV) konstitucinės teisės samprata siejama su 1787 m. JAV Konstitucija, kuri traktuojama kaip aukščiausioji teisė, jos pataisomis ir jos nuostatas interpretuojančio JAV Aukščiausiojo Teismo jurisprudencija (precedentais), kurioje aiškinamos Konstitucijos nuostatos. JAV konstitucinė teisė yra tai, ką nustato Konstitucija ir

30 LAUGHLIN, M. The Evolution and *Gestalt* of the British Constitution. In: The Max Planck Handbookks in European Public Law. Constitutional Foundations. Volume 2. Edited by Armin von Bogdany, Peter M. Huber, Sabina Ragone. Oxford University Press. 2023, p. 735.

kaip Konstitucijos nuostatas interpretuoja JAV Aukščiausiasis Teismas[31]. Precedentai, kuriuos formuoja JAV Aukščiausiasis Teismas, yra svarbus konstitucinės teisės šaltinis. Nors Aukščiausiojo Teismo formuojama precedento doktrina yra griežta, vis dėlto Teismas ne kartą keitė ankstesnius savo sukurtus precedentus[32]. Šis teismas yra šiuolaikinės konstitucinės kontrolės pradininkas[33]. JAV mokslinė doktrina atskiria konstitucinę ir ordinarinę teisę, o konstitucinėje doktrinoje yra suformuluota vadinamoji gyvosios konstitucijos doktrina (angl. *living constitution*), kuri stipriai paveikė kitų valstybių (taip pat ir Lietuvos) konstitucines doktrinas.

Šiuo metu konservatyvios pakraipos JAV Aukščiausiasis Teismas, vyraujant vadinamajai originalistinei Konstitucijos nuostatų aiškinimo doktrinai, keičia tam tikrą jau seniai nusistovėjusią teisminę praktiką – priima kai kuriuos kontroversiškai vertinamus sprendimus, iš esmės keičiančius svarbius ilgamečius JAV Aukščiausiojo Teismo suformuotus precedentus, kaip antai priimdamas 2022 m. sprendimą *Dobbs v. Jackson Women's Health Organization*, pakeitusį *Roe v. Wade* (1973 m.) byloje suformuluotą precedentą įtvirtinusį teisę spręsti dėl nėštumo nutraukimo kaip kylančią iš Konstitucijos.

Svarbu paminėti ir tai, kad pastarųjų metų konstitucinei teisei kilo daug naujų iššūkių sprendžiant ir dėl Prezidento, baigusio įgaliojimus,

31 HAY, P. Law of the United States. An Overview. Second edition. C. H. Beck, Munich, 2005, p. 18. Taip pat: FALLON, R. H., JR. The Dynamic Constitution: An introduction to American Constitutional Law and Practice. Second Edition. Cambridge University Press, 2013, p. 10–11.

32 Gana ryškus pavyzdys – JAV Aukščiausiojo Teismo bylos *Plessy v. Ferguson* (1896 m.) ir *Lochner v. New York* (1905 m.), kuriose suformuotos konstitucinės doktrinos vėliau buvo iš esmės keičiamos. Šiuo aspektu yra itin svarbus JAV Aukščiausiojo Teismo sprendimas *Brown v. Board of Education* (1955 m.) byloje, kurioje teismas pakeitė *Plessy v. Ferguson* byloje suformuluotą lygiateisiškumo principo (angl. *separate but equal)* sampratą ir sudarė galimybę ją vartoti valstybės švietimo (angl. *public education)* sistemoje.
Vienas paskutiniųjų ypač ryškių pokyčių – *Roe v. Wade* (1973 m.) byloje įtvirtinto precedento, kai kurių autorių vertintino ir kaip superprecedento pakeitimas, 2022 m. JAV Aukščiausiajam Teismui priėmus sprendimą *Dobbs v. Jackson Women's Health Organization* (2022 m.).

33 JAV Aukščiausiojo Teismo sprendimas byloje *Marbury v. Madison* (1803 m.) sukūrė bendrųjų teismų vykdomos konstitucinės kontrolės pagrindus.

imuniteto baudžiamojoje teisėje apimties. Šį klausimą 2024 m. liepos 1 d. paskelbtame sprendime aiškino JAV Aukščiausiasis Teismas. Jis akcentavo šio konstitucinio instituto sudėtingumą ir interpretuodamas JAV konstitucinę valdžių sąrangą suformulavo įgaliojimus baigusio prezidento absoliutaus imuniteto baudžiamosios teisės aspektu principą, taip pat ir preziumuojant jo imunitetą priimtų aktų, vykdant prezidento įgaliojimus, atžvilgiu[34].

Vertinant šiuolaikines konstitucinės raidos tendencijas, reikšmingi yra ir JAV Kongreso inicijuoti du apkaltos (2019, 2021) Prezidentui Donald J. Trump procesai[35].

JAV konstitucinės teisės objektas apima dvi svarbias visuomeninių santykių grupes – valstybės valdžios sąrangą, valstybės valdžios institucijų įgaliojimus ir asmens teises. Konstitucinės teisės reguliavimo dalykas – tai, visų pirma, pagrindinių žmogaus teisių garantijos, valstybės valdžios organizavimo principai, federalizmas, valstybės valdžių ribos, valdžių padalijimo principo įgyvendinimas. Konstitucinėje teisėje labai svarbi Konstitucijos (Teisių bilio) 5-osios ir 14-osios pataisų interpretacija, pagal kurią nei federalinė, nei valstijų valdžia negali riboti asmens laisvės, nuosavybės be tinkamo proceso (angl. *due process of law*) reikalavimų, griežtai laikantis lygiateisiškumo principo (angl. *the equal protection of the law*). Taip pat JAV Aukščiausiojo Teismo jurisprudencijoje labai svarbus Konstitucijos 1-osios pataisos aiškinimas, joje įtvirtintos žodžio laisvės, tikėjimo išpažinimo laisvės konstitucinė doktrina[36]. Konstitucinės teisės objektas yra ir Konstitucijos 6-osios pataisos reglamentuojami

34 Supreme Court of the United States Decision *Trump v. United states;* certiorari to the united states court of appeals for the district of columbia circuit No. 23–939. Argued April 25, 2024—Decided July 1, 2024. https://www.supremecourt.gov/opinions/23pdf/23-939_e2pg.pdf

35 BIRMONTIENĖ, T. Apkaltos labirintai ir konstitucinių pokyčių idėjos. *Lietuvos teisė: esminiai pokyčiai.* MRU, 2025, p. 31.

36 Apie kai kuriuos žodžio laisvės konstitucinės doktrinos raidos bruožus JAV Aukščiausiojo Teismo jurisprudencijoje žr.: MESONIS, G. Jungtinių Amerikos Valstijų Konstitucijos 1-osios pataisos sampratos konstitucinėje jurisprudencijoje raidos pamokos. *Konstitucinė jurisprudencija.* Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo biuletenis, Nr. 2(26), 2012, p. 302–310.

I

baudžiamojo proceso klausimai. Konstitucinėje doktrinoje plačiai aiškinamas lygiateisiškumo principas, daug dėmesio skiriama diskriminacijos draudimui. Norint varžyti pagrindines teises ir laisves kiekvieną kartą reikia įrodyti valstybės (viešojo) intereso būtinumą (angl. *compelling state interests*), taip pat įrodyti, kad pasirinktosios priemonės yra proporcingos siekiamam tikslui ir mažiausiai varžančios (angl. *least restrictive means*). Taigi labai svarbi protingumo ir proporcingumo principų doktrina.

JAV konstitucinėje doktrinoje vyrauja pilietinių (civilinių) politinių teisių apsauga, mažai dėmesio skirta socialinių ekonominių teisių reikšmingumui ir jų apsaugai, tam tikri socialinių teisių elementai JAV Aukščiausiojo Teismo jurisprudencijoje interpretuojami pilietinių (civilinių) teisių požiūriu. Tai lemia ir pačios JAV Konstitucijos žmogaus teisių katalogo bei jos pataisų (Teisių bilio) nuostatos, skirtos pilietinių (civilinių) politinių teisių apsaugai.

JAV mokslinė konstitucinės teisės doktrina yra paveikta politologijos mokslo, kuris itin daug dėmesio skyrė konstitucijų analizei ir praktiniam konstitucinių institutų funkcionavimui, todėl lyginamoji konstitucinė teisė JAV kurį laiką nebuvo plėtojama, – apsiribota tik kai kurių artimiausių kaimynų (Kanados) ar vadinamosios Vestminsterio sistemos valstybių (kaip antai Australijos, Naujosios Zelandijos) konstitucinės sandaros analize. Problemos, kurias paprastai tiria lyginamoji konstitucinė teisė, buvo priskirtos politologijos mokslo sričiai.

JAV teisė atitinka bendrosios teisės tradiciją, jos pradžia – Anglijos teisėje. Vis dėlto ji yra savita ir tam tikru požiūriu gali būti skiriama ir kaip atskira teisės tradicija.

JAV konstitucinė doktrina veikia ir kitų valstybių, *inter alia* **Kanados**, konstitucinės teisės sampratą. Kanadoje buvo priimta keletas konstitucinių aktų, šiuo metu galioja 1982 m. Konstitucija (angl. *Constitution Act*). Kanados konstitucinė teisė taip pat suprantama kaip teisė interpretuoti konstitucijos nuostatas, o svarbiausia funkcija tenka Kanados Aukščiausiajam Teismui, kurio jurisprudencijoje suformuluoti keli fundamentalūs konstituciniai principai – federalizmo, demokratijos, konstitucionalizmo

(konstitucijos viršenybės) ir teisinės valstybės (angl. *rule of law*), mažumų apsaugos (angl. *respect for minorities*). Kanados teismai gali spręsti dėl įstatymų konstitucingumo.

Prancūzijoje konstitucinės teisės mokslas XX a. išgyveno didžiulius pokyčius. Iki Antrojo pasaulinio karo Prancūzijoje konstitucinė teisė iš esmės buvo suvokiama kaip valdžios institucijų reguliavimui ir veiklai nustatyti skirta viešosios teisės sritis, o nuo XX a. penktojo dešimtmečio konstitucinės teisės ir politikos mokslų studijos iš esmės tampa vientisu junginiu ir pačioje amžiaus pabaigoje grįžtama prie konstitucinės teisės, kuriai rūpi konstitucijos kaip aukščiausiosios galios norminio akto reikšmė, kuri pripažįsta pagrindinių teisių ir laisvių institutą kaip būtiną konstitucinės sistemos dalį, kartu nepamirštant ir valdžios institucijų organizavimo bei veiklos pagrindų.

Minėta, kad pirmojoje XX a. pusėje Prancūzijos universitetuose dėstytas konstitucinės teisės kursas iš esmės buvo institucinė teisė, kaip ją suprato A. Esmeinas ir jo sekėjai. Sociologinės krypties autorių L. Duguit ir M. Hauriou iškelti socialiniai aspektai tik sudrebino akademinės sistemos pamatus, bet nepakeitė vyravusios akademinių konstitucinės teisės studijų krypties. Konstitucinės teisės studijų struktūra buvo glaudžiai susijusi su Prancūzijos Trečiosios Respublikos institucine sistema. Mokslininkai konstitucionalistai daugiausia dėmesio skyrė Prancūzijos valdžios institucijų, parlamento ir vyriausybės praktikai. Dauguma konstitucionalistų laikėsi koncepcijos, pagal kurią parlamento priimti įstatymai pripažįstami esminiu teisės šaltiniu, kurio teisiškumas neginčytinas. Konstitucinės teisės vadovėliuose buvo aiškinamas teisinio reguliavimo turinys ir institucinė praktika.

Po Antrojo pasaulinio karo pasikeitus šalies institucinei sistemai, sustiprėjus politikos mokslų įtakai valdžios ir visuomenės fenomeno studijoms, kai kuriuose konstitucionalistinio pobūdžio darbuose imta teigti, kad vien teisinio reguliavimo nagrinėjimo nepakanka norint pažinti šalies konstitucinę sistemą. G. Vedelis, iki šiol klasikiniais laikomų 1949 m. išleistų „Konstitucinės teisės pradmenų“ (*Manuel élémentaire de droit*

constitutionnel) autorius, tvirtino, kad būtina peržengti griežtas juridinių institutų ribas, praturtinti juos naujais elementais, pasiskolintais iš faktų ir idėjų istorijos bei politikos mokslo. Politikos mokslų įtaka lėmė požiūrio į konstitucinės teisės objektą pasikeitimą – imta teigti, kad reikia nagrinėti ne tik norminį reguliavimą, bet ir politikos praktiką, taip pat aiškintis, kaip veikia politiniai institutai.

Tokio posūkio pagrindinis įkvėpėjas – M. Duverger, kuris penktąjį savo vadovėlio „Konstitucinė teisė“ leidimą 1948 m., atsižvelgdamas į jo naujovišką turinį, pavadino „Konstitucinės teisės ir politikos mokslo“ vadovėliu (*Manuel de droit constitutionnel et de la science politique*). Dauguma XX a. antrosios pusės Prancūzijoje išleistų konstitucinės teisės vadovėlių ar kursų įvardyti kaip „Konstitucinė teisė ir politiniai institutai“ ar net „Politiniai institutai ir konstitucinė teisė“. Iki posūkio į politologinius tyrimus vyravo konstitucinės teisės kaip konstitucinius aktus nagrinėjančios teisės mokslo samprata, o konstitucinę teisę papildžius, tiksliau, sujungus su politikos mokslais, išsiplėtė ir tyrimų sritis (ne tik konstitucinis reguliavimas, viešosios valdžios institucijos, bet ir politiniai institutai, kurių konstitucinis reguliavimas neapėmė ar beveik neapėmė: politinės partijos, visuomenės nuomonė, žiniasklaida, įtakos grupės ir pan.), ir konstitucionalistų požiūris į patį tyrimą: nutarta institucijas tirti ne tik grynai teisiniu požiūriu, bet ir vertinti pagal jų realų funkcionavimą, aiškintis jų tikrojo socialinio poveikio reikšmę. Neatsitiktinai G. Burdeau aiškino, kad taip suprantamas konstitucinės teisės mokslas yra mokslas apie tai, kaip valdžia įgyjama, įgyvendinama ir perduodama. Konstitucionalistai dėl to domisi ne tik konstituciniais tekstais, bet (ne mažiau) ir faktų bei idėjų istorija, analizuoja iš politikos mokslų pasiskolintus elementus.

Politologinės koncepcijos įsivyravimas konstitucinėje teisėje sulaukė ir oficialaus pripažinimo: 1954 m. vyriausybės aktu reformuojant teisės studijas Prancūzijoje mokymo disciplina „konstitucinė teisė“ virto „konstitucine teise ir politiniais institutais“. Toks visuotinis politologijos mokslų elementų perėjimas į konstitucinės teisės mokslą kai kurių autorių yra (gali būti) laikomas tam tikru nukrypimu į kraštutinumą, atsisakant

klasikinio požiūrio. Ir tik XX a. paskutinįjį dešimtmetį konstitucionalistinės Ekso mokyklos lyderio Louis Favoreu ir jo šalininkų pastangomis Prancūzijos akademinė sistema atsisakė visą XX a. antrąją pusę vyravusio į politiką orientuotų vadinamųjų „konstitucinės teisės ir politinių institutų" dėstymo universitetuose ir grįžo prie konstitucinės teisės studijų. Nuo XX a. pabaigos dauguma naujų šios disciplinos vadovėlių ar kursų taip pat buvo įvardijami tik kaip konstitucinė teisė (tiesa, dalis autorių laikėsi senųjų pažiūrų).

Kas nulėmė šį naują minties posūkį? Kodėl konstitucinė teisė nebegalėjo būti aiškinama taip pat, kaip XX a. pradžioje ar viduryje? Tai sietina ir su Prancūzijos konstitucinės sistemos raida, kuriai būdingas konstitucijos ir konstitucinės justicijos reikšmės pripažinimas, ir su globaliais konstitucinio konteksto pokyčiais, – daugumoje pasaulio šalių konstitucija tampa tikruoju valstybiškai organizuotos visuomenės norminiu centru, įstatymas kaip įstatymų leidėjo kūrinys nebelaikomas neliečiamu ir turi atitikti konstituciją, konstitucinė justicija tampa pripažintu modernios konstitucinės sistemos elementu, žmogaus teisių ideologija paplinta visame pasaulyje, o jos tematika įgyja esminę vietą konstitucinėje teisėje. XX a. pabaigoje konstitucionalizmas išplinta ir triumfuoja pasaulyje, žlunga totalitariniai ir autoritariniai režimai, įsitvirtina teisinės valstybės koncepcija. Todėl L. Favoreu pasiūlė pereiti nuo pernelyg į politologinius aspektus nukrypusių konstitucinių studijų prie konstitucinės teisės, kuri apimtų ne tik valdžios institucijų funkcionavimą, bet ir norminę sistemą, pagrindines teises ir laisves (institucijas, normas)[37]. Jo nuomone, tai būtų visai ne grįžimas į praeitį, į „klasikinius" konstitucinio akto aiškinimo laikus, bet perėjimas į naują kokybę pripažįstant lemiamąjį konstitucinės jurisprudencijos vaidmenį, atskleidžiant konstitucinio reguliavimo esmę ir turinį, kai pagrindinės teisės ir laisvės tampa konstitucinės teisės studijų kategorija ir susietąja konstitucinės sistemos dalimi.

Dauguma vadovėlių, kad ir kokios turinio modifikacijos jiems būtų

37 FAVOREU, L. Preface à la première édition. Iš: Favoreu L., *et al.* Droit constitutionnel, 7 ed. Paris: Dalloz, 2004, p. V.

būdingos, tradiciškai laikosi tokios tyrimo struktūros: 1) bendroji konstitucinės teisės teorija, 2) užsienio valstybių konstituciniai režimai, 3) Prancūzijos konstitucinė istorija ir Prancūzijos Penktosios Respublikos konstitucinis režimas.

Vertinant modernios konstitucinės teisės tradicijos bruožus svarbu paminėti, kad ilgą laiką vyravusi legicentristinė tradicija pakito. Konstitucinės kontrolės institucijos – Konstitucinės Tarybos – sprendimuose vis plačiau aiškinant Konstitucijos nuostatas, jos tampa realiai tiesiogiai taikomomis ir taip Prancūzijoje įsitvirtina konstitucionalizmas, integruotas į teisminę sistemą (angl. *judicalization of constitutionalism*)[38]. Prancūzijos konstitucinės teisės novela galima laikyti ir 2024 m. kovo 4 d. parlamento priimtą Konstitucijos 34 straipsnio pataisą įteisinusią moterų teisę spręsti dėl nėštumo nutraukimo kaip konstitucijos garantuojamą laisvę[39].

Vokietijos konstitucinės teisės mokslinė doktrina sąvoką „valstybinė teisė“ (vok. *das Staatsrecht*) atriboja nuo vadinamojo bendrojo mokymo apie valstybę (vok. *die allgemeine Staatslehre*). Pastarasis analizuoja filosofines sėkmingos valstybės prielaidas arba empirinių tyrinėjimų pagrindu formuluoja valstybių funkcionavimo teorijas, o valstybinė teisė tiria konkrečios valstybės teisinę konstituciją. Valstybinė teisė ir valstybės praktika sudaro bendrojo mokymo apie valstybinę teisę empirinę medžiagą[40]. Vokiškoji konstitucinės teisės doktrina daugiausia dėmesio skiria 1949 m. Konstitucijai (Pagrindiniam Įstatymui), konstitucinę teisę suprantant kaip konstituciją ir jos nuostatas interpretuojančią konstitucinio teismo formuojamą doktriną. Teisės doktrinoje vyrauja teisinis pozityvizmas, teisė griežtai atskiriama nuo moralės kaip racionali taisyklių ir normų sistema. Teisė interpretuojama kaip visiškai atskira nuo politikos, sociologijos,

38 GUILLAUME TUSSEU. The Evolution and *Gestalt* of the French Constitution. In : The Max Planck Handbookks in European Public Law. Constitutional Foundations. Volume 2. Edited by Armin von Bogdany, Peter M. Huber, Sabina Ragone. Oxford University Press. 2023, p. 107–162. (*Inter alia* pp. 153, 157–158).

39 1958 m. Prancūzijos Respublikos Konstitucija (2024 m. kovo 8 d. redakcija), https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000571356/

40 MUNCH, VON I.; MAGER, U. Staatsrecht. Staatsorganisationsrecht unter Berucksichtigung der europarechtliche Bezuge. Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer, 2009, p. 1.

psichologijos. Vokiškoji teisės doktrina skiriasi nuo amerikietiškosios teisės sampratos, pagal kurią teisė nėra tai, kas sukurta valstybės kaip aukščiausiojo įstatymų leidėjo, bet, visų pirma, ji kuriama teismų ir skirta valstybės galioms riboti. Vokiškosios konstitucinės jurisprudencijos pagrindai glūdi Hegelio, Kanto, Fichtės teorijose. Vis dėlto pagrindiniai Konstitucijos, arba Pagrindinio Įstatymo, principai skiriasi nuo tradicinės vokiškosios teisės tradicijos, – konstitucijoje valstybė nebėra apibrėžiama kaip pagrindinių teisių šaltinis, nes pagrindinės teisės ir žmogaus orumas yra viršesni nei valstybė. Tokia konstitucinė doktrina keičia ir pozityvistinę teisės sampratą. Proporcingumo principas, kurį formuluoja Vokietijos Federacinis Konstitucinis Teismas ir kuris nėra *expressis verbis* įtvirtintas konstitucijoje, kaip objektyvioji vertybė yra esminis vokiškosios konstitucinės teisės elementas, teisinės valstybės principo dalis. Jis tiek pat svarbus, kaip ir tinkamo proceso principas (angl. *due process of law*) amerikietiškojoje konstitucinės teisės tradicijoje. Į Konstituciją (Pagrindinį Įstatymą) žvelgiama kaip į hierarchinę konstitucinių vertybių sistemą[41]. Vertinant vokiškąją konstitucionalizmo doktriną svarbu pažymėti, kad žmogaus teisių apsauga yra esminis konstitucijos saugomas gėris, tai lėmė sudėtinga istorinė Vokietijos valstybės, jos konstitucijų patirtis. Pagrindinių teisių samprata yra grindžiama proporcingumo principu, šia doktrina vadovaujamasi sprendžiant visus pagrindinių teisių klausimus[42]. Konstitucinėje teisėje ypač daug dėmesio skiriama pagrindinių teisių apsaugai, tarp jų – žmogaus orumo apsaugai kaip išskirtinės apsaugos ir neribojamai teisei, kurios samprata grindžiamos ir kitos svarbios teisės – asmens privatumo, autonomijos ir kt.

Vengrijos konstitucinėje teisėje vyraujančios pozityvistinės tradicijos požiūriu konstitucinė teisė vertintina kaip teisės šaka ir nepripažįstamas

41 Plačiau apie Vokietijos konstitucinės teisės doktriną žr.: KOMMERS, D. P. The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany. 2nd ed. Duke University Press, 1997, p. 30–57 ir kt.

42 Plačiu apie Vokietijos konstitucinės teisės raidą žr.: SUSANNE BAER. The Evolution and *Gestalt* of the German Constitution. Iš: The Max Planck Handbookks in European Public Law. Constitutional Foundations. Volume 2. Edited by Armin von Bogdany, Peter M. Huber, Sabina Ragone. Oxford University Press. 2023, p. 163–216.

teismų kuriamos teisės legitimumas. Tačiau po demokratinės 1989 m. valstybės transformacijos Vengrijos Konstitucinio Teismo sprendimai tapo teisės šaltiniu. Juose buvo plačiai interpretuojamos konstitucijos nuostatos, konstitucinio teismo funkcija buvo suprantama kaip pareiga rasti, tinkamai interpretuoti *invisible constitution* nuostatas ir jas tinkamai taikyti[43].

2010–2011 m. konstituciniai pokyčiai paveikė ir konstitucinės teisės šaltinių doktriną. Pagrindiniai Vengrijos konstitucinės teisės šaltiniai yra Vengrijos naujosios 2011 m. Konstitucijos (angl. *Fundamental Law*) tekstas, nerašytinė istorinė konstitucija (angl. *historical constitution*), pagrindiniai įstatymai (angl. *cardinal laws*) ir ordinariniai įstatymai. Nors Vengrijos Konstitucinio Teismo aktai ir juose formuluojama konstitucinė doktrina gali būti vertinama kaip konstitucinės teisės šaltinis, vis dėlto 2011 m. Konstitucijos nuostatos nurodo, kad iki naujosios Konstitucijos įsigaliojimo priimti Konstitucinio Teismo sprendimai (juose suformuluota doktrina) netenka galios. Priėmus naująją Konstituciją buvo pertvarkomas ir Konstitucinis Teismas[44]. Taigi, konstitucinės teisės srityje formuojasi formalus požiūris į konstitucionalizmo vertybes, būdingas autoritarinėms sistemoms, vertintinas kaip *konstitucinis populizmas*[45].

Lenkijos mokslinė doktrina konstitucinę teisę vertina kaip teisės šaką, kurios objektas – svarbiausi valstybės santvarkos klausimai, asmens ir valstybės santykiai. Konstitucinės teisės šaltinių doktrina, skirtingai nei Lietuvos, apima ir įvairaus lygmens ordinarinės teisės šaltinius, atsižvelgiant į tai, kokius klausimus šių teisės aktų nuostatos reglamentuoja. Konstitucinio Tribunolo formuojama konstitucijos nuostatas aiškinanti doktrina (kaip ir visi teismų priimami sprendimai) laikoma itin

43 Justice Solyom's concurring opinion, Constitutional Court of Hungary, Judgment 23/1990.

44 TOTH, G. A. Hungary. Iš: Constitutional Law of the EU Member States. Eds. Besselink, L.; Bovend'Eert, P.; Broeksteeg, H.; de Lange, R.; Voermans, W. Deventer: Kluwer, 2014, p. 821–822.

45 SZENTE, Z. Populism and populist constitutionalism. Iš: Populist Chalenges to Constitutional Interpretation in Europe and Beyond. Edited by Frzsina Gardos-Orosz and Zoltan Szente. Published by Routledge. 2021, p. 10.

reikšminga, bet jo leidžiami aktai tik sąlygiškai gali būti vertinami kaip konstitucinės teisės šaltiniai[46]. 2015–2023 m. laikotarpiu konstitucinės teisės srityje vyravo formalus požiūris į konstitucionalizmo vertybes, vertintinas kaip *konstitucinis populizmas*[47].

Lietuvos mokslinė doktrina[48] konstitucinę teisę supranta kaip teisę, kuri apima pačią Konstituciją ir Konstitucinio Teismo kuriamos konstitucinės doktrinos nuostatas[49]. Mokslinėje doktrinoje suformuluota ir jurisprudencinės konstitucijos samprata[50]. Šiuolaikinė Lietuvos konstitucinės teisės doktrina kuria konstitucinę teisę, neturinčią atskiro reguliavimo dalyko, bet nustatančią visų visuomenės santykių teisinio reguliavimo pagrindus, tad laikoma, kad bet kuris teisės klausimas gali tapti konstitucinės kontrolės objektu, nes konstitucijoje nėra spragų ar vidinių prieštaravimų[51]. Lietuvos Konstitucinė teisė pasižymi turtingomis konstitucingumo tradicijomis[52].

Latvijos konstitucinės teisės doktrina konstitucinę teisę taip pat

46 GARLICKI, L. Polskie prawo konstytucyjne (zarys wykladu). Wydanie 7. Warszawa: Liber, 2003.

47 Plačiau apie Lenkijos konstitucinės sistemos, teismų nepriklausomumo pokyčius, lėmusius konstitucinės sąrangos posūkį populizmo link. Žr.: WOJCIECH BZOZOWSKI. Constitutional interpretation in Poland in times of populist. In.: Populist Chalenges to Constitutional Interpretation in Europe and Beyond. Edited by Frzsina Gardos-Orosz and Zoltan Szente. Published by Routledge. 2021, p. 174–193.

48 Plačiau apie Lietuvos konstitucinės teisės doktriną žr: KŪRIS, E. Konstitucinė teisė kaip jurisprudencinė teisė: konstitucinė justicija ir konstitucinės teisės paradigmos transformacija Lietuvoje. Habilitacijos procedūrai teikiamų mokslo darbų apžvalga. Vilnius: Vilniaus universiteto Teisės fakultetas, 2008; Lietuvos konstitucinė teisė. Mykolo Romerio universitetas, 2022, p.66-82.

49 Plačiau apie Lietuvos konstitucinės teisės šaltinius, jų raidą žr.: BIRMONTIENĖ, T. Konstitucinės teisės šaltinių doktrinos raidos bruožai. Iš: Teisės raida: retrospektyva ir perspektyva. *Liber Amicorum* Mindaugui Maksimaičiui. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2013, p. 405–445.
Taip pat: Lietuvos konstitucinė teisė. Mykolo Romerio Universitetas. Vilnius. 2022, p. 11–82.

50 Apie konstitucijos prasmes žr.: JARAŠIŪNAS, E. Jurisprudencinė konstitucija. *Jurisprudencija*, 2006, 12(90), p. 24–33.

51 *Inter alia* Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2014 m. sausio 24 d. nutarimas.

52 Plačiau apie Lietuvos konstitucinės teisės tradicijas žr.: BIRMONTIENĖ T. Lietuvos konstitucinės teisės tradicijos. Iš: Trisdešimt konstitucinės justicijos metų: tempore et loco. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. Vilnius. 2023, p. 611–619.

analizuoja platesniu požiūriu – kaip teisės šaką, kuri reglamentuoja svarbiausius valstybės tvarkymo ir žmogaus teisių klausimus ir apima daugiau teisės šaltinių. Latvijos Konstitucinio Teismo aktai laikomi itin svarbiu konstitucijos aiškinimo šaltiniu[53]. Latvijos konstitucinės teisės raidą paveikė svarbus konstitucinis sprendimas – 1990 m. atkūrus Latvijos nepriklausomybę atnaujinti ir 1922 m. Konstitucijos (*Satversme*) galiojimą (pradiniame Konstitucijos galiojimo atkūrimo etape, iki 1993 m., kai kurios jos nuostatos buvo netaikomos). Tai sudarė sąlygas plačiau remtis ir Latvijos tarpukario autorių, tarp jų ir vieno iš žymiausių konstitucinės teisės mokslininkų Kārlio Dišlerso, kūrusio Latvijos konstitucinę doktriną, konstituciniais tyrinėjimais[54].

Estijos konstitucinės teisės doktrina vertina konstitucinę teisę kaip itin svarbią teisės šaką (sritį), kurios pagrindinis, aukščiausios teisinės galios šaltinis – 1992 m. Konstitucija ir ją interpretuojanti Estijos Aukščiausiojo Teismo formuojama doktrina. Tai, kad konstitucinę kontrolę Estijoje vykdo Aukščiausiojo Teismo specialiai sudaroma kolegija (skyrius), o ne savarankiška konstitucinės kontrolės institucija, lemia Estijos konstitucinės doktrinos specifinius bruožus, raidą, taip pat ir tai, kad ji nėra taip plačiai kaip kad, pavyzdžiui, Lietuvoje.

Ukrainos konstitucinės doktrinos raida išgyvena svarbius pokyčius. Ji pradėjo formuotis 1991 m. rugpjūčio 24 d. paskelbus Ukrainos nepriklausomybę. Ukrainos Konstitucija (1996) ne kartą buvo keičiama, kai kurios pataisos yra vertinamos kaip neatitinkančios Konstitucijos reikalavimų. Tai sukėlė konstitucinę krizę[55] ir kurį laiką trikdė konstitucingumo raidą. Esminiai demokratiniai valstybės raidos pokyčiai atsispindi ir Konstitucijos nuostatose. Ypač reikšmingos Konstitucijos 2019 m.

53 Plačiau apie Latvijos konstitucinės teisės sampratą ir raidą, Latvijos Konstitucinio Teismo aktų reikšmę žr.: RODINA, A.; PLEPS, J. Constitutionalism in Latvia: Reality and Developments. Iš: New Millennium Constitutionalism: Paradigms of Reality and Chages. NJAR publishes, 2013, p. 431–472.

54 DIŠLERS K. Demokrātiskas valsts iekārtas pamati. Rīga: A. Gulbis, 1931.

55 CDL-AD(2010)044-e Opinion on the Constitutional Situation in Ukraine adopted by the Venice Commission at its 85th Plenary Session, Venice (17–18 December 2010) https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)044-e.

pataisos, įtvirtinusios vakarietiškų europinių vertybių principus[56].

Konstitucinė teisė traktuojama kaip svarbiausia teisės šaka, jos esminiai šaltiniai yra Konstitucija ir Ukrainos Konstitucinio Teismo aktai.

Rusijos agresija prieš Ukrainą, prasidėjusi 2014 m. ir 2022 m. vasario 24 d. peraugusi į plataus masto karą prieš Ukrainą, neabejotinai paveikė ir konstitucinės teisės raidą. 2022 m. vasario 24 d. Ukrainos Prezidentas priėmė dekretą dėl karo padėties įvedimo Ukrainoje, kurį tą pačią dieną Parlamentas patvirtino įstatymu[57]. Šiuo teisės aktu buvo suvaržytos kai kurių konstitucinių teisių garantijos, kurias leidžia riboti Konstitucija. Remiantis Ukrainos Konstitucijos 157 straipsnio nuostatomis, karo metu Konstitucija negali būti keičiama. Šioje sudėtingoje situacijoje didelė atsakomybė tenka Ukrainos Konstituciniam Teismui užtikrinant Konstitucijos viršenybės principo laikymąsi.

Kai kuriose valstybėse, išgyvenusiose sudėtingus valstybingumo kaitos procesus, konstitucinės teisės doktrina vis dar formuojasi, bet veikiančios konstitucinės kontrolės institucijos padeda joms vis labiau orientuotis konstitucionalizmo linkme. Tai pasakytina ir apie šiuolaikinę **Moldovos** konstitucinės teisės sampratą. 1991 m. rugpjūčio 27 d. Moldovos parlamentas priėmė Deklaraciją apie nepriklausomybę, ir nuo tada Moldovos Respublika yra suvereni valstybė. Nors mokslinėje doktrinoje konstitucinio teismo aktai nėra pripažįstami lygiaverčiais konstitucinės teisės šaltiniais, vis dėlto sutariama, kad jo aktai formuoja tam tikras konstitucinės teisės ir visos teisės sistemos raidos kryptis. Šio teismo aktų poveikį interpretuojant konstitucines nuostatas numato ir 1994 m. Moldovos Respublikos Konstitucija (135 straipsnis). Konstitucinės jurisdikcijos reikšmingumą lemia Konstitucijos nuostatų tiesioginis taikymas[58]. Konstitucinis Teismas, kaip konstitucinės doktrinos kūrimo proceso dalyvis, plačiai

56 Ukrainos Konstitucija 1996 m. (2019 m. redakcijos). https://www.constituteproject.org/constitution/Ukraine_2019.

57 Закон України Про затвердження Указу Президента України "Про введення воєнного стану в Україні" https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20#Text.

58 Ruling of the Constitutional Court of Moldova of 10 of October, 2013. Prieiga per internetą: <*www.constcourt.md*>.

interpretuoja Konstitucijos principus, Konstituciją vertina kaip aukščiausiąją teisę, kurios nuostatos yra tarpusavyje susijusios, nes joje nėra ir negali būti spragų[59]. Konstitucinio Teismo formuojamoje doktrinoje pripažįstama ne tik Konstitucijos teksto, bet ir dvasios svarba[60].

Rusijoje konstitucinės teisės raidą ir vėlyvą jos formavimąsi reikšmingai veikė ilgai trukęs absoliutizmas – tik XX a. pradžioje pasirodė pirmieji konstitucinio pobūdžio teisės aktai. Užtrukusi konstitucinės teisės raida, beveik visą XX a. trukęs totalitarizmas neleido Rusijoje įsitvirtinti konstitucionalizmo idėjoms. Šios istorinės konstitucinės teisės raidos ypatybės veikia ir dabartinę Rusijos konstitucinę doktriną. Konstitucionalizmo idėjos, deja, nerado atgarsio XXI a. autoritarinėje Rusijos konstitucinėje sistemoje[61], 2022 m. pradėjusioje karinę agresiją prieš Ukrainą. Skurdžioje mokslinėje doktrinoje konstitucinės srities problemos dažniausiai tiriamos išskirtinai teoriniu požiūriu, nesiaiškinant praktinio įgyvendinimo galimybių. Konstitucijos realumas, jos tiesioginio taikymo klausimai taip pat tėra grynai teorinio pobūdžio[62]. Konstitucinės teisės doktrina vertingu konstitucinės teisės šaltiniu laiko Rusijos Federacijos Konstitucinio Teismo aktus, nutarimus, kuriuose teisės konstitucingumo klausimai sprendžiami išskirtinai atsižvelgiant į valstybės (prezidento), politinius

59 Conclusion of the Constitutional Court of Moldova of 22 September, 2014.

60 Ruling of the Constitutional Court of Moldova of 4 March, 2016.

61 BIRMONTIENĖ T. 2020 Amendments to the Russian Constitution – Change of the Constitution or its Collapse? In: *Gdańskie Studia Prawnicze: Contemporary Problems and Challenges of the Judiciary in Europe*. Gdańsk : Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.. 2020, Nr. 4 (48), p. 130–149.

62 Rusijos mokslinė doktrina konstitucinę teisę interpretuoja kaip pagrindinę teisės sistemos šaką. Konstitucinės teisės pagrindinis teisės šaltinis – konstitucija (1993) – turėtų nustatyti pagrindus kitoms teisės šakoms. Konstitucinė teisė tradiciškai reguliuoja svarbiausius valstybės funkcionavimo klausimus, valstybės ir žmogaus santykius, o kai kurie autoriai prie jos objekto priskiria ir kai kuriuos papildomus elementus (Plačiau apie Rusijos konstitucinės teisės sampratą, diskusijas dėl jos objekto, šaltinius ir kt. žr.: ČIRKIN, V. Konstitucionnoe pravo Rosijskoi Federacii. Moskva: Jurist, 2002). Konstitucinės teisės šaltiniams priskiriama ne tik konstitucija, konstituciniai įstatymai, įstatymai ir kai kurie Rusijos Federacijos subjektų aktai, bet ir poįstatyminiai aktai, prezidento įsakai ir kt.

siekius[63]. Rusijos Konstitucinis Teismas, pritaręs 2020 m. konstitucijos pataisoms, galutinai įsitvirtino kaip politinė pritariamoji institucija ir taip galutinai prarado teisminės institucijos bruožus[64].

Kinija priskirtina autoritarinio režimo valstybėms, kurių konstitucijos integruoja kitokią konstitucinę patirtį. Kinijos 1982 m. konstitucija (su 2019 m. pakeitimais) integruoja ir vadinamosios socialistinės (sovietinės) konstitucijos doktriną su jos nedemokratiniais (partinės) diktatūros principais[65] ir kai kuriuos šiai sistemai nebūdingus privačios nuosavybės ekonominius principus. Įvairiais aspektais hibridinės konstitucinės sistemos įtvirtinimas Kinijoje kelia daug prieštaravimų, *inter alia* ir dėl vadinamojo principo *viena valstybė dvi sistemos*, iš esmės naikinančio Honkongo savarankiškumą[66]. Konstitucinė kaip ir apskritai teisė yra naudojama nedemokratiniams politiniams siekiams įtvirtinti. Kinijoje nėra kad ir ribotos apimties konstitucinės kontrolės sistemos. Konstitucinės teisės doktrinai nėra prielaidų būti nepriklausoma nuo valstybės politinės sistemos siekių.

1.5. Pasaulio valstybių konstitucinės teisės šaltinių įvairovė. Teisės tradicijos įtaka konstitucinės teisės sistemai ir šaltiniams

Teisės šaltinių sampratos įvairovė. Teisės teorijoje teisės šaltiniai skirstomi į materialiuosius ir formaliuosius. Materialiąja prasme teisės šaltiniai gali būti visuomeniniai faktiniai santykiai, materialiosios, socialinės ir kitos visuomenės gyvenimo sąlygos, veikiančios teisės sistemą,

63 Kaip antai, Rusijos Federacijos Konstitucinio Teismo 2014 m. kovo 19 d. nutarimas (dėl Krymo prijungimo prie Rusijos); „Conclusion of 16 March 2020 of the Constitutional Court of Russian Federation“, http://doc.ksrf.ru/ decision/KSRF Decision459904.pdf.

64 Plačiau apie Rusijos Konstitucijos 2020 m. pataisas ir Konstitucinio Teismo nekonstitucinius aktus žr.: BIRMONTIENĖ, TOMA. 2020 m. Rusijos Konstitucijos pataisos ir konstitucinės jurisprudencijos labirintai. *Jurisprudencija*. 2021, t. 28, Nr. 1, p. 9–32.

65 Kinijos Liaudies Respublikos 1982 m. Konstitucija su 2019 m. pakeitimais: https://english.www.gov.cn/archive/lawsregulations/201911/20/content_WS5ed8856ec6d0b3f0e9499913.html

66 Plačiau žr.: HAN ZHAI. The 'Invisible Constitution' seen Realistically. Visualising China's Unitary System. In: The Invisible Constitution in Comparative perspective. Edited by Rosalind Dixon, Adrienne Stone. Cambridge University Press. 2019, p. 401–430.

teisės normų turinį[67]. Konstitucinės teisės šaltinių doktrinoje vyrauja teisinio pozityvizmo idėjos.

Teisės šaltiniai formaliąja prasme gali būti suprantami kaip išorinė teisės principų ir normų forma. Konstitucinės teisės šaltiniais galima laikyti teisės aktus, moralę, tradicijas, papročius, religijos normas ir kt. Pagal teisės normų išraiškos būdą galima skirti tris formaliųjų teisės šaltinių formas – norminis teisės aktas, teismo precedentas, konstitucinis paprotys. Konstitucinės teisės šaltiniais formaliąja prasme Vakarų teisės tradicijoje galima laikyti konstituciją, bendruosius teisės principus, kurie neretai yra formuluojami konstitucijose, statutinę teisę (įstatymai, kodifikuotieji įstatymai ir kiti teisės aktai), tarptautinės teisės (taip pat ir ES teisės) aktus, teismų praktiką (precedentai), teisinius papročius (konstitucinės konvencijos), teisės doktriną. Vienokia ar kitokia konstitucinės teisės samprata lemia ir šalies konstitucinės teisės šaltinių sistemos sampratą:

1) konstitucinę teisę traktuojant kaip teisės šaką (teisinio reguliavimo sritį, išsiskiriančią pagal reguliavimo objektą ir metodą), jos normų ir principų reikėtų ieškoti skirtingos galios teisės šaltiniuose: konstitucijoje, įstatymuose, poįstatyminiuose aktuose ir kt. Šiuo atveju svarbiausias dalykas identifikuojant konstitucinės teisės šaltinį – jo reguliuojami santykiai;
2) konstitucinę teisę suvokiant kaip aukščiausiąją teisę (iš bendrosios teisinio reguliavimo masės išsiskiriančią savo aukščiausia galia ir pamatine reikšme visai teisės sistemai), jos normų ir principų galima įžvelgti tiktai konstitucijoje – aukščiausiosios galios teisės akte – ir konstitucinio reguliavimo turinį atskleidžiančioje konstitucinėje jurisprudencijoje.

Konstitucinės teisės reguliavimo sritis ir šaltiniai valstybėse (valstybių teisės sistemose) traktuojami įvairiai, dažniausiai gana plačiai. Konstitucinė teisė kai kuriose valstybėse laikoma teisės šaltinių prasme platesne teisės sritimi, reguliuojančia įvairius visuomeninius santykius ir apimančia

67 Plačiau apie teisės šaltinių sampratą žr.: Teisės teorijos įvadas. 2 leid. Vilnius: Leidykla MES, 2012, p. 203–219.

ne tik vadinamosios konstitucijos teisės (konstitucija ir ją aiškinanti oficialioji konstitucinė doktrina, kaip yra JAV teisės doktrinoje), bet ir kitų teisės šakų šaltinius, pavyzdžiui, statutinę teisę – įvairius įstatymus (*inter alia* konstitucinius, organinius), ratifikuotas tarptautines sutartis, teismų precedentus, poįstatyminius aktus, net vietos valdžios institucijų aktus (Nyderlandų konstitucinės teisės tradicijoje – municipalinius), kurie tam tikru aspektu reguliuoja konstitucinės teisės objektą. Kai kuriose valstybėse, kaip antai Austrijoje, Nyderlanduose, tam tikroms tarptautinėms sutartims, pavyzdžiui, Europos žmogaus teisių konvencijai, suteikiamas konstitucijos lygmuo.

Remiantis Lietuvos konstitucine doktrina, konstitucinės teisės šaltiniais laikoma Konstitucija (ir jos sudėtinės dalys) ir Konstitucinio Teismo jurisprudencija, kurioje aiškinamos Konstitucijos nuostatos – oficiali konstitucinė doktrina. Konstitucinės teisės šaltinių sistemoje nėra ordinarinės teisės aktų, kurie patys gali tapti konstitucinės kontrolės objektu[68]. Konstituciniai teisės šaltiniai gali būti klasifikuojami įvairiais pagrindais, *inter alia* pagal jų teisinę galią. Konstitucinių teisės šaltinių hierarchijoje konstitucija išsiskiria aukščiausia teisine galia. Kitų konstitucinės teisės šaltinių hierarchinė sistema priklauso nuo konkrečios valstybės teisės šaltinių sistemos.

Teisės tradicijos įtaka konstitucinės teisės šaltinių sistemai. Konstitucinės teisės šaltinių doktriną lemia teisės tradicija. Teisės tradicijos samprata nėra vienareikšmė, ji gali būti vadinama ne tik teisės tradicija, bet ir teisine sistema, teisės šeima. Teisės tradiciją galima apibrėžti kaip „tautos, visuomenės, valstybės ar valstybių istorijos raidoje susiformavusį bei veikiantį žmonių tarpusavio santykius reguliuojančių priemonių paveldą, pasižymintį specifiniu sąvokų aparatu, institutais, tam tikrais elgesio taisyklių kūrimo, taikymo, aiškinimo metodais bei ryšiu su tam tikra pasaulėžiūra“[69]. Teisės tradicijos sąvoka gali apimti visumą

68 Plačiau apie Lietuvos konstitucinės teisės šaltinius žr. *inter alia:* Lietuvos konstitucinė teisė. Mykolo Romerio universitetas, 2022, p. 45–53.

69 BAUBLYS, L. Antikinė teisingumo samprata ir jos įtaka Vakarų teisės tradicijai. Monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2005, p. 14.

įvairioms nacionalinėms teisės sistemoms bendrų požymių, užtikrinančių tų sistemų kokybines ypatybes, stabilumą, išliekamumą ir tęstinumą; teisės forma (teisės šaltinis) – neabejotinai svarbus, bet ne vienintelis veiksnys, lemiantis teisės sistemos priskyrimą tam tikrai tradicijai; tai, kad tarp teisės šaltinių vyrauja teismo precedentas ar įstatymas (norminis aktas) ar paprotys, ar kuris nors kitas teisės šaltinis, savaime nelaikytina *vieninteliu* tradicijos skiriamuoju bruožu[70]. Teisės tradicija neretai lemia ir konstitucinį identitetą[71].

Civilinės ir bendrosios teisės tradicijos, dar vadinamos Vakarų teisės tradicija, teisinius institutus griežtai atriboja nuo kitų socialinių institutų – religijos, moralės, papročių, politikos, kurie, nors ir veikia teisę, nėra su ja tapatinami (tam tikra prasme tik teisiniai papročiai nėra visiškai atskirti). Kai kuriose konstitucijose tiesiogiai deklaruojamas pasaulietinės valstybės principas, kaip antai 1958 m. Prancūzijos Konstitucijos 1 straipsnyje skelbiama, kad Prancūzija yra pasaulietinė, demokratinė socialinė respublika. Vis dėlto religinė (krikščioniškoji) doktrina veikia kai kurių Vakarų teisės tradicijai priskiriamų valstybių konstitucinę teisę, tai atsispindi kai kurių Europos valstybių konstitucijų preambulėse, pavyzdžiui, Airijos Konstitucijos preambulė (1937 m. Konstitucija, su vėlesniais papildymais ir pakeitimais), Lenkijos (1997 m.), Vengrijos (2011 m.), Latvijos (1922 m., su 2014 m. pakeitimais) konstitucijų preambulėse pabrėžiama ir krikščioniškosios doktrinos svarba konstitucinėms vertybėms. Vienas iš pagrindinių Vakarų teisės tradicijos bruožų – konstitucinės vertybės netapatinamos su religijos nuostatomis. Kai kuriose kitose teisės tradicijose (hinduizmo, kinų ir japonų, islamo, Afrikos ir Madagaskaro) teisei

70 KŪRIS, E. Teismo precedentas kaip teisės šaltinis Lietuvoje: oficiali konstitucinė doktrina, teisinio mąstymo stereotipai ir kontrargumentai. *Jurisprudencija*, 2009, 2(116), p. 131–149, 139.

71 Plačiau apie konstitucinį identitetą *inter alia* MICHEL ROSENFELD. Constitutional Identity. In: The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law. Edited by Michel Rosenfeld, Andras Sajo. Oxford University Press. 2012, p. 718–737; PETRA BARD, NORA CHRONOWSKI AND ZOLTAN FLECK. Use, Misuse and Abuse of Constitutional Identity in Europe. Research Handbook on the Politics of Constitutional Law. Edited by Mark Tushnet, Dmitriy Kochnev. Edward Elgar Publishing. 2023, p. 611–633.

tenka tik papildoma funkcija, ten daug svarbiau religija, dorovė, papročiai. Islamo teisės tradicijos valstybėse konstitucinė teisė yra tapatinama su religine doktrina.

Bendrosios teisės tradicija (anglosaksų, anglų ir amerikiečių) susiformavo Anglijoje kaip teismų kuriama precedentų (bylų, o ne įstatymų) teisė. Klasikinė anglų teisės doktrina statutus (plačiąja prasme – teisės aktus, priimtus parlamento ir kt.) laiko antriniais teisės šaltiniais. Tačiau konstitucinėje teisėje statutinės normos turi pirmenybę precedento atveju. Svarbus konstitucinės teisės šaltinis yra konstitucinės konvencijos, taip pat susiklosčiusios parlamento veiklos tradicijos (taisyklės). Bendrosios teisės tradicijos šalys yra JAV, Kanada, Naujoji Zelandija, Australija, Pakistanas, Indija, Singapūras, Malaizija, Pietų Afrika, kai kurios kitos Afrikos valstybės ir kt., kurių dauguma yra Tautų Sandraugos (*Commonwealth of Nations*) narės. Ši teisės tradicija reikšminga buvusioms Britų imperijos kolonijoms. Nors minėtosios valstybės priskirtinos vienai teisės tradicijai, bet jų konstitucinės teisės šaltiniai kartais reikšmingai skiriasi, kaip antai JAV ir Jungtinės Karalystės. Kai kurios šiai teisės tradicijai priskiriamos valstybės turi nekodifikuotąją konstituciją, kaip Jungtinė Karalystė; Naujosios Zelandijos nekodifikuotąją konstituciją sudaro 1986 m. konstitucinis aktas, kai kurie parlamento aktai, teismų precedentai, konstitucinės konvencijos. Bendrosios teisės tradicijos valstybės, visų pirma Jungtinė Karalystė, Naujoji Zelandija, Australija, Kanada, Indija, Pakistanas, Bangladešas, Belizas, Singapūras ir kai kurios kitos valstybės Tautų sandraugos narės, pagal valdymo formą ir principus, parlamento ir vyriausybės galių santykį gali būti priskiriamos vadinamajai Vestminsterio sistemai (angl. *Westminster system*). Šiai tradicijai priskiriamos Tautų Sandraugos narės pasižymi ir kitu konstitucinės teisės šaltinių ypatumu. Antai Australijos konstitucinės teisės šaltiniai yra ne tik šios šalies, bet ir (kai kurie) Jungtinės Karalystės (Anglijos).

Minėtajai teisės tradicijai priskiriamos JAV išsiskiria vadinamąja amerikietiškąja teisės sistema ir kitais valstybės valdymo formos (prezidentinės) ypatumais, tad su tam tikromis išlygomis gali būti laikoma atskira

teisės tradicija.

Civilinės teisės (romanų-germanų, kontinentinė) tradicija susiformavo žemyninėje Europoje perimant romėnų teisės doktriną (pabrėžtina, kad romėnų teisė darė įtaką ir bendrosios teisės tradicijos formavimuisi). Šios teisės tradicijos raidai būdingas rėmimasis kodifikuotosios teisės šaltiniais. Istoriškai buvo reikšminga romėnų rašytinė teisė (lot. *ius scriptum*) – imperatoriaus Justiniano kodifikacija (Digestai), teisės skirstymas į viešąją ir privatinę (lot. *ius publicum et ius privatum*), sistemiškumas, pasaulietinių teisės normų atskyrimas nuo sakralinių. Romėnų teisės tradicija atgimė Vakarų Europoje. IX–XI a. Bolonijos ir kituose Italijos universitetuose pradėtos teisės studijos stipriai paveikė žemyninės Europos šalių teisės raidą. Civilinės teisės tradicijai būdingas normų abstraktumas, sisteminimas, teisės aktų hierarchija. Teisės šaltinių hierarchijos viršūnėje – konstitucija, o konstitucinių papročių svarba mažesnė. Šiuolaikinėje šios teisės tradicijoje svarbiais teisės šaltiniais pripažįstami ir kai kurių teismų sprendimai (precedentai) bei doktrina. Šiai teisės tradicijai priskirtinos žemyninės Europos, Lotynų Amerikos, kai kurios Afrikos, Azijos valstybės.

Teisės globalizacijos tendencijos lėmė tai, kad civilinės ir bendrosios teisės tradicija suartėja, susipina, formuojasi vadinamosios hibridinės sistemos, sujungiančios abiejų teisės sistemų bruožus. Teisės sistemų suartėjimą liudija *inter alia* konstitucinės teisės šaltinių doktrina, kuri keičiasi, kurią reikšmingai veikia tokie veiksniai kaip Europos žmogaus teisių konvencijos, jos nuostatas aiškinančio Europos Žmogaus Teisių Teismo, taip pat ES teisės ir Teisingumo Teismo kuriama doktrina, taip pat ir konstitucinės kontrolės institucijų (konstitucinių teismų) veikla, paspartinusi precedento kaip svarbaus kontinentinės teisės šaltinio pripažinimą. O bendrosios teisės tradicijoje reikšmingesnis nei konstitucinės teisės doktrina tampa statutas (parlamento aktai) – tai parodo *inter alia* 1998 m. Žmogaus teisių akto priėmimas Jungtinėje Karalystėje ir padidėjusi jo reikšmė[72].

72 Plačiau apie Jungtinės Karalystės 1998 m. Žmogaus teisių aktą žr.: Bogdanor, V. The New British Constitution. Hart Publishing, 2009, p. 53–88.

Konstitucinės teisės sistemas veikia ir religinės teisės tradicija. Religinė doktrina ne tik konkuruoja su teise, bet kartais ją net pakeičia. Valstybėse, kuriose vyrauja islamo religija, konstitucinės teisės sistemoms ji ir daro didžiausią įtaką. **Islamo teisės tradicija**, pradėjusi formuotis VII a. pradžioje, remiasi šios religijos nuostatomis[73]. Labai reikšmingas Koranas ir islamo teisė (*šaria* – *sharia*) – sudėtinė religijos dalis[74]. Islamo teisei itin svarbi teisininkų-dvasininkų įtaka, be to, joje dominuoja pareigų, o ne teisių doktrina. Islamo teisės šaltiniai yra Koranas ir Suna. Juose įtvirtintos normos laikomos dieviškosios prigimties, negali būti keičiamos ir turi didžiausią teisinę galią. Valstybės institucijos gali priimti teisės aktus tik tais klausimais, kurie nėra reglamentuojami Korane ar Sunoje, ir negali joms prieštarauti. Ši teisės tradicija itin reikšminga musulmoniškose valstybėse, kurios nėra priėmusios konstitucijos, pavyzdžiui, Jungtiniuose Arabų Emyratuose. Tačiau ir tose musulmoniškose valstybėse, kuriose yra konstitucija, kaip antai Irane (1979 m. Konstitucija), islamo religija yra pagrindinis teisės šaltinis, kuriuo grindžiamos ir konstitucijos nuostatos. Pavyzdžiui, 1979 m. Irano Konstitucijos preambulėje nurodoma, kad visos Irano institucijos vadovaujasi islamo principais, o 4 straipsnyje numatyta, kad visos teisės sritys, taip pat ir Konstitucijos normos, turi būti grindžiamos islamo religijos kriterijais.

Istoriškai galima skirti ir kai kurias kitas teisės tradicijas. Pavyzdžiui, **hinduizmo (istorinė) teisės tradicija**, kuri remiasi hinduizmo (religine) pasaulėžiūra (kastos, dharma kaip elgesio normos). Ši teisės tradicija daro tam tikrą įtaką Indijos konstitucinės teisės doktrinai, kuri yra priskirtina bendrosios teisės tradicijai, – tokią jos raidą nulėmė Anglijos teisės įtaka 1950 m. Indijos Konstitucijos ir jos preambulės nuostatoms.

Kinų ir japonų istorinė teisės tradicija remiasi konfucianizmo ir budizmo (Kinijoje – ir daoizmo) tradicija. Teisės reikšmė čia tik papildomoji, svarbesnėmis laikomos tradicijos ir moralės normos. Kinijos

73 Plačiau apie islamo teisę žr.: VALČIUKAS, J. *Islamic Laws: A Question of Applicability*. Doctoral dissertation. Social Science, Law, Mykolo Romerio University, Vilnius, 2018.

74 Daugiau apie islamo ir kitas teisės tradicijas žr.: Teisės teorijos įvadas. 2 leidimas. Vilnius, 2012, p. 55–75.

teisei praeityje didelę įtaką darė socialistinės teisės tradicija, kurios ryškių pėdsakų galima įžvelgti ir dabartinėje 1982 m. Kinijos Konstitucijoje. 1947 m. Japonijos Konstitucija dėl istorinių aplinkybių atitinka JAV konstitucinę tradiciją. Vis dėlto Japonijos formalioji teisė (nuo XIX a. pabaigos) plėtojosi veikiama kontinentinės teisės, o akivaizdžiausią įtaką Japonijos civilinei teisei padarė Vokietijos teisė.

Afrikos ir Madagaskaro teisės tradicijai būdinga didelė tradicijų (papročių, pirmykščių tikėjimų) įtaka. Vyrauja krikščioniškoji ar islamiškoji tradicija, bendruomenės valia. Kolonijinė Afrikos valstybių praeitis lėmė tai, kad daugumos jų teisė perėmė anglų ar prancūzų formaliosios teisės tradicijas.

1.6. Konstitucinės teisės šaltinių sistema

Konstitucinės teisės šaltinius pagal jų išraiškos formą galima skirstyti į norminius aktus, teismo (ir administracinius) precedentus, konstitucines konvencijas (konstitucinius papročius), taip pat bendruosius teisės principus, konstitucinę doktriną, religijos normas. Konkrečią konstitucinės teisės šaltinių sistemą lemia teisės tradicija ir istorinė konstitucinės teisės raida.

Konstitucija yra pagrindinis konstitucinės teisės šaltinis, jos teisinė samprata lemia ir teisės šaltinių sampratą bei raidą. Konstitucijai visada būdingas steigiamosios teisės pobūdis, ji pati nustato savo rangą, jos aukščiausia teisinė galia tam tikrais atvejais gali būti išreiškiama nuostatomis dėl konstitucijos kaip aukščiausiosios šalies teisės arba teiginiu, kad negalioja joks teisės aktas, priešingas konstitucijai; aukščiausia konstitucijos galia kyla iš jos esmės ir nuostatų visumos[75]. Konstitucijos forma gali būti įvairi – kodifikuotoji ar nekodifikuotoji (nerašytinė), sudėtinė. Pagrindinis konstitucinės teisės šaltinis – konstitucija – ne tik vyrauja norminių

75 Apie konstituciją kaip aukščiausios teisinės galios aktą žr.: JARAŠIŪNAS, E. Keletas Lietuvos Respublikos Konstitucijos vaidmens vertinimo aspektų. *Konstitucinė jurisprudencija,* 4(24), 2011, p. 288–307. Taip pat žr.: Lietuvos konstitucinė teisė. Vadovėlis, trečioji laida, Mykolo Romerio universitetas. 2022, p. 15–41.

teisės aktų ir kitų teisės šaltinių hierarchijos sistemoje, bet ir laikoma pagrindine aukščiausiąja teise. Tai yra tiesiogiai įtvirtinta kai kuriose konstitucijose, pavyzdžiui, 1997 m. Lenkijos Konstitucijos (su pakeitimais) 8 straipsnyje nurodoma, kad Konstitucija yra aukščiausioji Lenkijos teisė. Vis dėlto konstitucijos kaip aukščiausiosios teisės galia gali būti ir formali, antai nedemokratinių politinių režimų valstybėse konstitucijos, jeigu joms nesuteikiama tiesiogiai taikomo akto galios, paprastai lieka tik formalūs dokumentai.

Konstitucijos gali būti klasifikuojamos remiantis įvairiais pagrindais, taip pat ir atsižvelgiant į jų priėmimo istorinį laiką, paprastai išskiriami keturi pasaulio konstitucijų raidos etapai[76]. Kai kurie autoriai išskiria net aštuonis atskirus periodus. Pirmasis sietinas su 1653 m. Valdymo įrankiu (angl. *Instrument of Government*), priimtu Anglijoje valdant Lordui protektoriui Oliveriui Kromveliui, kitais Anglijos istoriniais konstituciniais aktais, taip pat ir kitų valstybių ankstyvosiomis konstitucijomis: olandų (1579), švedų (1634), ukrainiečių (1710) ir kt. O aštuntasis konstitucijų raidos periodas susijęs su XX a. pabaiga – XXI a. pradžia, Berlyno sienos griūtimi, demokratiniais Europos valstybių pokyčiais ir kt.[77] Viena seniausių ir šiuo metu galiojančių konstitucijų – JAV 1789 m. Konstitucija (ji galioja su pataisomis). Viena naujausių – 2018 m. Tailando Konstitucija (dvidešimtoji), priimta 2017 m. ir įsigaliojusi 2018 m.[78]

Konstitucijų forma, struktūra, reguliuojamų santykių apimtis ir kt. gali reikšmingai skirtis. Ypač sudėtingos būna nekodifikuotosios konstitucijos (kartais teisinėje literatūroje jos vadinamos nerašytinėmis), kaip antai Jungtinės Karalystės Konstitucija, kuri gali būti įvardyta ir kaip nekodifikuotoji (ar nekonsoliduotoji) rašytinė konstitucija. Ją sudaro trys dalys – statutinė teisė, bendroji teisė (angl. *common law*), kurios

76 Plačiau apie konstitucijos klasifikavimo įvairovę žr. šio vadovėlio III skyriaus 2 skyrelyje.

77 Plačiau apie konstitucijų istoriją žr.: VOERMANS, W. The Story of Constitutions. Discovering the We in Us. Cambridge University Press. 2023.

78 Constitution of the Kingdom of Thailand: https://constitutionnet.org/sites/default/files/2017-05/CONSTITUTION+OF+THE+KINGDOM+OF+THAILAND+(B.E.+2560+(2017)).pdf

pagrindinis šaltinis yra teismo precedentas, ir konstitucinės konvencijos. Sudėtinė Jungtinės Karalystės konstitucijos forma lemia ir skirtingas jos šaltinių klasifikacijas. A. V. Dicey konstitucijos šaltinius skirsto į dvi grupes. Pirmajai grupei priskirtini šaltiniai tiesiogine prasme laikomi teisiniais (angl. *laws*) konstitucinės teisės šaltiniais ir yra įtvirtinti statutuose, kyla iš tradicijų ar teismo suformuluotų principų ir užtikrinami teismo; antrąją šaltinių grupę sudaro konstitucinės konvencijos ir kitos taisyklės, kurios nėra užtikrinamos teismo ir gali būti įvardijamos taip pat kaip konstitucinės konvencijos (angl. *conventions of the constitution*)[79]. Prie konstitucinių šaltinių gali būti priskiriami ir istoriniai šaltiniai, kaip antai 1215 m. Didžioji laisvių chartija ir kt. Pavyzdžiui, Jungtinės Karalystės konstitucinės teisės šaltiniai lemia ir tai, kad pati konstitucija gali būti apibūdinama kaip konstitucinis teisinis junginys[80].

Konstitucija gali būti vadinama ir pagrindiniu įstatymu, kaip antai 1949 m. Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinis Įstatymas, 2011 m. Vengrijos Pagrindinis Įstatymas. Konstitucijoje paprastai reglamentuojami esminiai valstybės santvarkos klausimai ir pagrindinės žmogaus teisės, įtvirtinami kai kurie valstybės formos principai (elementai), kurie negali būti keičiami. Pavyzdžiui, 1958 m. Prancūzijos Konstitucijos (su pakeitimais) nuostatos (89 straipsnis) draudžia keisti konstitucijoje įtvirtintą respublikinio valdymo formą. Konstitucijos kartais nulemia ir valstybės teisės šaltinių sistemą, kaip antai 1997 m. Lenkijos Konstitucijos (su pakeitimais) III skyriuje „Teisės šaltiniai“ smulkiai reglamentuojami įvairūs teisės šaltiniai, – 87 straipsnyje nurodoma, kad Lenkijoje visuotinai privalomi Konstitucija, įstatymai, ratifikuotos tarptautinės sutartys, potvarkiai; visuotinai privalomi šaltiniai yra ir atitinkamų institucijų veiklos teritorijoje priimti vietos teisės aktai. 2011 m. Vengrijos

79 Apie Jungtinės Karalystės Konstituciją ir konstitucinius šaltinius žr.: KAVOLIŪNIENĖ, I.; VAINIUTĖ, M. Jungtinės Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystės konstitucinė sistema. Iš: Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 380–392.

80 RYAN, M.; FOSTER, S. Unlocking Constitutional and Administrative Law. Publishing by Hodder Arnold, 2007, p. 69–70.

Konstitucijos (Pagrindinio Įstatymo, su pakeitimais) R straipsnyje nurodoma, kad pagrindinis įstatymas yra Vengrijos teisės pagrindas, o T straipsnyje – kad visiems galiojančias elgesio taisykles priima kompetentinga Konstitucijoje numatyta institucija, išleisdama atitinkamą teisės aktą; jokie teisės aktai (angl. *legislation*) negali prieštarauti Konstitucijai. Įvardijamos ir tokių aktų rūšys: Parlamento aktai, vyriausybės dekretai, Vengrijos nacionalinio banko pirmininko įsakymai, Ministro Pirmininko, ministerijų dekretai (angl. ministerial decrees), atskirų reguliavimo institucijų įsakymai, savivaldos institucijų aktai (angl. *local ordinances*), taip pat Nacionalinės gynybos tarybos, Respublikos Prezidento nacionalinės krizės ar nepaprastosios padėties metu priimti įsakymai.

Konstitucijos kaip pagrindinio konstitucinės ir aukščiausiosios teisės (lot. *ius supremus*) šaltinio samprata suformuota ir atskleista Lietuvos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje: 2004 m. gegužės 25 d. ir kai kuriuose kituose nutarimuose[81]. Konstitucinis Teismas interpretuoja Konstituciją kaip aukščiausiąją teisę; Konstitucijos šaltinis yra pati valstybės bendruomenė – pilietinė Tauta; Konstitucijoje atsispindi visuomenės sutartis – visų Lietuvos Respublikos piliečių demokratiškai prisiimtas įsipareigojimas dabartinei ir būsimosioms kartoms gyventi pagal Konstitucijoje įtvirtintas pamatines taisykles ir joms paklusti, idant būtų užtikrintas valdžios legitimumas, jos sprendimų teisėtumas, žmogaus teisės ir laisvės, idant visuomenėje būtų santarvė; Konstitucija, kaip aukščiausiosios teisinės galios aktas ir visuomenės sutartis, yra grindžiama universaliomis, nekvestionuojamomis vertybėmis – Tautos suverenitetas, demokratija, žmogaus teisių ir laisvių pripažinimas ir gerbimas, pagarba teisei ir teisės viešpatavimui, valdžios galių ribojimas, valdžios įstaigų priedermė tarnauti žmonėms ir atsakomybė visuomenei, pilietiškumas, teisingumas, atviros, teisingos, darnios pilietinės visuomenės ir teisinės valstybės siekis. Konstitucijos kaip aukščiausiosios teisės prigimtį atskleidžia ir jos

81 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 25 d., 2006 m. rugpjūčio 19 d., 2009 m. rugsėjo 24 d., 2014 m. sausio 24 d., 2020 m. liepos 30 d. nutarimai; 2012 m gruodžio 19 d., sprendimas. Prieiga per internetą: < www.lrkt.lt>.

jurisprudencinė samprata[82].

Įstatymas. Norminių aktų sistemoje įstatymas yra vienas iš pagrindinių konstitucinės teisės šaltinių. Kaip minėta, ne visose nacionalinėse konstitucinėse sistemose jis priskiriamas konstitucinės teisės šaltinių grupei, kaip yra Lietuvos konstitucinėje doktrinoje, taip pat ir JAV (su tam tikromis išimtimis). Įstatymas yra ordinarinės teisės šaltinis, jis paprastai priimamas paprastąja ar kvalifikuotąja parlamento narių balsų dauguma, nuo kurios priklauso būsimojo įstatymo rūšis.

Įstatymai gali būti skirstomi remiantis įvairiais kriterijais, pavyzdžiui, pagal jų galiojimo teritoriją – federaliniai ir federacijų subjektų, tam tikrų autonominių darinių (Italija, Portugalija, Ispanija). Taigi įstatymas gali turėti ir teritorinį galiojimo principą – federacijos subjektų parlamentų leidžiami įstatymai galioja tų subjektų teritorijose.

Įstatymai pagal teisinio reguliavimo apimtį gali būti skirstomi į nustatančiuosius tam tikrus principus ir programinius (1958 m Prancūzijos Konstitucijos 34 straipsnis). Atsižvelgiant į teisės normų sisteminimo lygį įstatymai gali būti nekodifikuoti ir susisteminti (kodifikuoti), leidžiami kodeksų forma, pavyzdžiui, rinkimų teisės kodeksai (Prancūzija, Argentina ir kt.). Atsižvelgiant į tai, kas leidžia įstatymus, galima skirti parlamento (ar jo dalies, pavyzdžiui, Kinijoje) ar referendumu (piliečių balsavimu) priimamus įstatymus.

Įstatymai pagal teisinę galią, reguliuojamų santykių pobūdį ar priėmimo ypatumus taip pat gali būti skirstomi į tam tikras rūšis: paprastuosius, konstitucinius, organinius, ypatinguosius įstatymus. Didžiojoje Britanijoje (Anglijoje) kai kuriems įstatymams (statutams) gali būti teikiama vadinamoji konstitucinė galia, o jų priėmimo tvarka skirtinga – įstatymo (statuto) projektas svarstomas ne atskirame parlamento komitete, bet parlamento bendruomenių rūmų komitete.

Įstatymas gali būti suprantamas plačiąja ir siaurąja prasme. Įstatymo (angl. *law*) samprata gali būti taikoma teisei, kuri gali būti ginčijama

82 Plačiau apie jurisprudencinę konstitucijos prigimtį žr.: JARAŠIŪNAS, E. Jurisprudencinė konstitucija. *Jurisprudencija,* 2006, 12(90), p. 24–33.

teismuose. Įstatymas (statutas) kartais tapatinamas su parlamento aktu (Jungtinė Karalystė), o kartais jo samprata (angl. *law*), kaip yra nurodyta 1950 m. Indijos Konstitucijos (priimta 1949 m.) 13 straipsnyje, būna labai plati ir apima taip pat kitus aktus ir konstitucinius papročius, turinčius įstatymo galią.

Paprastai įstatymas yra parlamento leidžiamas teisės aktas, nors tam tikrose nacionalinėse konstitucinėse sistemose jis gali būti priimtas ir referendumu. Kai kurių valstybių konstitucijose tiesiogiai nurodoma, kad parlamentas – vienintelė įstatymų leidžiamoji institucija, pavyzdžiui, toks principas nustatytas 1947 m. Japonijos Konstitucijos 41 straipsnyje, taip pat 199 m. Rumunijos Konstitucijos 61 straipsnyje. 1974 m. Portugalijos Konstitucijos 164 straipsnyje taip pat numatytos sritys, dėl kurių parlamentas turi išimtines teises leisti įstatymus, o Konstitucijos 165 straipsnyje nustatyta tik iš dalies išimtinė parlamento teisė leisti įstatymus, jeigu tokia teisė nėra deleguojama vyriausybei. Tačiau kai kuriose konstitucinėse sistemose, pavyzdžiui, remiantis 1982 m. Kinijos konstitucijos nuostatomis, įstatymus gali leisti ne tik visos sudėties parlamentas, bet ir parlamento (angl. *National People Congress*[83]) struktūrinė dalis – nuolat veikiantis vykdomasis komitetas (angl. *Standing Committee of the National People's Congress*) (1982 m. Kinijos Konstitucijos 67 straipsnis). Tokią įstatymų leidžiamosios valdžios sistemą galima laikyti sovietinės teisės recepcija (remiantis sovietinių konstitucijų nuostatomis, įstatymus galėjo leisti ne tik Aukščiausioji Taryba, bet ir jos Prezidiumas įsakų forma).

Konstitucijoje gali būti neįvardytos konkrečios įstatymų leidybos sritys, kaip antai Nyderlandų Karalystės Konstitucijoje (1815 m., 2018 m. dabartinė redakcija[84]), arba parlamento įstatymų leidybos kompetencija gali būti ribota ir galima tik tam tikrose konstitucijos numatytose srityse. Pavyzdžiui, 1958 m. Prancūzijos Respublikos Konstitucijos 34 straipsnyje įvardyta, kokiais klausimais parlamentas gali priimti įstatymus, o kitos

83 Konstitucijų tekstuose minimi institucijų ar teisės šaltinių pavadinimai čia pateikiami taip, kaip jie yra rašomi konstitucijų vertimuose į anglų kalbą.

84 Nyderlandų Karalystės Konstitucija (2018). https://www.government.nl/documents/reports/2019/02/28/the-constitution-of-the-kingdom-of-the-netherlands

sritys turi būti reglamentuojamos vyriausybės aktais ar reglamentais. Tokią sistemą perėmė ir kai kurios kitos valstybės – Alžyras (1989 m. Konstitucija), Kazachstanas (1995 m. Konstitucija) ir kt. Tokia įstatymo konstitucinė samprata sudaro prielaidas diskutuoti dėl įstatymo sampratos ne tik formaliąja, bet ir materialiąja prasme, įstatymas gali būti interpretuojamas kaip parlamento priimtas tam tikros srities teisės aktas. Jeigu konstitucijose numatytos ir kitos įstatymų rūšys – konstituciniai ar organiniai įstatymai, paprastai nurodoma jų priėmimo sritis.

Išimtinė tam tikrų sričių įstatymų leidybos teisė paprastai suteikiama ir federaliniams parlamentams, atribojant federacijos ir jos subjektų institucijų įstatymų leidybos įgaliojimus. Austrijos Konstitucijos (1920 m., su pakeitimais) 10 straipsnyje numatyta, kokiais klausimais federacija gali priimti įstatymus. 1949 m. (su pakeitimais) Vokietijos Federacinės Respublikos Konstitucijos (Pagrindinio Įstatymo) 73 straipsnyje įtvirtintos išimtinės federalinių įstatymų leidybos sritys (*inter alia* užsienio reikalai, pilietybė).

Islamo teisės tradicijos šalyse (Iranas, Jungtiniai Arabų Emyratai ir kt.) įstatymai gali būti leidžiami tik toje srityje, kurios nereguliuoja islamo religijos normos – Koranas ir Suna. Įstatymai turi atitikti šiuos religinius šaltinius.

Įstatymo galia gali būti priskirta ir kitų institucijų išleidžiamiems teisės aktams. Kai kuriais atvejais įstatymo teisinę galią gali turėti net prezidento išleistas teisės aktas. Remiantis Italijos 1947 m. Konstitucijos 87 straipsnio nuostatomis, Respublikos Prezidentas gali leisti dekretus, turinčius įstatymo galią. Tokią galią gali turėti ne tik parlamento, bet ir vyriausybės priimtas teisės aktas, jeigu nacionalinėje konstitucinėje sistemoje yra įteisinta deleguotoji įstatymų leidyba. Teisės leisti įstatymo galią turinčius aktus perdavimas vyriausybei turi būti grindžiamas konstitucijos nuostatomis.

Deleguotosios įstatymų leidybos, t. y. kai įstatymų leidybos institucija – parlamentas – savo įgaliojimus leisti teisės aktus, turinčius įstatymų galią, perduoda vykdomajai valdžiai, instituto atsiradimo pradžia

laikytina Anglijos įstatymų leidybos praktika. Minėtosios įstatymų leidybos principai formuluojami ir 1958 m. Prancūzijos Konstitucijoje, šis institutas yra įtvirtintas 1947 m. Italijos Respublikos Konstitucijos nuostatose (*inter alia* 72, 76, 77 straipsniai). Remiantis šios Konstitucijos 76 straipsniu, parlamentas tam tikrais atvejais įstatymų leidybos įgaliojimus gali perduoti vyriausybei su sąlyga, jeigu yra nustatyti principai, kriterijai, konkretus terminas, nurodytas tokio perdavimo tikslas. Tokie vyriausybės priimti dekretai turi įstatymo galią. Konstitucijos 77 straipsnyje numatyta ir tai, kad ypatingais atvejais vyriausybė gali priimti tokius laikinuosius aktus savo atsakomybe.

Atsižvelgiant į 1974 m. Portugalijos Konstitucijos nuostatas, vyriausybė taip pat turi įgaliojimus vykdyti įstatymų leidybos funkciją (198 straipsnis). Vyriausybė leidžia vykdomuosius įstatymus (angl. *executive laws*) dėl klausimų, kurie nėra priskirti išskirtinei parlamento kompetencijai ir kuriuos leisti teisę suteikia (perduoda) parlamentas; tokiuose vykdomuosiuose įstatymuose turi būti nurodoma, kokiu konkrečiu aktu parlamentas įgaliojo vyriausybę išleisti tokį aktą. Tokiais vyriausybės priimtais vykdomaisiais įstatymais yra tikslinami bendrieji principai, įtvirtinti įstatymuose. Vyriausybė turi išimtinę įstatymų leidybos teisę nustatyti savo organizacinę struktūrą ir veiklos taisykles, procedūras (angl. *proceedings*).

Rumunijos konstitucinėje sistemoje taip pat yra numatyta deleguotosios įstatymų leidybos nuostatų. Remiantis 1991 m. Rumunijos Konstitucijos 108 straipsniu, vyriausybė priima sprendimus ir ordonansus: sprendimai priimami įgyvendinant įstatymus, o ordonansai – tais atvejais, kai įstatymuose numatyta, kad turi būti tam tikroje srityje priimti tokie vyriausybės aktai.

1978 m. Ispanijos Konstitucijoje taip pat įtvirtintas deleguotosios įstatymų leidybos institutas: 82 straipsnyje numatyta, kad Generaliniai Kortesai (Ispanijos parlamentas) gali perduoti vyriausybei teisę leisti teisės aktus, tam tikrose srityse turinčius parlamento aktų galią. Deleguotoji įstatymų leidyba galima tose srityse, kuriose reikia tikslinti tam tikrus

principus. Toks įgaliojimo perdavimas galimas, jeigu Generaliniai Kortesai tiesiogiai tai nurodo ir numato tam tikrą terminą, kada toks aktas turi būti išleistas. Šių galių vyriausybė negali perleisti (deleguoti), be to, toks perdavimas galimas ir tais atvejais, kai siekiama konsoliduoti teisės aktus. Bendrųjų principų aktai negali suteikti teisės juos pačius modifikuoti ar nustatyti retroaktyvųjį teisinį reguliavimą (Konstitucijos 83 straipsnis). Tokie vyriausybės aktai vadinami legislatyvinėmis direktyvomis (angl. *legislative directives*). Atsižvelgiant į Ispanijos Konstitucijos 86 straipsnio nuostatas, išskirtiniais atvejais vyriausybė gali leisti laikinąsias teisės nuostatas (angl. *legislative provisions*), kurioms suteikia dekretų-įstatymų (angl. *decree-laws*) formą. Tokie teisės aktai negali būti leidžiami žmogaus teisių, rinkimų ir kai kuriose kitose srityse. Jie turi būti nedelsiant (per 30 dienų nuo jų paskelbimo) pateikti parlamentui, kuris turi priimti sprendimą dėl tokio teisės akto ratifikavimo.

Įgaliojimus deleguoti kai kurias įstatymų leidybos funkcijas Vyriausybei turi ir Vokietijos parlamentas. 1949 m. Vokietijos Konstitucijos (Pagrindinio Įstatymo) 80 straipsnyje nustatyta, kad federacinė vyriausybė gali būti įgaliota leisti tam tikrus reglamentavimo nutarimus (angl. *statutory instruments*); įgaliojimo turinys, tikslas ir apimtis turi būti nustatytas įstatyme, o minėtajame nutarime turi būti nurodytas įstatyminis pagrindas.

Deleguotos įstatymų leidybos institutas neretai kelia pagrįstų abejonių, ar vyriausybės neperžengia konstitucijose nubrėžtų ribų. Šie klausimai buvo ypač aktualūs COVID-19 pandemijos laikotarpiu, kai valstybių vyriausybės ėmėsi iniciatyvos, veikė aktyviai nustatydamos įvairius žmogaus teisių ribojimus, kurie neretai buvo ir konstitucinių teismų tyrimo objektas[85]. Vis dėlto galimybė vyriausybėms reaguoti nedelsiant į pande-

85 Plačiau apie konstitucinių teismų sprendimus pandemijos metu žr.: BIRMONTIENĖ, T., MILIUVIENĖ, J. Valstybės valdžių įgaliojimų konkurencija COVID-19 pandemijos metu. *Teisė*, 2022, 123 tomas, p. 24–37; BIRMONTIENĖ, T., The Main Trends in Constitutional Jurisprudence Developed by Constitutional Courts During the COVID-19 Pandemic. Iš: Rule of Law and the Challenges Posed by the Pandemic: Contributions to the World Law Congress 2021. Editors: Rainer Arnold, Javier Cremades. Cham: Springer, 2023, p. 87–96.

mijos padarinių sukeltą pavojingą situaciją, kuri greitai keičiasi, vertintina ir kaip privalumas ekstremalios situacijos atveju.

Konstituciniai įstatymai įvairiose nacionalinėse konstitucinės teisės sistemose atlieka skirtingą funkciją. Tokiais įstatymais gali būti priimamos konstitucijos pataisos, jie taip pat gali būti skirti reguliuoti tam tikras svarbias visuomeninių santykių sritis. Parlamente tokie įstatymai svarstomi ir priimami sudėtingesne tvarka. Konstituciniai įstatymai teisės šaltinių (įstatymų) hierarchijoje yra aukščiausi, kai kurie kartais turi net ir konstitucijos galią (Austrija). Kaip atskiri konstituciją papildantys įstatymai jie yra žinomi ir kitų valstybių (pavyzdžiui, Čekija, Slovakija) konstitucinių šaltinių doktrinoje.

Portugalijos konstitucinėje doktrinoje konstituciniai įstatymai priimami kaip aktai, kuriais keičiamos Konstitucijos nuostatos. 1974 m. Portugalijos Konstitucijos 166 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad konstitucinių įstatymų forma parlamentas vykdo 161a straipsnyje numatytus įgaliojimus – priima Konstitucijos pataisas. 1991 m. Rumunijos Konstitucijos 73 straipsnio 2 dalyje numatyta, kad konstituciniais įstatymais yra keičiamos Konstitucijos nuostatos. 1947 m. Italijos Konstitucijoje numatyti konstituciniai įstatymai, taip pat įstatymai, kuriais keičiamos Konstitucijos nuostatos, vertinami kaip konstituciniai (Konstitucijos 138 straipsnis).

1992 m. (įsigaliojo 1993 m.) Čekijos Konstitucijos nuostatos keičiamos konstituciniu įstatymu (angl. *constitutional act*). Čekijos konstitucinių šaltinių doktrinoje konstitucinis įstatymas savaime turi tolygią konstitucijai galią (Konstitucijos 112 straipsnis).

1994 m. Moldovos Konstitucijos 72 straipsnyje *inter alia* nurodoma, kad konstituciniais įstatymais keičiamos Konstitucijos nuostatos.

Austrijos konstitucinio įstatymo doktrina gana sudėtinga. 1920 m. Austrijos Konstitucijos 44 straipsnyje pateikiamos tam tikros nuostatos: konstituciniai įstatymai turi būti priimami siekiant pakeisti Konstituciją. 148 straipsnyje minimi ir žemių konstituciniai įstatymai (angl. *state constitutional law*), o 149 straipsnyje („Senieji įstatymai“) kai kurie iki Konstitucijos priimti įstatymai įvardijami kaip konstituciniai ir jų teisinė

galia prilyginama Konstitucijai. Taigi Austrijos konstitucinėje doktrinoje konstitucinis įstatymas gali turėti skirtingas reikšmes.

Prancūzijos konstitucinės teisės doktrinoje konstitucinis įstatymas turi ir savarankišką prasmę. Tokią sampratą suformavo Konstitucinė Taryba, konstituciniais įstatymais pripažinusi 1789 m. Žmogaus ir piliečio teisių deklaraciją, 1946 m. Prancūzijos konstitucijos preambulę.

Lietuvos konstitucinės teisės moksle diskutuojama dėl konstitucinių įstatymų prigimties ir jų teisinės galios[86]. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje gana glaustai formuluojamos konstitucinių įstatymų nuostatos pabrėžiant jų priėmimo ir keitimo ypatumus, bet detaliai neatskleidžiant jų reguliuojamų santykių. Lietuvos konstitucinė doktrina skiria Konstitucijos 150 straipsnyje nurodytus konstitucinius įstatymus, kurie yra Konstitucijos sudėtinė dalis, nuo konstitucinių įstatymų, numatytų Konstitucijos 47, 69 ir 72 straipsniuose. Konstitucijos 69 ir 72 straipsniuose nurodytos tam tikros konstitucinių įstatymų priėmimo ir keitimo taisyklės, griežtesnės nei kitų įstatymų, bet neatskleidžiami jais reguliuotinų santykių ypatumai. Tik padarius Konstitucijos 47 straipsnio pakeitimus numatyta konkreti konstitucinio įstatymo reguliavimo sritis, taigi Konstitucijos nuostatose gali būti tiesiogiai įtvirtintas tokio įstatymo priėmimo būtinumas. Konstitucinio Teismo formuluojamoje konstitucinių įstatymų doktrinoje[87] atskleidžiama jų prigimtis ir teisinė galia, didesnė nei kitų įstatymų, bet negalinti konkuruoti su Konstitucija.

Organiniai įstatymai – tai įstatymai, kurių priėmimą tam tikrose srityse numato pati Konstitucija. Jie parlamente priimami kita tvarka, nei paprastieji ar konstituciniai įstatymai. Tokių įstatymų priėmimo negalima perduoti Vyriausybei. Jų teisinė galia yra didesnė nei paprastųjų įstatymų (kita vertus, jie neturi prieštarauti konstituciniams įstatymams, jeigu

86 Plačiau apie Lietuvos konstitucinius įstatymus kaip Lietuvos konstitucinės teisės šaltinius žr.: Lietuvos konstitucinė teisė. Mykolo Romerio universitetas, 2022, p. 50–52; SINKEVIČIUS, V. Konstitucinių įstatymų samprata: teoriniai aspektai. *Jurisprudencija*, 2008, 2(104), p. 28–38.

87 *Inter alia* Lietuvos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d., 2006 m. kovo 14 d., 2020 m. liepos 30 d. nutarimai. Prieiga per internetą: < *www.lrkt.lt*>.

tokių yra nacionalinėje konstitucinėje sistemoje), jie gali būti keičiami tik organiniais įstatymais. Paprastai jais reglamentuojamos tam tikros sritys, kaip antai rinkimai, referendumas, politinių partijų steigimas ir veikla, kiti svarbūs klausimai. Organinių įstatymų reguliavimo sritis – svarbūs konstituciniai santykiai, kurie nėra (ir negali būti) smulkiai reglamentuojami pačios Konstitucijos nuostatose. Tokie įstatymai paprastai priimami tik parlamento ir taikant ypatingą tvarką – turi būti tam tikra parlamento narių dauguma.

Organinių įstatymų tradicija siejama su Prancūzijos konstitucinės teisės tradicija. 1958 m. Prancūzijos Konstitucijos (su pakeitimais) 46 straipsnyje nustatyta, kad įstatymai, kuriuos Konstitucija pripažįsta esant organinio pobūdžio, priimami ir keičiami tam tikromis sąlygomis. Prieš promulguojant tokius įstatymus turi būti kreipiamasi į Konstitucinę Tarybą ir gaunama jos nuomonė apie jų atitiktį Konstitucijai. Organinių įstatymų tradiciją perėmė kai kurios buvusiosios Prancūzijos kolonijos, taip pat ir kai kurios kitos valstybės.

Organinių įstatymų konstitucinė doktrina įtvirtinta tokių valstybių, kaip antai Rumunijos, Portugalijos, Ispanijos konstitucijose. 1974 m. Portugalijos Konstitucijos 166 ir 164 straipsniuose numatyta, kad parlamentas leidžia organinius įstatymus dėl rinkimų, referendumo, Konstitucinio Teismo organizavimo ir veiklos, nacionalinės gynybos organizavimo, ypatingosios padėties, pilietybės įgijimo ir praradimo sąlygų ir kt.

1991 m. Rumunijos Konstitucijos 73 straipsnyje numatytos sritys, kurias turi reglamentuoti organiniai įstatymai: rinkimų sistema, politinių partijų organizacija, veikla ir finansavimas, referendumo organizavimas, Deputatų ir Senato Rūmų narių reglamentai (statutai), tautinių mažumų statusas ir kt. Organiniai įstatymai turi būti priimami parlamento (Deputatų Rūmai ir Senatas) narių balsų dauguma. 1994 m. Moldovos Konstitucijos 72 straipsnyje nurodoma *inter alia*, kad parlamentas priima konstitucinius, organinius ir ordinarinius įstatymus. Minėtame Konstitucijos straipsnyje įvardijamos ir organiniais įstatymais reglamentuojamos sritys, kaip antai rinkimų sistema, parlamento ir vyriausybės veikla,

Konstitucinio Teismo organizacija ir veikla ir kt., bet toks sričių sąrašas nėra galutinis, nes parlamentui paliekama spręsti ir dėl kitų klausimų, kurie gali būti reguliuojami organiniais įstatymais. Pastarieji priimami visų parlamento narių balsų dauguma.

1978 m. Ispanijos Konstitucijos 81 straipsnyje numatyta, kad organiniai įstatymai yra priimami įgyvendinant pagrindines žmogaus teises ir laisves, dėl autonomijų statutų, rinkimų ir kt. Konstitucijoje numatytų klausimų; tokie įstatymai priimami parlamento (Generalinių Rūmų) narių balsų dauguma.

2011 m. Vengrijos Konstitucijoje (Pagrindiniame Įstatyme) minima pagrindinių įstatymų rūšis, artima organinių įstatymų grupei. Pagrindinio Įstatymo T straipsnio 4 dalyje minimi pagrindiniai įstatymai (angl. *cardinal acts*), kuriuos parlamentas priima ar keičia dviejų trečdalių visų posėdyje dalyvaujančių parlamento narių dauguma. Konstitucijos nuostatose nurodoma, kuriais atvejais visuomeniniai santykiai turi būti sureguliuoti būtent Pagrindiniu Įstatymu, be to, šios rūšies įstatymu reglamentuojami ir svarbūs su žmogaus teisėmis susiję klausimai, kaip antai VIII straipsnyje nurodoma, kad politinių partijų veiklos ir finansavimo taisykles smulkiai reglamentuoja Pagrindinis Įstatymas; Konstitucijos XXIII straipsnyje (taip pat ir 2 straipsnyje) numatyta, kad kai kurios aktyviosios ir pasyviosios rinkimų teisės įgyvendinimo sąlygos taip pat turi būti reglamentuojamos Pagrindiniame Įstatyme, be to, jame turi būti detalizuojami ir kai kurių svarbių valstybės institucijų, kaip antai Konstitucinio Teismo, kompetencijos, veiklos ir struktūros klausimai (Konstitucijos 24 straipsnis).

Kai kuriose konstitucijose yra įvardijama ir konstitucinių organinių įstatymų rūšis. Pavyzdžiui, 1980 m. Čilės Konstitucijos 18 straipsnyje nurodoma, kad rinkimų klausimus reglamentuoja konstitucinis organinis įstatymas (angl. *constitutional organic law*), organiniams įstatymams priimti taikomas ir didesnės abejų parlamento rūmų narių daugumos (4/7) reikalavimas (Konstitucijos 66 straipsnis). Tokie įstatymai reglamentuoja svarbias sritis (pavyzdžiui, rinkimus), paprastai priimami parlamente

taikant sudėtingesnę priėmimo tvarką ir gali būti lyginami su kitose konstitucijose minimais organiniais įstatymais.

Kai kuriose konstitucijose nurodomi ir jos nuostatas interpretuojantys (detalizuojantys) teisės aktai, kurie skiriami ne pagal tam tikrą rūšį, bet pagal reguliuojamųjų santykių turinį. Pavyzdžiui, 1980 m. Čilės Konstitucijos 66 straipsnyje nurodoma, kad teisės normos, interpretuojančios Konstitucijos nuostatas, turi būti priimamos 3/5 parlamento (angl. *National Congress*) balsų dauguma.

Ypatingaisiais įstatymais kartais yra vadinami įstatymai, priimami siekiant nustatyti ypatingą valdymo režimą, konkuruojantį su konstitucijos nuostatomis. Tam tikrais laikotarpiais tokie įstatymai veikė Malaizijoje, kai kuriose Šiaurės Afrikos valstybėse, Sirijoje ir kt. Tačiau nereikėtų tokių įstatymų painioti su įstatymais, kuriais įvedama nepaprastoji ar karo padėtis.

Kai kurie kiti ordinarinės teisės – *vykdomosios valdžios, poįstatyminiai arba įstatymų įgyvendinamieji* – aktai, tam tikrais atvejais reguliuojantys santykius, priskirtus konstitucinės teisės kompetencijai, nacionalinių konstitucinės teisės doktrinų gali būti priskiriami prie konstitucinės teisės šaltinių, kaip ir tie, kuriuos vyriausybės priima įgyvendindamos joms deleguotąsias įstatymų leidybos funkcijas.

Konstitucinės teisės šaltinio reikšmę gali turėti ir prezidento (ar monarcho) priimtas teisės aktas, ypač prezidentinėse (ar pusiau prezidentinėse) respublikose. Absoliutinėse monarchijose, taip pat autoritarinėse valstybėse, kurių valdymo sistema nesiremia konstitucionalizmo idėjomis, šie teisės aktai konkuruoja ir su pačios konstitucijos nuostatomis[88].

Vykdomosios valdžios **aktai, leidžiami esant ypatingosios padėties režimui**, turi didesnę juridinę galią už įstatymus ir konkuruoja su konstitucijos nuostatomis.

88 Tai pasakytina ir apie Kinijos prezidento realias galias. Rusijos prezidento aktai (įsakai) taip pat priskirtini prie tokių, jie ne tik pripažįstami atskirais konstitucinės teisės šaltiniais, bet savo teisine galia iš esmės konkuruoja su pačios konstitucijos nuostatomis, įstatymais, nors tokių galių Rusijos Konstitucija (1993 m. su pakeitimais) jiems neteikia.

Kartais prie konstitucinės teisės šaltinių gali būti priskiriami ir centrinių rinkimų komisijų priimti aktai. Kai kurios nacionalinės konstitucinės teisės doktrinos (Nyderlandų, Lenkijos ir kt.) konstitucinės teisės šaltinio reikšmę gali pripažinti ir tam tikriems vietos valdžios priimamiems aktams. Kaip minėta, remiantis Lietuvos konstitucinės teisės paradigma, jokie vyriausybės, prezidento ar kiti ordinarinės teisės aktai nėra konstitucinės teisės šaltiniai.

Tarptautinė teisė kaip konstitucinės teisės šaltinis. Plačiau interpretuojant konstitucinę teisę (ne kaip konstitucijos teisę, kurios šaltiniai yra tik pati konstitucija ir ją interpretuojanti konstitucinės kontrolės institucijos ar konstitucinio teismo formuojama konstitucinė doktrina), kaip apimančią įvairius teisės šaltinius, manytina, kad tarptautinės teisės šaltiniai yra reikšmingas konstitucinės teisės šaltinis. Tarptautinės viešosios teisės ir konstitucinės teisės santykiai sudėtingi, nes tarptautiniai valstybių įsipareigojimai turi būti grindžiami konstituciniais pagrindais, kurie tam tikru aspektu varžo valstybių tarptautinį bendradarbiavimą formuluodami materialiuosius ir procesinius tokio bendradarbiavimo reikalavimus[89]. Tarptautinės teisės šaltiniai yra įvairūs: visų pirma, tarptautinės sutartys, taip pat tarptautiniai papročiai, bendrieji teisės principai, tarptautinių teismų ir arbitražų sprendimai, tarptautinių organizacijų rezoliucijos. Tarptautinių sutarčių, bendrųjų teisės principų kaip tarptautinės teisės šaltinių įvairūs aspektai atsispindi konstitucijų nuostatose, nustatančiose ne tik tarptautinių sutarčių ratifikavimo (prisijungimo prie jų) ypatumus, bet ir jų santykį bei hierarchinę padėtį tarp nacionalinių teisės šaltinių, visų pirma greta konstitucijos. Tokie bendrieji principai kaip valstybių suvereniteto lygybė, nesikišimas į kitos valstybės vidaus reikalus, pagarba žmogaus teisėms bei pagrindinėms laisvėms ir jų gynimas, sąžiningas tarptautinių įsipareigojimų vykdymas (lot. *pacta sunt servanda*) ne tik atsispindi konstitucijų nuostatose, bet ir yra plačiai interpretuojami

89 Apie nevienareikšmiškus konstitucinės ir tarptautinės viešosios bei ES teisės santykius žr.: BIRMONTIENĖ, T. Konstitucinė teisė ir tarptautinė bei Europos Sąjungos teisė: kas diktuoja teisės sistemų sąveikos ribas? Iš: XXI Amžiaus iššūkiai tarptautinei teisei. *Liber amicorum* Sauliui Katuokai. MRU 2020, p. 71–102.

konstitucinės kontrolės institucijų aktuose. Lietuvos Konstitucinis Teismas ne kartą pabrėžė, kad pagarba tarptautinei teisei, visuotinai pripažintiems tarptautinės teisės principams (taip pat ir principui *pacta sunt servanda*) yra svarbi Lietuvos valstybės teisės tradicija ir konstitucinis principas[90].

Dažniausiai konstitucijų nuostatose aptariamos tarptautinės sutartys, bet kai kuriose minimi ir principai. Pavyzdžiui, 1974 m. Portugalijos Konstitucijos (su pakeitimais) 8 straipsnyje numatyta, kad tarptautinės teisės taisyklės ir principai yra integruojami į Portugalijos teisę ir sudaro jos dalį. 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 135 straipsnyje nurodoma, kad Lietuvos valstybė įgyvendindama užsienio politiką vadovaujasi visuotinai pripažintais tarptautinės teisės principais ir normomis. Konstitucinės kontrolės institucijų aktuose, konstitucinėje doktrinoje taip pat pabrėžiama pagarba tarptautinės bendruomenės pripažįstamiems bendriesiems teisės principams. Lietuvos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje ne kartą yra pabrėžiamas pagarbos žmogaus teisėms bei pagrindinėms laisvėms ir jų gynimo, *pacta sunt servanda* ir kitų principų reikšmingumas[91]. Kai kurių valstybių konstitucijose *expressis verbis* numatyta ir tai, kad valstybė pripažįsta tam tikrų tarptautinių teismų jurisdikciją, kaip antai 1974 m. Portugalijos Konstitucijos 7 straipsnio 7 dalyje įtvirtinama galimybė pripažinti Tarptautinio baudžiamojo teismo jurisdikciją. Analogiškos nuostatos yra įtvirtintos ir 1980 m. Čilės Konstitucijos 24 straipsnyje.

Kai kurių valstybių konstitucijose tarptautinių sutarčių ir jų santykių su nacionaline teise klausimams aptarti yra skirti atskiri skirsniai. Pavyzdžiui, 1958 m. Prancūzijos Konstitucijos VI skirsnyje „Tarptautinės sutartys ir susitarimai“ reglamentuojami įvairūs tarptautinių sutarčių ratifikavimo dalykai. 1992 m. Estijos Konstitucijoje (su pakeitimais) yra

90 *Inter alia* Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2012 m. rugsėjo 5 d. nutarimas. Prieiga per internetą: < *www.lrkt.lt*>.

91 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2011 m. kovo 15 d., 2012 m. rugsėjo 5 d., 2014 m. sausio 24 d. ir kovo 18 d. nutarimai; 2024 m. kovo 14 d. išvada ir kt. Prieiga per internetą: < www.lrkt.lt>.

IX skirsnis „Tarptautiniai santykiai ir tarptautinės sutartys“, skirtas tarptautinių sutarčių ratifikavimui, jų taikymo nacionalinėje teisės sistemoje klausimams. 1999 m. Suomijos Konstitucijoje (su pakeitimais) tarptautiniams santykiams ir tarptautinėms sutartims skirtas 8 skirsnis „Tarptautiniai santykiai“. Lietuvos Konstitucijos XII skirsnyje „Užsienio politika ir valstybės gynimas“ taip pat reglamentuojami kai kurie tarptautinių sutarčių klausimai, formuluojami užsienio politikos principai.

Neretai tarptautinių sutarčių klausimams konstitucijose numatomi tik atskiri straipsniai, kaip antai 1974 m. Portugalijos Konstitucijos 7 ir 8 straipsniai, 1997 m. Lenkijos Konstitucijos 90 ir 91 straipsniai, 1922 m. Latvijos Konstitucijos 68 straipsnis, 1949 m. Vokietijos Konstitucijos (Pagrindinio Įstatymo) 24 ir 25 straipsniai.

Svarbūs tarptautinio bendradarbiavimo principai deklaruojami ir kai kurių konstitucijų preambulėse, pavyzdžiui, 1949 m. Vokietijos Konstitucijos (Pagrindinio Įstatymo) preambulėje, kurios nuostatas neretai interpretuoja Vokietijos Federalinis Konstitucinis Teismas, spręsdamas įvairius tarptautinių sutarčių konstitucingumo klausimus. 2014 m. pakeistoji 1922 m. Latvijos Konstitucija buvo papildyta preambule, kurioje taip pat deklaruojama Latvijos lygybė tarptautinėje bendruomenėje, pabrėžiama Latvijos nacionalinių interesų apsauga, siekis skatinti demokratinę bendrosios Europos ir viso pasaulio raidą.

Konstitucijų nuostatos paprastai apima reglamentavimą, kokia parlamento narių dauguma gali būti ratifikuojamos tarptautinės sutartys. Pritarimas joms gali būti pareikštas ir referendumu. Tai, pavyzdžiui, numatyta 1997 m. Lenkijos Konstitucijos 90 straipsnyje, – tarptautinė sutartis gali būti ratifikuota ne tik parlamente, tam sutikimas gali būti pareikštas ir referendumu. Kai kuriose konstitucijose (pavyzdžiui, 2011 m. Vengrijos Konstitucijos (Pagrindinio Įstatymo) 8 straipsnyje) numatytas draudimas rengti nacionalinį referendumą dėl įsipareigojimų, kylančių iš tarptautinių sutarčių.

Valstybių požiūrį į tarptautinės teisės šaltinius kaip į nacionalinės (taigi ir konstitucinės) teisės šaltinius lemia vadinamosios dualistinė ir

monistinė nacionalinės teisės ir tarptautinės teisės santykio doktrinos. Remiantis dualistine teorija, tarptautinė ir nacionalinė teisė yra dvi skirtingos sistemos. Tarptautinė teisė gali būti taikoma tik tada, kai yra perkeliama į nacionalinę teisės sistemą, kaip antai Jungtinėje Karalystėje ryškiu tokio tarptautinės teisės perkėlimo pavyzdžiu galima laikyti 1998 m. Žmogaus teisių aktą (angl. *Human Rights Act*), kuris įsigaliojo 2000 m. ir, kaip minėta, yra skirtas Europos žmogaus teisių konvencijos nuostatoms perkelti į Jungtinės Karalystės teisę, suteikiant nacionaliniams teismams teisę spręsti konvencijos teisės pažeidimo klausimus.

Lietuvos ir daugelio kitų, ypač žemyninės Europos, valstybių teisės sistemos iš esmės grindžiamos monistine nacionalinės teisės ir tarptautinės teisės santykio doktrina, pagal kurią, nors teisės sistemos ir vertinamos kaip skirtingos, bet tarptautinė teisė gali būti tiesiogiai taikoma nacionalinėje teisėje. Vis dėlto monistinis modelis negali būti besąlygiškai taikomas, nes įkūnydamas hierarchinį tarptautinės, taip pat ir ES, teisės santykį su nacionaline teise yra skirtas tik žemesnės nei Konstitucija teisinės galios teisės šaltiniams ten, kur tarptautinė teisė turi taikymo pirmenybę kitų teisės šaltinių atžvilgiu; Konstitucijos santykis su tarptautine ir ES teise labiau atitiktų dualistinės nacionalinės ir tarptautinės teisės sistemų atskirumo teorijos bruožus[92].

Lietuvoje taikoma lygiagrečiojo tarptautinės ir vidaus teisės derinimo sistema, kuri grindžiama taisykle, kad tarptautinės sutartys šalies teisinėje sistemoje kinta[93]. Remiantis Konstitucijos 138 straipsnio 3 dalimi, tarptautinės sutartys, kurias ratifikavo Seimas, yra sudedamoji Lietuvos Respublikos teisinės sistemos dalis, turi įstatymo galią ir negali konkuruoti su Konstitucijos nuostatomis[94]. Lietuvos teisinė sistema grindžiama Kons-

92 Plačiau apie tarptautinės ir konstitucinės teisės santykį, tarptautinės teisės daromą įtaką konstitucinei doktrinai žr.: ŽALIMAS, D. Tarptautinės ir Europos Sąjungos teisės vaidmuo plėtojant oficialią konstitucinę doktriną. Iš: Šiuolaikinės konstitucinės justicijos tendencijos: nacionalinės ir tarptautinės teisės santykis. Lietuvos Respublikos Konstituciniam Teismui – 20. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, Vilnius, 2014, p. 295–321.

93 *Inter alia* Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. spalio 17 d. nutarimas. Prieiga per internetą: <*www.lrkt.lt*>.

94 *Inter alia* Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2012 m. rugsėjo 5 d. nutarimas. Prieiga per internetą: <*www.lrkt.lt*>.

titucijos viršenybės principu, tad vienintelis būdas pašalinti tarptautinės sutarties nesuderinamumą su Konstitucija – priimti atitinkamą jos pataisą. Tačiau tais atvejais, kai nacionalinės teisės aktas (išskyrus Konstituciją) nustato tokį teisinį reguliavimą, kuris konkuruoja su nustatytuoju tarptautinėje sutartyje, turi būti taikoma tarptautinė sutartis[95].

Tarptautinė sutartis suprantama kaip tarptautinės teisės reguliuojamas tarptautinis susitarimas[96]. Kai kurios tarptautinės sutartys yra itin reikšmingos konstitucinei teisei, labiausiai tos, kurios reglamentuoja žmogaus teisių apsaugos principus ar lemia valstybių geopolitinę kryptį. Jos minimos ir Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje[97]

Vieni iš reikšmingiausių tarptautinės teisės aktų yra Jungtinių Tautų priimami dokumentai (konvencijos) svarbiais žmogaus teisių klausimais, kaip antai Visuotinė žmogaus teisių deklaracija, Tarptautinis ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių paktas, Tarptautinis pilietinių ir politinių teisių paktas, Vaiko teisių konvencija ir kt.

Žymiausias Europos Tarybos aktas – Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija (Europos žmogaus teisių konvencija) – kartu su Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencija yra ypač svarbus tarptautinės teisės šaltinis, reikšmingai lemiantis konstitucinių teisių raidą[98]. Šios konvencijos nustatoma žmogaus teisių apsaugos sistema nacionalinių teisės sistemų atžvilgiu yra subsidiari, valstybės turi plačią

95 *Inter alia* Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 14 d. nutarimas. Prieiga per internetą: <*www.lrkt.lt*>.

96 Tarptautinės sutarties samprata formuluojama 1969 m. Vienos konvencijoje dėl tarptautinių sutarčių teisės: „Sutartis – tai raštu tarp valstybių sudarytas tarptautinis susitarimas, kuriam taikomos tarptautinės teisės normos, įtvirtintas viename ar keliuose susijusiuose dokumentuose, kad ir koks būtų to susitarimo pavadinimas."

97 *Inter alia* Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2014 m. liepos 7 d., 2020 m. birželio 30 d., 2025 m. balandžio 17 d. nutarimai. Prieiga per internetą: <www.lrkt.lt>. Konstitucinis Teismas sausio 24 d. nutarime pabrėžė, kad Konstitucijos tekste Lietuvos valstybės geopolitinė kryptis išreikšta negatyviuoju ir pozityviuoju požiūriais: negatyvusis Lietuvos valstybės geopolitinės krypties aspektas yra išreikštas konstituciniame akte „Dėl Lietuvos Respublikos nesijungimo į postsovietines Rytų sąjungas", pozityvusis aspektas – konstituciniame akte „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje". Šie konstituciniai aktai yra Konstitucijos sudėtinė dalis.

98 Plačiau apie Europos žmogaus teisių konvencijos reikšmę lyginamosios konstitucinės teisės aspektu žr. šio vadovėlio XII skyriuje.

diskreciją pasirinkti Konvencijos (jos protokolų) taikymo ir įgyvendinimo, *inter alia* Europos Žmogaus Teisių Teismo sprendimų vykdymo, būdus ir priemones. Tokią diskreciją riboja valstybių teisės sistemų, *inter alia* jų konstitucijų, ypatumai, susiję su nustatytąja tarptautinės ir nacionalinės teisės derinimo sistema, taip pat Konvencijos ir jos protokolų garantuojamų žmogaus teisių ir laisvių pobūdis. Europos žmogaus teisių konvencijos teisė (konvencija ir jos nuostatas interpretuojančio Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencija) daro reikšmingą įtaką nacionalinei žmogaus teisių bei konstitucinės jurisprudencijos institucijų formuojamai konstitucinei doktrinai.

Europos žmogaus teisių konvencija valstybių nacionalinėse teisės sistemose turi skirtingą teisinį statusą. Austrijoje konvencija turi konstitucijos galią ir yra perkelta konstituciniu aktu. Nyderlanduose įstatymai gali būti vertinami atitikties Konvencijai požiūriu. Jungtinėje Karalystėje 1998 m. Žmogaus teisių aktas – tai konvencijos teisės perkėlimas į nacionalinę teisės sistemą. Italijoje, Prancūzijoje, Lichtenšteine, Slovėnijoje konvencija vertinama kaip viršnacionalinė teisė (angl. s*upra-legislative*), o Vokietijoje ji turi federalinio įstatymo galią.

Kai kuriose Lotynų Amerikos valstybėse, kaip antai Kolumbijoje, Venesueloje, Amerikos žmogaus teisių konvencija (angl. *American Convention on Human Rights*) turi labai didelę galią ir konkuruoja su konstitucijų galia.

Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencija kaip teisės aiškinimo šaltinis aktuali nacionalinės teisės aiškinimo ir taikymo srityje. Lietuvos Konstitucinis Teismas formuodamas savo jurisprudenciją dažnai atsižvelgia į Europos Žmogaus Teisių Teismo doktriną. Skirtingas Lietuvos Konstitucinio Teismo konstitucijoje įtvirtintų vertybių ir Europos Žmogaus Teisių Teismo konvencijos nuostatų aiškinimas lemia diskusijas dėl konstitucijos viršenybės užtikrinimo būdų, kelia klausimų, ar konvencijos ir konstitucijos nuostatų neatitikties atveju visada būtina keisti konstitucijos nuostatas, ar Lietuvos Konstitucinis Teismas tokiais atvejais gali

reinterpretuoti konstitucinę doktriną?[99]

Daugumos kitų valstybių konstitucinės teisės sistemos taip pat lemia, kad tarptautinė sutartis negali konkuruoti su konstitucijos nuostatomis ir jos taikymo pirmumas galioja tik ordinarinės teisės atžvilgiu. Jeigu ordinarinės teisės nuostatos neatitinka tarptautinės (ratifikuotosios) sutarties nuostatų, nustato konkuruojantį teisinį reguliavimą ir jų negalima atitinkamai interpretuoti, turi būti taikoma tarptautinė sutartis. Pavyzdžiui, 1958 m. Prancūzijos Konstitucijos 54 straipsnyje pabrėžiamas Konstitucijos prioritetas tarptautinės sutarties atžvilgiu ir nustatyta, kad jeigu Konstitucinė Taryba Respublikos Prezidento, ministro pirmininko, vieno ar kito susirinkimo pirmininko, 60 deputatų ar senatorių kreipimusi paskelbė, kad tam tikra tarptautinio įsipareigojimo nuostata prieštarauja Konstitucijai, leidimas jį ratifikuoti ar jam pritarti gali būti duotas tik pakeitus Konstituciją; Konstitucijos 55 straipsnyje numatyta, kad ratifikuotos (ar tos, kurioms yra tinkamai pritarta) tarptautinės sutartys turi viršesnę galią už įstatymą, jeigu tokią sutartį taiko kita šalis.

1992 m. Estijos Konstitucijos 123 straipsnyje numatyta, kad Estija negali sudaryti tarptautinės sutarties, kuri prieštarautų Konstitucijai. Minėto straipsnio nuostatose įtvirtintas tarptautinės sutarties taikymo pirmumas ordinarinės teisės atžvilgiu: jeigu įstatymai nustato priešingą parlamento ratifikuotai tarptautinei sutarčiai reguliavimą, turi būti taikoma tarptautinė sutartis.

Lenkijos konstitucinėje doktrinoje konstitucija taip pat turi aukščiausią teisinę galią. 1997 m. Lenkijos Konstitucijos 91 straipsnyje suformuluotas principas, pagal kurį ratifikuota tarptautinė sutartis yra šalies

99 Lietuvos Konstitucinio Teismo 2012 m. spalio 5 d. nutarime pabrėžiama, kad Europos Žmogaus Teisių Teismo sprendimas savaime negali būti konstitucinis pagrindas reinterpretuoti (koreguoti) oficialiąją konstitucinę doktriną (jos nuostatas), jeigu nesant atitinkamų Konstitucijos pataisų toks vertinimas iš esmės pakeistų konstitucinio teisinio reguliavimo visumą, pažeistų Konstitucijoje įtvirtintų vertybių sistemą, sumažintų Konstitucijos viršenybės teisės sistemoje apsaugos garantijas. Taigi tais atvejais, kai Seimo ratifikuotoje įsigaliojusioje tarptautinėje sutartyje įtvirtintas teisinis reguliavimas konkuruoja su nustatytuoju Konstitucijoje, tokios tarptautinės sutarties nuostatos neturi taikymo pirmumo ir, siekiant išvengti neatitikties, būtina keisti Konstitucijos nuostatas.

teisinės sistemos dalis ir yra taikoma tiesiogiai, nebent jos taikymas siejamas su įstatymo priėmimu; ratifikuota tarptautinė sutartis turi pirmumą prieš įstatymą, jeigu šio įstatymo neįmanoma suderinti su sutartimi.

1999 m. Suomijos Konstitucijos 8 skirsnio 94 straipsnyje formuluojamas bendrasis principas, pagal kurį tarptautinis įsipareigojimas neturi pakenkti Konstitucijos demokratiniams pagrindams; šiame skirsnyje formuluojami ir reikalavimai, kurių privalu paisyti pritariant tarptautiniams įsipareigojimams.

1949 m. Vokietijos Konstitucijos (Pagrindinio Įstatymo) 25 straipsnyje „Tarptautinės teisės viršenybė“ įtvirtintas principas, kad bendrosios tarptautinės teisės taisyklės yra sudėtinė federalinės teisės dalis ir turi viršenybę prieš įstatymus. Tarptautinės teisės principai atsispindi ir Konstitucijos preambulės nuostatose. Tarptautinės ir nacionalinės teisės santykiai yra plačiai interpretuojami Vokietijos Federalinio Konstitucinio Teismo. Šio teismo 2009 m. birželio 30 d. sprendime[100] interpretuojant Konstitucijos preambulės nuostatas formuluojama *inter alia*, kad Vokietijos tauta Pagrindinio Įstatymo preambulėje pabrėžia ne tik atsakingo apsisprendimo moralinį pagrindą, bet ir pasiryžimą prisidėti prie taikos pasaulyje būnant suvienytosios Europos lygiateise nare; Pagrindiniame Įstatyme nustatytas įpareigojimas palaikyti taiką ir integraciją bei konstitucinį atvirumo tarptautinei teisei principą, skatinimas dalyvauti tarptautinėse organizacijose siekiant, kad tarp valstybių būtų nustatyta savitarpio interesų taikaus suderinimo tvarka ir Europoje vyktų ją vienijantis bendradarbiavimas. Konstitucinis Teismas pabrėžia valstybės suvereniteto imperatyvą, kad siekiant integruoti Vokietiją į taikių ir laisvų valstybių bendruomenę, puoselėjant atvirumo tarptautinei teisei siekį neatsisakoma Vokietijos Konstitucijoje įtvirtinto suvereniteto.

Pabrėžtina, kad kai kuriose teisės sistemose tarptautinė sutartis konkuruoja su pačios konstitucijos galia (Austrija, Nyderlandai ir kt.), neretai ji lemia ne tik ordinarinės teisės taikymą. Antai Nyderlandų Konstitucijos

100 *Inter alia* Vokietijos Federalinio Konstitucinio Teismo 2009 m. birželio 30 d. sprendimo teksto ištraukos yra publikuojamos leidinyje: Konstitucinė jurisprudencija. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo biuletenis, Nr. 3(15), 2009.

(1815 m. su vėlesniais, taip pat ir 2018 m. pakeitimais) 93 straipsnio 3 dalyje *inter alia* numatyta, kad jeigu ratifikuojamos tarptautinės teisės nuostatos prieštarauja Konstitucijos nuostatoms ar gali sudaryti tam prielaidas, parlamentas tokiai sutarčiai turi pritarti ne mažesne nei 2/3 balsų dauguma; Konstitucijos 94 straipsnyje numatyta, kad neturi būti taikomos įstatymų nuostatos (angl. *statutory regulations*), prieštaraujančios tarptautinėms sutartims. Argentinos 1853 m. Konstitucijoje (su 1994 m. pakeitimais) kai kurioms sutartims taip pat yra suteikta konstitucinio akto galia (angl. *constitutional hierarchy*) – Konstitucijos 75 straipsnio, skirto parlamento (isp. *Congreso*) kompetencijos klausimams, 22 punkte konkrečiai įvardytos kai kurios svarbios žmogaus teisių tarptautinės sutartys, kaip antai Visuotinė žmogaus teisių deklaracija, Tarptautinis pilietinių ir politinių teisų paktas, Tarptautinis ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių paktas, Amerikos žmogaus teisių konvencija, Konvencija genocido uždraudimui, Vaiko teisių konvencija ir kt. Šiame straipsnyje (22 punkte) taip pat numatyta, kad būtų nuspręsta ir kitoms tarptautinėms sutartims suteikti konstitucinio akto galią, tokioms sutartims turėtų pritarti abeji parlamento (kongreso) rūmai 2/3 visų narių dauguma. Konstitucijos 75 straipsnio 22 punkte taip pat formuluojamas bendrasis principas, kad tarptautinės sutartys turi didesnę už įstatymo galią. Ratifikuotos tarptautinės žmogaus teisių sutartys prilyginamos Konstitucijos nuostatoms ir Venesuelos teisinėje sistemoje (Venesuelos 1999 m. Konstitucijos 23 straipsnis).

Taigi tarptautinė sutartis kaip tarptautinės teisės šaltinis yra svarbus konstitucinės teisės šaltinis, teisine galia kartais konkuruojantis ir su pačios konstitucijos nuostatomis, darantis įtaką ne tik asmens konstitucinių teisių, bet ir pačios valstybės raidai.

ES teisė kaip konstitucinės teisės šaltinis yra regioninės integracijos teisė, apimanti įvairios kilmės teisines savybes[101]. ES teisė yra integruota į valstybių narių teisines sistemas, jos savitumą atskleidžia jos pagrindai

101 JARAŠIŪNAS, E. Svarbūs Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktikos aspektai (2004–2014). Įžanginis žodis. Iš: Leidinys, skirtas Lietuvos įstojimo į Europos Sąjungą dešimtmečiui paminėti. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas, 2015, p. 8.

ir principai, autonomiškumas, išplėtota institucinė sistema ir išsami teisės normų visuma[102]. Nuo pat Europos anglių ir plieno bendrijos (EAPB) susikūrimo diskutuojama dėl šio Europos integracijos modelio teisinės prigimties ir esmės, šie ginčai atsinaujina prasidedant kiekvienam Europos integracijos raidos etapui. Lisabonos sutartis, kuria iš esmės pakeista pirminė ES teisė, šiuo požiūriu nėra išimtis, – vėl bandoma aiškintis, kas yra ES, ar pakito šios sąjungos bruožai, kur kreipia pirminės teisės modifikacijos[103].

ES teisė valstybėms narėms yra svarbus teisės šaltinis, reikšmingai veikiantis nacionalinę konstitucinę doktriną. Svarbiausias konstitucinės teisės klausimas – kaip konstitucijos viršenybe grindžiamą nacionalinę teisę, *inter alia* konstitucinę teisę, suderinti su ES teisės tiesioginiu taikymu ir prioritetu, kaip užtikrinti šių dviejų skirtingos prigimties teisės sistemų, grindžiamų nacionalinių teisinių sistemų įvairove – europietiškos civilizacijos ypatumais ir vertybėmis, – darnų funkcionavimą, kokios yra konstitucinės integracijos ribos.

Viršnacionalinės teisės formavimasis – ilgas procesas, nulemtas svarbių 1951 m. balandžio 18 d. Europos anglių ir plieno bendrijos steigimo, 1957 m. kovo 25 d. Europos ekonominės bendrijos steigimo sutarčių, kurių pagrindu kūrėsi Europos Bendrijos, vėliau – ES. Minėtos sutartys nuolat atnaujinamos, pasirašomos naujos. Šiuo metu ES veikia remdamasi trimis steigimo sutartimis – ES sutartimi, Sutartimi dėl ES veikimo ir Europos atominės energijos bendrijos steigimo sutartimi, be to, remiasi su jomis susijusiomis valstybių stojimo ir kitomis sutartimis. Šios sutartys, taip pat bendrieji teisės principai, sudaro ES pirminę teisę, kurios pagrindu priimami kiti teisės aktai, sudarantys antrinę ES teisę. ES institucijos – Europos Parlamentas, Taryba, Komisija – turi teisę leisti valstybėms narėms privalomus teisės aktus. Teisingumo Teismas,

102 Plačiau apie ES reikšmingumą lyginamosios konstitucinės teisės aspektu žr. šio vadovėlio XII skyriuje.

103 Plačiau apie ES kaip Europos valstybių bendrijos prigimtį žr.: JARAŠIŪNAS, E. Europos Sąjungos teisinio kvalifikavimo problemos. Jurisprudencija, 2011, 18(4), p. 1323–1347.

prižiūrintis ES institucijų teisės aktų teisėtumą ir interpretuojantis ES teisę, taip pat kuria privalomas doktrinines nuostatas. Teisingumo Teismas yra daugiafunkcis – sykiu ir tarptautinis teismas, kuris skiria sankcijas valstybėms narėms dėl įsipareigojimų nevykdymo, ir konstitucinis teismas, kuriam patikėta aiškinti Steigimo sutartis, ir aukščiausiasis bendrosios kompetencijos ar specializuotas teismas, kontroliuojantis priimtų sprendimų teisėtumą[104].

ES teisės sistema yra savarankiška, jos šaltiniai turi savo hierarchiją ir taikymo ypatumus. Nacionalinės teisės sistemos negali jos keisti. ES teisės šaltiniai yra Steigiamosios sutartys, bendrieji teisės principai, ES tarptautiniai susitarimai su trečiosiomis valstybėmis, ES institucijų priimami teisės aktai. Šių teisės šaltinių sistemoje labai svarbi Teisingumo Teismo jurisprudencija, kurioje aiškinama ES teisė ir kuriama doktrina, taip pat svarbi nacionalinės, visų pirma ordinarinės, teisės aiškinimui.

Tapdama ES nare valstybė išlaiko svarbiausių dalykų kontrolę, kitaip tariant, konstitucinį savitumą, suverenitetą. Lisabonos sutartis, įsigaliojusi 2009 m. gruodžio 1 d.[105], reikšmingai paveikė nacionalinės konstitucinės doktrinos raidą, dėl jos ratifikavimo ES valstybėse narėse vyko nemažai ginčų, kurie tapo ir konstitucinės kontrolės objektu[106]. Su Lisabonos sutartimi ar su įstatymais dėl jos ratifikavimo susiję konstituciniai klausimai neretai buvo sprendžiami konstitucinės kontrolės institucijų, kaip antai Prancūzijos Konstitucinės Tarybos 2007 m. gruodžio 20 d. sprendimas, Vokietijos Federalinio Konstitucinio Teismo 2009 m. birželio 30 d. sprendimas (taip pat vėlesni sprendimai: *inter alia* 2011 m. rugsėjo 7 d. dėl su Graikijos krize susijusių biudžeto klausimų, 2014 m. vasario 26 d.

104 JARAŠIŪNAS, E. Svarbūs Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktikos aspektai (2004–2014). Įžanginis žodis. Iš: Leidinys, skirtas Lietuvos įstojimo į Europos Sąjungą dešimtmečiui paminėti. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas, 2015, p. 8.

105 Lisabonos sutartis, iš dalies keičianti ES ir Europos Bendrijos steigimo sutartį, pasirašyta Lisabonoje 2013 m. gruodžio 13 dieną. Lisabonos sutartis Lietuvoje buvo ratifikuota 2008 m. gegužės 8 d., įstatymas dėl ratifikavimo įsigaliojo gegužės 17 dieną.

106 Dėl ES teisės ir konstitucijos nuostatų santykio ir anksčiau ne kartą sprendė Vokietijos Federalinis Konstitucinis Teismas, Prancūzijos Konstitucinė Taryba, Airijos Aukščiausiasis Teismas, Jungtinės Karalystės Lordų Rūmai, Italijos, Ispanijos konstituciniai teismai, Lenkijos konstitucinis tribunolas, Belgijos Valstybės Taryba ir kt.

dėl rinkimų slenksčio rinkimuose į Europos Parlamentą); Čekijos Konstitucinio Teismo sprendimai: 2008 m. lapkričio 26 d., 2009 m. lapkričio 3 d.; Latvijos Konstitucinio Teismo – 2009 m. balandžio 7 d.; Vengrijos Konstitucinio Teismo – 2010 m. liepos 12 d.; Austrijos Konstitucinio Teismo – 2008 m. rugsėjo 30 d. ir kt. Konstitucinės kontrolės institucijų formuojamose konstitucinėse doktrinose pabrėžiamas konstitucinės tvarkos atvirumas Europos integracijai, konstitucinio tapatumo svarba, valstybės suvereniteto reikšmė.

Valstybių narystė ES turi būti grindžiama konstitucijos nuostatomis, ji gali būti įtvirtinama atskirame konstitucinio lygmens akte, taip pat papildant konstitucijos nuostatas ar priimant atitinkamas konstitucijos pataisas.

Lietuvos konstitucinius ES narystės pagrindus nustato 2004 m. priimtas Konstitucinis aktas „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“, kuris yra sudėtinė Lietuvos Respublikos Konstitucijos dalis. Jame yra nustatyti konstituciniai Lietuvos Respublikos narystės ES pagrindai, buvo konstituciškai patvirtinta Lietuvos Respublikos narystė ES. Lietuvos Konstitucinis Teismas visateisį Lietuvos Respublikos, kaip ES narės, dalyvavimą joje vertina kaip Tautos suverenios valios pareiškimu grindžiamą konstitucinį imperatyvą, Lietuvos Respublikos visateisę narystę ES – kaip konstitucinę vertybę[107], atspindinčią valstybės geopolitinę kryptį[108].

Atsižvelgiant į Konstitucijos sudėtinės dalies – Konstitucinio akto „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“ – nuostatas, ES teisės normos yra sudedamoji Lietuvos Respublikos teisinės sistemos dalis. Nustatyta ir ES teisės aktų taikymo pirmenybė tais atvejais, kai ES teisės nuostatos, kylančios iš sutarčių, kuriomis grindžiama ES, konkuruoja su teisiniu reguliavimu, nustatytuoju Lietuvos nacionaliniuose teisės aktuose, išskyrus pačią Konstituciją; Teisingumo Teismo jurisprudencija, kaip teisės aiškinimo šaltinis, yra svarbi Lietuvos teisės aiškinimui

107 *Inter alia* Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2014 m. sausio 24 d. nutarimas.

108 *Inter alia* Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2011 m. liepos 7 d., 2014 m. sausio 24 d. nutarimai.

ir taikymui[109].

Prancūzijos 1958 m. Konstitucijoje (su pakeitimais) yra specialus XV skirsnis, skirtas Prancūzijos dalyvavimo ES klausimams, kuris buvo papildytas atsižvelgiant į 2007 m. Lisabonos sutarties nuostatas. Konstitucijos nuostatose pabrėžiama subsidiarumo principo svarba.

Suomijos 1999 m. Konstitucijoje (su pakeitimais) valstybės dalyvavimui ES ir kitiems tarptautinio bendradarbiavimo klausimams skirtas ne tik 8 skirsnis „Tarptautiniai santykiai", bet ir 2011 m. keičiant Konstitucijos nuostatas papildytas Konstitucijos 1 straipsnis, kuriame deklaruojamas Suomijos valstybės suverenitetas, taip pat ir tai, kad Suomija yra ES valstybė narė.

Kai kurių valstybių konstitucijose, kaip antai 1922 m. Latvijos Konstitucijoje, valstybės dalyvavimo ES sąlygos yra formuluojamos labai lakoniškai ir dėstomos kartu su tarptautinių sutarčių ratifikavimo reikalavimais (Konstitucijos 68 straipsnis). Tai sudaro prielaidas konstitucinės kontrolės institucijai plačiau interpretuoti Konstitucijos nuostatas formuluojant atitinkamą konstitucinę doktriną. Latvijos Konstitucinis Teismas 2009 m. balandžio 7 d sprendime aiškino įvairius Latvijos narystės ES aspektus ir sprendė dėl būtinumo referendumu patvirtinti Lisabonos sutarties ratifikavimą. Latvijoje Lisabonos sutartis buvo ratifikuota parlamento.

1949 m. Vokietijos Konstitucijoje (Pagrindiniame Įstatyme) taip pat nėra atskiro skirsnio, skirto Vokietijos dalyvavimui ES. Šie klausimai reglamentuojami Konstitucijos 23 straipsnyje, kuriame *inter alia* pabrėžiamas subsidiarumo principo reikšmingumas. Vokietijos Konstitucijos ir ES teisės suderinamumo klausimų interpretavimui yra skirtas ne vienas Vokietijos Federalinio Konstitucinio Teismo sprendimas. Antai 2009 m. birželio 30 d. nutarime suformuluota plati konstitucinė doktrina, kurioje aiškinami ES ir nacionalinės teisės taikymo klausimai, ypač pabrėžiama konstitucijos viršenybė, konstitucinio teismo kompetencija vertinti ES teisę. Teismas pabrėžė, kad Europos teisės taikymo viršenybė

109 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 14 d., gruodžio 21 d., 2007 m. gegužės 15 d. nutarimai, 2007 m. gegužės 8 d., 2017 m. gruodžio 20 d. sprendimai ir kt.

net įsigaliojus Lisabonos sutarčiai išlieka pagal tarptautinę sutartį suteiktu institutu, kuris Vokietijoje galios tik Lisabonos sutarties patvirtinimo įstatymu nurodžius taikyti sutartąją teisę; Vokietijos dalyvavimas – ne tik Pagrindinio Įstatymo požiūriu – reiškia ne federacinės valstybės modelio perkėlimą į Europos lygmenį, bet federalinio modelio išplėtimą remiantis konstitucine teise, pridedant viršvalstybinio bendradarbiavimo dimensiją; Sąjungos teisės taikymo pirmenybė užtikrinama tik dėl veikiančių konstitucinių įgaliojimų ir tik jų paisant; Federalinis Konstitucinis Teismas gali atlikti *ultra vires* ir konstitucinio savitumo kontrolę, kad būtų užtikrinama Vokietijos institucijų pareiga tam tikrais atvejais Vokietijoje netaikyti ES teisės aktų, kuriais peržengiamos kompetencijos ribos arba pažeidžiamas konstitucinis savitumas. Taigi Vokietijos Federalinis Konstitucinis Teismas 2009 m. birželio 30 d. sprendime formulavo *ultra vires* doktrina paremtą principą, kad tam tikrais atvejais Konstitucinis Teismas gali spręsti klausimus ir dėl ES teisės suderinamumo su konstitucija.

Konstitucinės ir viršnacionalinės teisės santykis – vienas iš aktualiausių valstybių konstitucinės teisės klausimų. ES teisė yra sukurta valstybių narių, ji yra išvestinė iš valstybių valios. ES sutartyse pabrėžiama pagarba valstybių konstitucinėms tradicijoms, teisinės valstybės principui ir kitoms vertybėms. ES konstituciniu požiūriu yra tarptautinės sutarties pagrindu veikianti Europos valstybių organizacija. Kita vertus, dėl savo prigimties ir funkcionavimo pobūdžio ES gali būti suvokiama ir kaip savita konstitucinė, o ne tarptautinė ar tarpvyriausybinė, sistema[110].

Valstybių integracija į ES konstituciniu požiūriu gali būti vertinama kaip stojimas į ypatingą tarptautinę organizaciją. Antai Prancūzijos Konstitucinės Tarybos dar 1976 m. priimtame sprendime Europos Bendrijos buvo įvardytos kaip tarptautinė organizacija – tokios pat prigimties, kaip ir kitos tarptautinės organizacijos. Taigi buvo siekiama griežtai atsiriboti nuo bet kokio gretinimo su federaline struktūra.

ES valstybės narės patiki ES institucijų kompetencijai tam tikrus

110 Plačiau apie Europos Sąjungos integracijos teorijas žr.: JARUKAITIS, I. Europos Sąjunga ir Lietuvos Respublika: konstituciniai narystės pagrindai. Vilnius: Justicija, 2011, p. 24.

klausimus. Teisingumo Teismas dar 1964 m. liepos 15 d. byloje *Costa prieš E.N.E.L.* konstatavo, kad įsteigdamos Bendriją, turinčią realias galias, kilusias iš valstybių kompetencijos apribojimo ar įgaliojimų perdavimo ES valstybės narės tam tikrose srityse apsiribojo suverenias teises; taigi tik aiškiai apibrėžtose srityse ES aktai turi pirmenybę nacionalinės teisės atžvilgiu. Teisingumo Teismas taip pat pabrėžė, kad bendrijos teisės veikimas atskirose valstybėse negali būti skirtingas. Šiame sprendime Teisingumo Teismas suformulavo ir ES teisės pirmenybės principą, kurio tiesiogiai sutarčių tekste nebuvo[111].

Konstitucinės teisės požiūriu gali būti skiriami kai kurie svarbūs europinės integracijos aspektai: buvimas ES lemia viršvalstybinių institucijų, kurioms suteikiami įgaliojimai tradiciškai priskiriami konstitucinėms valdžios institucijoms, buvimą; nacionalinės institucijos neturi galios spręsti jų kompetencijai priskirtų klausimų; ES teisė taikoma tiesiogiai ir yra privaloma, tam tikrose srityse ji įgyja pirmumą nacionalinės teisės (išskyrus konstituciją) atžvilgiu.

ES teisės poveikio konstitucinei teisei aspektu svarbi yra Pagrindinių teisių chartija (2000 m.), kuri, remiantis ES sutarties 6 straipsniu, turi tokią pat teisinę galią kaip ir sutartys, reikšmingai veikia konstitucinių teisių sampratą[112]. Antai nors Europos žmogaus teisių konvencijai Austrijos

111 *Costa prieš E.N.E.L.* byloje (sprendimas byloje 6/64 *Flaminio Costa prieš E.N.E.L.* [1964] ECR 585) Teisingumo Teismas pabrėžė ir tai, kad EEB sutartis, kitaip nei paprastosios tarptautinės sutartys, nustato savą teisinę sistemą, kuri Sutarčiai įsigaliojus buvo integruota į valstybių narių teisines sistemas ir ją privalo taikyti teismai.
ES teisės sampratos kūrimui svarbioje byloje *Costa v. E.N.E.L.* Teisingumo Teismas pabrėžia: a) EEB sutartis nustatė savitą teisinę sistemą, kuri integruota į valstybių narių teisines sistemas ir kurią privalo taikyti nacionaliniai teismai; b) ji neribotam laikui įkūrė Bendriją; c) Bendrija turi savo institucijas, juridinio asmens teises, veiksnumą, tarptautinio atstovavimo teises ir, ypač dėl valstybių narių kompetencijos apribojimo ar dalies jų funkcijų perleidimo Bendrijai, – realią valdžią; d) valstybės tam tikrose srityse apribojo savo suverenias teises ir sukūrė teisę; e) ši teisė taikoma nacionaliniams subjektams ir pačioms valstybėms narėms.

112 Plačiau apie ES Pagrindinių teisių chartiją žr.: ŽALKAUSKAITĖ-ŽALIMIENĖ, S. (mokslinė redaktorė). Europos Sąjungos Pagrindinių teisių chartijos kaip individualaus teisių gynybos standarto taikymas supra- ir nacionaliniu lygmeniu. Vilniaus universiteto leidykla, 2019. (https://www.tf.vu.lt/wp-content/uploads/2019/10/LExxx_2019_ES_pagrindiniu_teisi%C5%B3_chartijos.pdf)

teisėje suteiktas konstitucinės teisės statusas, bet ES teisė nėra Austrijos konstitucinės tvarkos dalis, ir vis tiek Austrijos Konstitucinis Teismas pripažįsta ES teisės viršenybę net ir prieš konstitucinius įstatymus. 2012 m. kovo 14 d. sprendime Austrijos Konstitucinis Teismas *inter alia* konstatavo, kad ES Pagrindinių teisių chartijoje laiduojamos teisės ir laisvės gali būti laikomos konstituciškai laiduojamomis ir yra konstitucinės kontrolės dalykas[113].

Konstituciniai teismai, spręsdami su ES teise susijusius klausimus, turi išsiaiškinti ir ES teisės aktų nuostatas. Skirtingai nuo bendrųjų teismų, kurie tiesiogiai taiko ES teisę ir neretai kreipiasi į Teisingumo Teismą prašydami preliminarios išvados, konstituciniai teismai ne visais atvejais sutinka, kad ir jie, kilus poreikiui išsiaiškinti ES teisės nuostatų turinį, turi tokius įgaliojimus[114]. Lietuvos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje ES teisė tapo ne tik įkvėpimo šaltiniu, bet ir tam tikru teisiškumo matu. Kai kyla klausimas dėl ES direktyvas įgyvendinančių teisės aktų atitikties Konstitucijai, Konstitucinis Teismas, negalėdamas vertinti Lietuvos teisės aktų atitikties ES teisei, sprendžia dėl kreipimosi į Teisingumo Teismą preliminariosios išvados[115].

Kai kurie konstituciniai teismai ES teisę ir vidaus teisę vertina kaip dvi skirtingas teisės sistemas, nes konstitucinis teisingumas vykdomas

113 BIERLEIN, B. Naujausi Austrijos Konstitucinio Teismo jurisprudencijos pokyčiai. *Konstitucinė jurisprudencija,* Vilnius, 2013, Nr. 4(32), p. 213.

114 ES teisės plėtra ir susipynimas su nacionaline teise verčia konstitucinius teismus aiškinantis įstatymų, kuriais ES teisė perkeliama į nacionalinę teisę, prasmę kreiptis į ES Teisingumo Teismą preliminarios išvados. Į minėtąjį Teismą ne kartą to kreipėsi Austrijos Konstitucinis Teismas ir Belgijos arbitražo teismas (dabar – Konstitucinis Teismas), tokius savo įgaliojimus pripažįsta ir Prancūzijos Konstitucinė Taryba, Ispanijos, Italijos konstituciniai teismai, Vokietijos Federalinis Konstitucinis Teismas bei kai kurie kiti konstituciniai teismai.

Plačiau apie nacionalinių *inter alia* konstitucinių teismų ir Teisingumo Teismo bendradarbiavimą žr.: JARAŠIŪNAS, E. Keletas nacionalinių teismų ir Europos Sąjungos Teisingumo Teismo veiksmingo bendradarbiavimo užtikrinimo aspektų. Iš: Šiuolaikinės konstitucinės justicijos tendencijos: nacionalinės ir tarptautinės teisės santykis. Lietuvos Respublikos Konstituciniam Teismui – 20 metų. Vilnius: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 2014, p. 153–178.

115 Kaip antai Konstitucinio Teismo 2007 m. gegužės 8 d., 2017 m. gruodžio 20 d. sprendimai.

teisės srityje, kuri skiriasi nuo ES teisės srities, taigi jie sutarties nuostatų prasme neturėtų kreiptis į Teisingumo Teismą.

Valstybių dalyvavimas ES yra valstybės suverenių teisių konstitucinės reikšmės dalykas, reglamentuojamas konstituciniu lygiu ir lemiantis ES teisės šaltinių, visų pirma pirminės teisės, sutarčių, bendrųjų teisės principų, reikšmingumą konstitucinei teisei.

Precedentas. Teisės šaltinio samprata valstybių teisės šaltinių doktrinoje nulemia, ar teismų precedentas laikytinas teisės šaltiniu, ar tik teisės pažinimo šaltiniu. Teismų precedentas, būdamas teisinės sistemos dalimi, daro įtaką teisės raidai ir jos plėtojimui. Jo kaip teisės šaltinio reikšmė skirtingose teisės tradicijose, taip pat ir valstybių teisės doktrinose, yra skirtinga. Teismų precedentas yra vienas iš reikšmingiausių bendrosios (anglų ir amerikiečių) teisės sistemos šaltinių, taip pat ir konstitucinės teisės srityje. Bendrosios teisės sistemoje į teisėją žvelgiama kaip į vyresnįjį įstatymų leidybos (teisėkūros) partnerį[116], o konstitucinė kontrolė šios teisės tradicijos valstybėse paprastai būna patikėta bendriesiems teismams, tad aukščiausieji teismai, aiškindami konstitucines nuostatas, atlieka ypatingą funkciją, jų kuriami precedentai yra privalomi žemesniosios grandies teismams. Teismų precedentas yra svarbus taip pat ir Anglijos teisinės sistemos elementas, konkuruojantis su statutine teise (ar net jos atžvilgiu dominuojantis), tad sprendžiant šių teisės šaltinių santykį reikėtų vertinti ir tai, kad įstatymų leidėjas gali pakeisti teismų precedento taikymą. Be JAV Aukščiausiojo Teismo jurisprudencijos neįmanoma analizuoti JAV konstitucinės teisės, tas pat pasakytina ir apie Kanadą, Australiją ir kt. Kai kurie aukščiausieji teismai labai plačiai interpretuoja konstitucines nuostatas, antai Indijos Aukščiausiasis Teismas savo sprendimais neretai konkuruoja su įstatymų leidžiamąja valdžia.

Precedentas yra ypatingas teisės šaltinis, nes šios rūšies teisės šaltinius kuria ne įstatymų leidybos institucijos, bet teismai, kurie formaliai negali būti priskiriami teisėkūros institucijoms, leidžiančioms teisės aktus. Vis dėlto teismų priimami sprendimai turi tokiems aktams būdingų bruožų

116 BARAK, A. The Judge in a Democracy. Princeton University Press, 2006, p. 15.

ir gali būti jiems prilyginami savo teisine galia. H. Kelsenas pabrėžia, kad teismų teisėkūros funkcija gerai matoma tada, kai teismui yra suteikiamas įgaliojimas sukurti precedentą ir kartu bendrąją normą[117], be to, jis teigia, teismo sprendimas yra teisėkūros proceso tęsinys, o ne pradžia[118]. A. Barakas teisėjo atliekamą teisėkūros funkciją apibūdino kaip tam tikrą tiltą, jungiantį teisę ir gyvenimą[119].

Precedentų teisės doktrinos esminio elemento *stare decisis* principo esmė – žemesniosios instancijos teismai privalo (turi) vadovautis aukštesniosios instancijos teismų sprendimais. Teismų precedento kaip teisės šaltinio struktūrą sudaro du esminiai elementai: ratio decidendi ir obiter dictum. Esminis *stare decisis* principas – ratio decidendi identifikavimas teismo sprendime ir jo laikymasis vėlesnėse analogiškose bylose. Anglijoje susiformavęs precedentas kaip pagrindinis teisės šaltinis lėmė atsiradimą precedento teisės, kuri grindžiama XIX a. antrojoje pusėje – XX a. susiformavusiu principu, kad žemesniosios instancijos teismai privalo vadovautis aukštesniosios instancijos teismų sprendimais, o apeliacijų (kasacijų) teismai – ankstesniais savo pačių sprendimais[120]. Privalomasis teismo precedento pobūdis pasireiškia per *stare decisis* principą, kuriuo remdamiesi teisėjai turi laikytis jau sukurtų teisinių taisyklių, vadinamųjų precedentų, nustatytų ankstesniuose sprendimuose. *Stare decisis* doktrina grindžiama teisėtų lūkesčių, teismų praktikos nuspėjamumo ir vienodumo, teisės stabilumo, asmenų lygybės prieš įstatymą bei teisinio tikrumo ir kt. principais.

Ir bendrosios, ir kontinentinės teisės tradicijos lemia, kad teisėjas yra priverstas vadovautis ankstesniais sprendimais ir atsižvelgti į analogiškus

117 KELSEN, H. Grynoji teisės teorija. Vertė A. Degutis, E. Kūris. Vilnius: Eugrimas, 2002, p. 211.

118 *Ibid.,* p. 214.

119 BARAK, A., *op. cit.,* p. 18.

120 Plačiau apie teismo precedento susiformavimą Anglijos teisinėje sistemoje žr.: VASILIAUSKAS, V. Teisminio precedento reikšmė jo tėvynėje – Anglijoje. *Teisė,* 2002, t. 42, p. 152–163.

ankstesnių bylų sprendimus[121]. Kai kuriose civilinės teisės sistemos valstybėse precedentas kaip teisės šaltinis įsitvirtino kaip aukščiausiųjų teismų sprendimų pasekmė. Antai Argentinos Aukščiausiasis Teismas dar XIX a. pabaigoje, sekdamas JAV Aukščiausiojo Teismo sprendimų pavyzdžiu, savo sprendimuose įtvirtino *stare decisis* doktriną, įpareigodamas žemesniuosius teismus panašiose bylose derinti savo praktiką su Aukščiausiojo Teismo sprendimais.

Kontinentinės (civilinės) teisės tradicijos valstybėse teismo precedentas paprastai yra suprantamas kaip netiesioginis teisės šaltinis. Pavyzdžiui, Vokietijoje, Prancūzijoje, Ispanijoje, Italijoje, Olandijoje ir kt. įtvirtinta jurisprudencijos tęstinumo, arba nusistovėjusios jurisprudencijos (angl. *jurisprudence constante*), doktrina, kurios esmė – teismams nustatoma pareiga bylas spręsti panašiai, numanomai. Taigi nors žemesniosios instancijos teismai *de iure* nėra saistomi aukštesniosios instancijos teismų sprendimų, bet *de facto* jie paprastai vadovaujasi aukščiausiųjų teismų praktika. Precedento doktrina bendrosios teisės tradicijos valstybėse negali būti prilyginama civilinės teisės tradicijos valstybių *jurisprudence constante* principui[122]. Civilinės teisės sistemos šalyse teismo precedentas yra daugiau suvokiamas kaip teisės taikymo ir aiškinimo priemonė, teisės normos prasmės suvokimo ir teisės konkretizavimo metodas. Antai Prancūzijos teisės sistemoje teismo precedentas suprantamas ne kaip naujos taisyklės kūrimo priemonė, o kaip būdas užpildyti teisės spragas, ir yra priskiriamas išvestinių teisės šaltinių grupei, nes dominuojančiu teisės šaltiniu pripažįstamas įstatymas. Italijos teisės šaltinių sistemoje, nors *de iure* teismo precedentas nėra įtvirtintas kaip teisės šaltinis, bet teisinėje praktikoje jis labai svarbus (kaip ir Vokietijoje). Ispanijoje teismų praktika ir precedentai bei kai kurių aukštesniųjų teismų pakartotinai nustatyti

121 VASILIAUSKAS, V. Teisminio precedento, kaip teisės šaltinio, sąvokos problema: teisminis precedentas kaip nauja teisės norma ar kaip teisės aiškinimo (plėtojimo) rezultatas. *Teisė,* 2002, t. 42, p. 150.

122 CIRTAUTIENĖ, S.; AMBRASIENĖ, D. The Role of Judicial Precedent in The Court Practice of Lithuania. *Jurisprudencija: mokslo darbai.* Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2009, Nr. 2(116), p. 62, 68–69, 72.

kriterijai papildo teisinę tvarką.

Šiuo metu bendrosios ir kontinentinės teisės tradicijų valstybėse nebėra griežtų teismo precedento kaip teisės šaltinio skirtumų. XX a. pabaigoje ir XXI a. prasidėjo ryškus šių tradicijų suartėjimas, teismo precedento doktrina tapo aktuali ir kontinentinei teisės tradicijai. Tokiam precedento kaip teisės, taip pat ir konstitucinės, šaltinio reikšmingumui turi įtakos tarptautinių teismų – Europos Žmogaus Teisių Teismo, Teisingumo Teismo – jurisprudencija, taip pat ir konstitucinės kontrolės institucijų aktai.

Precedentas kaip Lietuvos teisės šaltinis pirmą kartą interpretuojamas Lietuvos Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 28 d. nutarime[123]. Tačiau turint omenyje Europos Žmogaus Teisių Teismo, taip pat ir Teisingumo Teismo jurisprudencijos reikšmę Lietuvoje, precedentas jau ne vienus metus buvo teisės šaltinis. 1995 m. ratifikavus Europos žmogaus teisių konvenciją ir pripažinus Europos Žmogaus Teisių Teismo sprendimų galią, o 2004 m. tapus ES valstybe nare ir konstituciškai įtvirtinus narystės pagrindus, buvo pripažinta ir Teisingumo Teismo sprendimų, taigi ir juose formuluojamų precedentų, galia.

Lietuvos Konstitucinis Teismas 2007 m. spalio 22 d. nutarime nustatė teorinius precedento pagrindus ir pabrėžė, kad Konstitucinio Teismo teisinė pozicija (lot. *ratio decidendi*) atitinkamose konstitucinės justicijos bylose turi precedento reikšmę. Precedento doktrina remiasi iš konstitucinio teisinės valstybės principo išplaukiančio jurisprudencijos tęstinumo būtinumu. Lietuvos Konstitucinis Teismas 2007 m. spalio 24 d. nutarime formulavo precedento kaip teisės šaltinio doktriną, pabrėždamas, kad teismų precedentai yra teisės šaltiniai – *auctoritate rationis*; rėmimasis precedentais yra vienodos (nuoseklios, neprieštaringos) teismų praktikos, sykiu ir Konstitucijoje įtvirtinto teisingumo principo, įgyvendinimo sąlyga; teismų precedentai negali būti nemotyvuotai ignoruojami; kad deramai atliktų šią savo funkciją, jie patys turi būti aiškūs ir negali prieštarauti

123 Plačiau apie Lietuvos Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 28 d. nutarime formuluojamą oficialią konstitucinę doktriną žr.: KŪRIS, E. Teismo precedentas kaip teisės šaltinis Lietuvoje: oficiali konstitucinė doktrina, teisinio mąstymo stereotipai ir kontrargumentai. *Jurisprudencija,* 2009, 2(116), p. 131–149.

oficialiajai konstitucinei doktrinai[124].

Konstitucinės kontrolės institucijų aktai. Oficialioji konstitucinė doktrina. Precedento kaip teisės šaltinio svarba bendrosios teisės (anglų ir amerikiečių) tradicijos valstybėse yra neabejotina, todėl ir aukščiausiųjų teismų sprendimai, interpretuojantys konstitucijų nuostatas, yra svarbus ir nediskutuotinas konstitucinės teisės šaltinis. Konstitucinės kontrolės institucijų aktai, kuriuose aiškinamos konstitucijos nuostatos, šiuo metu tampa vis reikšmingesniu konstitucinės teisės šaltiniu ir kontinentinės teisės tradicijos valstybėse, nors mokslinėje doktrinoje plačiai diskutuojama dėl jų vietos šaltinių sistemoje ir neretai jie yra priskiriami tik papildomų, netiesioginių šaltinių grupei.

Konstitucinės kontrolės institucijos (konstituciniai teismai) jau seniai vadinamos negatyviuoju įstatymų leidėju, nes jų sprendimais galima anuliuoti teisės aktų galią (ar padaryti juos netaikomus). Konstitucinės kontrolės idėjos Europoje pradininkas H. Kelsenas, vertindamas konstitucinės kontrolės institucijų įgaliojimus panaikinti konstitucijai prieštaraujančias nuostatas ir veikti kaip „negatyvusis įstatymų leidėjas“, vis dėlto pabrėžė, kad konstitucinis teismas neatlieka įstatymų leidybos funkcijos.

Europos konstitucinių teismų, kaip antai Vokietijos Federalinio Konstitucinio Teismo, priimamų sprendimų reikšmingumas, jų interpretacinis pobūdis nekelia abejonių, kad konstitucinės kontrolės institucijų aktai

124 Aiškindamas precedento kaip teisės šaltinio sampratą Lietuvos Konstitucinis Teismas 2007 m. spalio 24 d. nutarime pabrėžė, kad teismams sprendžiant bylas precedento galią turi tik tokie ankstesni teismų sprendimai, kurie buvo sukurti analogiškose bylose, t. y. precedentas taikomas tik tose bylose, kurių faktinės aplinkybės yra tapačios arba labai panašios į tos bylos, kurioje buvo sukurtas precedentas, faktines aplinkybes ir kurioms turi būti taikoma ta pati teisė, kaip toje byloje, kurioje buvo sukurtas precedentas; precedentų konkurencijos atveju (t. y. kai yra keli skirtingi analogiškose bylose priimti teismų sprendimai) turi būti vadovaujamasi aukštesnės instancijos (aukštesnės grandies) teismo sukurtu precedentu; atsižvelgtina į precedento sukūrimo laiką ir į kitus turinčius reikšmės veiksnius, kaip antai: į tai, ar atitinkamas precedentas atspindi susiformavusią teismų praktiką, ar yra pavienis atvejis; į sprendimo argumentacijos įtikinamumą; į sprendimą priėmusio teismo sudėtį (į tai, ar atitinkamą sprendimą priėmė vienas teisėjas, ar teisėjų kolegija, ar išplėstinė teisėjų kolegija, ar visa teismo (jo skyriaus) sudėtis); į tai, ar dėl ankstesnio teismo sprendimo buvo pareikšta teisėjų atskirųjų nuomonių; į galimus reikšmingus pokyčius (socialinius, ekonominius ir kt.), įvykusius priėmus atitinkamą precedento reikšmę turintį teismo sprendimą, ir kt.

yra svarbus konstitucinės teisės šaltinis, be kurio kai kurių konstitucijos nuostatų analizė tampa neįmanoma.

XX a. pabaigoje – XXI a. pradžioje Rytų ir Vidurio Europoje vyko konstitucinės kontrolės plėtra, atsikuriančių valstybių teisėkūroje atsirado naujų konstitucinės kontrolės institucijų funkcijų ir išryškėjo jų veikimo tendencijos, konstituciniai teismai tapo ne tik įstatymų leidybos institucijų „kritikais", bet ir partneriais. Šiuo metu vis labiau pripažįstama, kad konstituciniai teismai (ar konstitucinės tarybos, tam tikrais atvejais – ir bendrosios kompetencijos teismai) veikia ir kaip „pozityvusis įstatymų leidėjas"[125], ypač kai jie priima interpretacinius sprendimus.

Apibūdindamas Italijos Konstitucinio Teismo veikimą esant teisės spragai, L. Favoreu jį vadina „įstatymų leidybos bendraautoriumi"[126]. 1992 m. Slovakijos Konstitucijos 128 straipsnyje numatyta, kad konstitucinis teismas spręsdamas ginčą pateikia Konstitucijos ar konstitucinių įstatymų nuostatų interpretaciją, toks Konstitucinio Teismo interpretacinis sprendimas turi būti promulguojamas kaip ir įstatymas, ir nuo jo promulgavimo dienos yra visiems privalomas.

Vis dėlto kai kurios konstitucinės kontrolės institucijos, kaip antai Prancūzijos Konstitucinė Taryba, savo įgaliojimus vertina kaip iš konstitucijos nekylančias galimybes įgyvendinti politinę valdžią – „Konstitucinė Taryba – ne tretieji Parlamento rūmai"[127]. Turkijos 1982 m. Konstitucijos (su pakeitimais) 153 straipsnyje *expressis verbis* įtvirtinta, kad jeigu konstitucinis teismas priima sprendimą, kuriuo panaikina (anuliuoja) įstatymą ar kitą teisės aktą (dekretą), turintį įstatymo galią, jis negali veikti kaip įstatymų leidybos institucija ir negali sprendime nurodyti, kaip konkrečiai jis turi būti įgyvendinamas (angl. *shall not act as a lawmaker and pass judgment leading to new implementation*).

125 BREWER-CARIAS, A. R. Constitutional Courts as Positive Legislators. A Comparative Law study. Cambridge University Press, 2011; SAFJAN, M. The Constitutional Court as a Positive Legislator. New Millenium Constitutionalizm: Paradigms of Reality and Changes. Erevan: NJHAR, 2013, p. 409–428.

126 FAVOREU, L. Konstituciniai teismai. Iš pranc. k. vertė E. Jarašiūnas. Vilnius: Garnelis, 2001, p. 77.

127 *Ibid.*, p. 86.

I

Konstitucinės kontrolės institucijų aktų kaip konstitucinės teisės šaltinių svarba labiausiai išryškėja, kai priimami sprendimai svarbiausiais žmogaus teisių klausimais, kaip antai dėl žmogaus teisių konstitucinio katalogo. Tokiais laikytini Prancūzijos Konstitucinės Tarybos 1970–1973 m. priimti sprendimai, kuriais buvo pripažinta Konstitucijos preambulės norminė galia, o 1789 m. Žmogaus ir piliečio teisių deklaracija ir panaikintosios 1946 m. Konstitucijos preambulė imtos laikyti Prancūzijos konstitucinės teisės sudėtiniais elementais, kuriais galima remtis nagrinėjant įstatymų konstitucingumą. Šie sprendimai lėmė ir naujos konstitucijos sampratos įsitvirtinimą.

Reikšmingi ir kitų konstitucinės kontrolės institucijų (konstitucinių teismų) sprendimai: dėl mirties bausmės uždraudimo (Pietų Afrikos, Vengrijos, Lietuvos konstitucinių teismų), šeimos, santuokos (šiuos klausimus sprendė Vokietijos, Prancūzijos, Vengrijos, Čekijos, Slovakijos, Lietuvos ir kt. konstitucinės kontrolės institucijos), rinkimų į nacionalinį ar ES parlamentą (šį klausimą aiškino Vokietijos Federalinis Konstitucinis Teismas) ir kt.

Lietuvos Konstitucinio Teismo veikla padarė įtaką Lietuvos konstitucinės teisės sampratai ir jos šaltinių raidai. Spręsdamas konstitucinės justicijos bylas, ieškodamas atsakymo, ar ordinarinės teisės normos neprieštarauja Konstitucijai, Konstitucinis Teismas aiškina ir interpretuoja Konstituciją, taip padėdamas jai virsti gyvąja konstitucija. Konstitucinio Teismo jurisprudencija išplečia ir konstitucinės teisės ribas. Lietuvos konstitucinės teisės tradicijoje įsitvirtino nauja konstitucinės teisės šaltinių doktrina, kuria remiantis išskiriami konstitucijos teisės šaltiniai, prie jų priskiriama pati Konstitucija ir Konstitucinio Teismo formuojama konstitucinė doktrina. Konstitucinio Teismo aktai, kuriuose formuojama oficialioji konstitucinė doktrina, yra svarbus konstitucinės teisės šaltinis, kuriam iš Konstitucijos kyla tam tikri reikalavimai[128]. Taigi Lietuvos

128 Lietuvos Konstitucinis Teismas 2004 m. gegužės 25 d. nutarime pabrėžė, kad Konstitucijos interpretavimo būdus lemia tai, kad ji susideda iš normų ir principų, kurie sudaro darnią sistemą; Konstitucijos raidės negalima aiškinti ar taikyti taip, kad būtų paneigta Konstitucijos dvasia; aiškinant Konstituciją būtina taikyti įvairius teisės aiškinimo metodus: sisteminį, bendrųjų teisės principų, loginį, teleologinį, įstatymų leidėjo ketinimų, precedentų, istorinį, lyginamąjį.

konstitucinės teisės šaltiniais laikytini visi Konstitucinio Teismo aktai – nutarimai, išvados, sprendimai, kuriuose formuojama konstitucinė doktrina, t. y. aiškinamos Konstitucijos nuostatos – normos ir principai[129].

Lietuvos Konstitucinis Teismas savo jurisprudencijoje ne kartą yra konstatavęs, kad, remiantis Konstitucija, visi Konstitucinio Teismo aktai, kuriuose aiškinama Konstitucija, formuoja oficialiąją konstitucinę doktriną, savo turiniu saisto ir teisę kuriančias, ir teisę taikančias institucijas (pareigūnus)[130]. Atskleidžiant naujus konstitucinio reguliavimo aspektus oficialiojoje konstitucinėje doktrinoje išryškėja *inter alia* skirtingų konstitucinių nuostatų turinys, jų tarpusavio sąsajos, konstitucinių vertybių sąranga, konstitucinio teisinio reguliavimo kaip visumos esmė. Konstitucinis Teismas, oficialiai aiškindamas Konstituciją, turi užtikrinti joje įtvirtintą jos vientisumą, nustatytų vertybių apsaugą[131].

Konstitucinės konvencijos (konstituciniai papročiai). Paprotys yra seniausias teisės šaltinis. Teisinis paprotys – tai teisės aktais neformalizuota nerašytinė elgesio taisyklė, kuri atitinka tam tikras sąlygas: ji turi būti ilgalaikė, plačiai taikoma tam tikriems santykiams, tęstinio pobūdžio, vertinama kaip teisinga ir visuotinai pripažįstama, turinti visuomenės

129 Lietuvos Konstitucinis Teismas 2000 m. sausio 12 d. sprendime pirmą kartą aiškino Konstitucinio Teismo akto, kaip konstitucijos teisės šaltinio, ypatumus ir pabrėžė Konstitucinio Teismo akto (nutarimo) vientisumo doktrinos svarbą: Konstitucinio Teismo akto visos sudėtinės dalys – ir motyvuojamoji (konstatuojamoji), ir rezoliucinė – yra reikšmingos, jų negalima aiškinti atsietai. Kitas reikšmingas žingsnis formuojant Konstitucinio Teismo aktų sampratą – Konstitucinio Teismo 2003 m. gegužės 30 d. nutarime suformuluota doktrininė nuostata, kad konstitucinės teisės šaltiniai yra Konstitucija ir Konstitucinio Teismo baigiamieji aktai, kuriuose formuojama oficialioji konstitucinė doktrina.

130 Lietuvos Konstitucinio Teismo 2005 m. rugsėjo 20 d. sprendimas, 2006 m. kovo 28 d. ir birželio 6 d. nutarimai, 2008 m. spalio 14 d. sprendimas, 2012 m. rugsėjo 5 d. nutarimas.

131 Plačiau apie Lietuvos Konstitucinio Teismo aktus kaip teisės šaltinius žr.: BIRMONTIENĖ, T. Konstitucinė doktrina ir Konstitucijos interpretavimo (ne)laisvė. Iš: Konstitucinė justicija Lietuvoje: trys veiklos dešimtmečiai: recenzuotų mokslinių straipsnių rinkinys: Vilniaus universiteto leidykla, 2023. p. 24–43; BIRMONTIENĖ, T. Konstitucinio Teismo aktų, kaip teisės šaltinių, konstitucinės doktrinos bruožai. Iš: Šiuolaikinės konstitucinės justicijos tendencijos: nacionalinės ir tarptautinės teisės santykis. Vilnius: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 2014, p. 180–197.

pritarimą (lot. *opinio necessitatis*)[132]. Svarbi teisinio papročio ypatybė – jo galiojimo (pripažinimo), nebūtinai – ir taikymo nepertraukiamumas. Teisinis paprotys susiformuoja spontaniškai, skirtingai nuo rašytinės teisės, kuriai atsirasti būtinas tam tikras formalizuotas teisėkūros procesas. Labai svarbus tarptautinės teisės šaltinis yra tarptautiniai papročiai.

Skirtingų teisės sistemų valstybių konstitucinėje teisėje teisinis paprotys atlieka skirtingą funkciją. Plačiausiai teisinis paprotys – konstitucinės konvencijos, jos paplitusios bendrosios (anglų ir amerikiečių) teisės tradicijos valstybių konstitucinėje sistemoje. Konstitucinės konvencijos susiformuoja ir yra labai svarbios konstitucinės teisės šaltinių sistemoje tose bendrosios teisės tradicijos valstybėse, kurios arba neturi kodifikuotos konstitucijos, kaip antai Jungtinė Karalystė, Naujoji Zelandija, arba jų konstitucinis reguliavimas ir konstitucijos yra stabilios, kaip antai Australija, Kanada ar Indija. Konstitucinės konvencijos yra ir JAV konstitucinės teisės šaltinis, reguliuojantis kai kuriuos konstitucinius santykius, pavyzdžiui, rinkikų sprendimus renkant JAV prezidentą.

Anglų teisinėje doktrinoje konstitucinės konvencijos, reguliuojančios valdžios institucijų santykius, atlieka ypatingą funkciją: norint išsiaiškinti aukščiausiųjų valdžios institucijų įgaliojimus, vien statutinės teisės nepakanka. Žymus anglų konstitucinės teisės mokslininkas ir pradininkas A. V. Dicey, įtvirtinęs konstitucinės konvencijos terminą mokslinėje doktrinoje, analizavo konstitucines konvencijas ir pabrėžė jų išskirtinę reikšmę siekiant išsiaiškinti konstitucijos sampratą, kurią sudaro dvi dalys: viena – tai konstitucinės konvencijos, papročiai ar susitarimai, neužtikrinami teismine tvarka (nėra įstatymai), kita – tai normos, kurias taiko teismai ir kurios griežčiausia termino prasme yra įstatymai[133]. A. V. Dicey konstitucines konvencijas interpretuoja kaip susidedančias iš papročių, praktikų,

132 Plačiau apie teisinio papročio sampratą ir teisinius papročius kaip konstitucinės teisės šaltinius žr.: MESONIS, G. Konstitucijos interpretavimo metodologiniai pagrindai: monografija. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2010, p. 175–204.

133 DICEY, A. V Konstitucinės teisės studijų įvadas. Vilnius: Eugrimas, 1998, p. 309. Pabrėžtina, kad lietuviškame šios knygos vertime vartojamas ne konstitucinės konvencijos, bet konstitucinio susitarimo terminas.

maksimų ar priesakų, kurių netaiko arba nepripažįsta teismai; konstitucinės konvencijos – tai normos, skirtos reglamentuoti visą naudojimosi diskretiškais įgaliojimais procesą, nesvarbu, ar tai įgyvendina pati karalienė, ar ministrų kabinetas; tai (daugiausia) normos, skirtos apibrėžti naudojimąsi prerogatyva; jų galutinis tikslas – kad parlamentas ir kabinetas, kurį netiesiogiai formuoja parlamentas, įgyvendintų tautos valią[134].

Taigi Anglijos konstitucinėje teisėje konvencijos yra svarbus ir labai paplitęs konstitucinės teisės šaltinis, pasižymintis tam tikromis išskirtinėmis savybėmis[135]. Konstitucinių konvencijų atsiradimas paprastai yra evoliucinis procesas; ilgą laiką netaikomos jos gali išnykti savaime. Konvencinės taisyklės reguliuoja viešąją valdžią įgyvendinančių subjektų elgesį. Kaip tokių konvencijų pavyzdžiai nurodomi įvairūs parlamento, suvereno (karaliaus), teisėjų, valstybės tarnautojų ir kt. elgesio modeliai. Konstitucinės konvencijos yra susiklosčiusios politinės praktikos atspindys, jos gali kisti be formalaus įstatymų leidėjo įsikišimo, paprasčiau pritaikomos prie besikeičiančių viešojo gyvenimo aplinkybių. Konstitucinių konvencijų paisoma, nes jų laikymasis užtikrina vyraujančių tam tikro laikotarpio konstitucinių vertybių įtvirtinimą, o tai savo ruožtu padeda išvengti sunkumų, kurių galėtų kilti dėl konstitucijai priešingo elgesio.

Konstitucinių konvencijų laikymosi užtikrinimo procedūra skiriasi nuo statutinės ar precedentų teisės: jų neužtikrina teismai, bet neigiamas visuomenės, politinių bendruomenių požiūris į asmenis, pažeidžiančius tokių konvencijų reikalavimus, verčia vengti joms priešingo elgesio, o susiklosčius nepalankiai situacijai verčia juos priimti atitinkamus sprendimus. Paprastai tai susiję su atskirų politikų ar kitų viešųjų asmenų pasitraukimu iš pareigų, nebegalėjimu toliau dalyvauti politinėje veikloje, būti reikšmingiems viešojo gyvenimo dalyviams. Švelnesni nesuderinamo su konstitucine konvencija elgesio padariniai gali būti papeikimas, perspėjimas ateityje nepažeisti konvencinių nuostatų. Tam tikrais atvejais,

134 *Ibid.,* p. 279, 284, 285.

135 Plačiau apie konstitucinių konvencijų svarbą Anglijos teisėje žr.: BRADLEY, A. W.; EWING, K. D., KNIGHT C. J. S. Constitutional and Administrative Law. Sixteenth edition. Pearson Education limited, 2015. p. 18–26.

siekiant išvengti minėto pobūdžio pažeidimų, konvencijos reglamentuojami santykiai gali būti sureguliuoti teisės aktu. Pavyzdys gali būti atvejis, kai 1909 m. Lordų Rūmai atsisakė pritarti liberalios vyriausybės finansiniam biliui (aktui) ir kilusi krizė buvo išspręsta tik 1911 m. parlamentui priėmus įstatymą, kuriuo buvo panaikinta Lordų Rūmų teisė vetuoti finansinius bilius. Konvencines normas gali pažeisti ne tik fiziniai asmenys, bet ir institucijos, kaip antai Lordų Rūmai.

Kai kurios konstitucinės konvencijos yra labai plačiai žinomos, pavyzdžiui, kad teisėjai neturi dalyvauti politinių partijų veikloje; kad karalienės (o dabar ir karaliaus) kalba atidarant parlamento sesiją rengiama ministrų. Jau nuo XVIII a. ne įstatymų keitimo, bet konstitucinių konvencijų plėtojimo būdu vyko suvereno, karaliaus, realių įgaliojimų praradimo ir vyriausybės bei ministro pirmininko galių stiprėjimo procesas, lėmęs konstitucinių konvencijų doktrinos formavimąsi ir raidą.

Mokslinėje literatūroje nurodomi kai kurie svarbūs tokių konvencijų pavyzdžiai[136]. Bendrosios teisės nuostatos reikalauja, kad karalius turi pritarti parlamento abejų rūmų priimtam aktui; teisės aktas reglamentuoja ir atvejus, kai tam tikrais atvejais pritarimas tokiam teisės aktui gali būti karaliaus vardu pasirašytas ir kito asmens. Taigi kai kurie tokio karališkojo pritarimo formos aspektai yra reguliuojami teisės normomis. Yra susiformavusi konvencinė taisyklė, kad dėl parlamento akto pritarimo karaliui turi patarti ministrai. Paskutinį kartą, patarus ministrams, karališkasis pritarimas parlamento aktui (*Scottish Militia Bill*) nebuvo suteiktas 1708 metais.

Atsižvelgiant į bendrosios teisės nuostatas, suverenas (karalius) gali skirti ministrus savo nuožiūra, teisės aktai reglamentuoja tik kai kuriuos ministrų skyrimo klausimus – jų skaičių, atlyginimus. Teisės nuostatose nėra įtvirtinta, kad ministras turi būti skiriamas iš parlamento narių, bet pagal konstitucines konvencines nuostatas visi ministrai turi būti skiriami ministrui pirmininkui patarus iš parlamento (Bendruomenių ar Lordų

136 Pateikiami kai kurie konstitucinių konvencijų pavyzdžiai, žr.: BRADLEY, A. W.; EWING, K. D., KNIGHT C. J. S., *supra note,* p. 19–21.

Rūmų) narių, taip siekiant užtikrinti parlamentinės atsakomybės principą, o jeigu asmuo, nesantis parlamento nariu, yra skiriamas ministru, jam turi būti suteiktas pero titulas arba jis turi dalyvauti ir būti išrinktas į Bendruomenių Rūmus išankstiniuose rinkimuose. Ši taisyklė turi tam tikrų išimčių.

Rinkimų klausimai yra plačiai reglamentuojami statutinės teisės, bet nėra reglamentuojamas ministro pirmininko elgesys paaiškėjus rinkimų rezultatams. Kadangi pagal konvencinę nuostatą ministras pirmininkas turėtų gauti daugumos Bendruomenių Rūmų narių pasitikėjimą, karalius ministro pirmininko patarimu paleidžia ir skelbia Bendruomenių Rūmų rinkimus, o rinkimams įvykus ir ministro pirmininko vadovaujamajai partijai juos pralaimėjus, ministras pirmininkas turi nedelsiant atsistatydinti, nelaukdamas naujai išrinktojo parlamento posėdžio. Jeigu iš rinkimų rezultatų neaišku, kuri partija laimėjo rinkimus ir turi parlamente daugumą, ministras pirmininkas gali tęsti savo darbą, kol paaiškės, ar jis gali suformuoti koaliciją, turėti pakankamą kitų partijų palaikymą.

Bendruomenių Rūmų pirmininko (spikerio, angl. *Speaker of the House of Commons*) institutas yra reglamentuojamas statutinės teisės. Jis yra renkamas iš Bendruomenės Rūmų narių ir, be abejo, išrinktas į parlamentą kaip kurios nors partijos narys. Atsižvelgiant į konvencines nuostatas, išrinktas Rūmų pirmininkas ne tik turi nebeatstovauti savo partijai ir būti nešališkas, bet ir kituose parlamento (Bendruomenių Rūmų) rinkimuose dalyvauti kaip spikeris, o ne kaip kurios nors partijos narys.

Konvencinės normos reglamentuoja daug valstybės valdžios įgyvendinimo klausimų ne tik Jungtinėje Karalystėje, bet ir kitose Sandraugos valstybėse, kaip antai karalienės (karaliaus) konstitucinį statusą, taip pat ir kai kuriuos procedūrinius konstitucijų (pavyzdžiui, Kanados) keitimo klausimus. Kai kurie teismai, kaip antai Australijos Aukščiausiasis Teismas, Indijos Aukščiausiasis Teismas, tam tikromis aplinkybėmis priimdami itin svarbų su įstatymų leidyba susijusį sprendimą savo praktikoje atsižvelgia į konstitucinių konvencijų nuostatas.

Anglų konstitucinės teisės šaltinių doktrinoje atskirai nuo konstitucinių

konvencijų minima nerašytinė parlamento teisė (angl. *law and custom of Parliament*) – susiklostę teisiniai parlamento rūmų veiklos papročiai, jų veiklą reglamentuojantys aktai, kaip antai *standing orders of the House of Commons* (angl.), įvairios rezoliucijos, spikerio nutarimai (angl. *rulings*), neformalizuota parlamento veiklos praktika reglamentuoti partijų tarpusavio santykius ir kt. Bendrieji teismai taip pat, kaip ir konstitucinių konvencijų atveju, negali užtikrinti jų įgyvendinimo – ši funkcija tenka parlamento institucijoms.

Nors konstitucinės konvencijos labiausiai paplitusios bendrosios (anglų ir amerikiečių) teisės tradicijos valstybėse, kur yra laikomos svarbiu konstitucinės teisės šaltiniu, jos yra žinomos ir kontinentinės (romanų-germanų) teisės tradicijai priskiriamose valstybėse, kaip antai Prancūzijoje, nors ten jų negalima traktuoti kaip svaraus konstitucinės teisės šaltinio, kurio laikymąsi užtikrintų formalioji teisė (teismai). Kai kurie autoriai konstitucines konvencijas, susiformavusias Prancūzijoje įsigaliojus 1958 m. konstitucijai, skirsto į tam tikras rūšis: interpretacines, kurios interpretuoja konstitucijos tekstą, kūrybinio pobūdžio, kurios nustato naujų papildomų taisyklių, ir *contra legem* konvencijas, kurios paneigia (nulifikuoja) konstitucinę taisyklę[137]. Interpretacines ir kūrybinio pobūdžio konvencijas galima priskirti *praeter legem*, t. y. atitinkančių konstitucijos principus ir nuostatas konstitucinių konvencijų grupei.

1958 m. Prancūzijos Konstitucijos normos nereguliuoja *expressis verbis* kai kurių visuomeninių santykių, todėl atsiranda prielaidos formuotis konstitucinėms konvencijoms. Pavyzdžiui, aiškinantis ministrų individualiosios parlamentinės atsakomybės klausimus atsakymo konstitucijoje nebus, nes jos 20 straipsnis numato tik ministrų kolektyvinės atsakomybės klausimus, o ministro individualią atsakomybę, jo atsistatydinimo klausimus reglamentuoja konstitucinė konvencija. Kaip ryškiausias konstitucinės konvencijos pavyzdys mokslinėje literatūroje[138] nurodomas valdžių sugyvenimo (pranc. *cohabitation*) laikotarpis 1998 m.

137 BELL, J. French Constitutional Law. Oxford: Clarendon Press, 1998, p. 58.

138 *Ibid.,* p. 59.

kovą – 1998 m. gegužę, kai Nacionalinėje Asamblėjoje vyravo centro ir dešiniosios partijų koalicija, vadovaujama Jacques'o Chiraco, o prezidentas Franęois Mitterrand'as buvo socialistų partijos lyderis, kuris paskyrė J. Chiracą ministru pirmininku. Santykiai tarp prezidento ir ministro pirmininko, jų kompetencijų ribos buvo nustatytos priėmus interpretacinę konstitucinę konvenciją, įtvirtintą specialiojo susitarimo forma. Tarptautiniuose renginiuose valstybė buvo atstovaujama abiejų aukščiausiųjų pareigūnų – ministro pirmininko ir prezidento. Kaip kūrybinės konvencijos pavyzdys nurodoma susiformavusi konstitucinė praktika, kad vyriausybė ne rečiau kaip kartą per savaitę turi atsakinėti į klausimus ne tik Nacionalinėje Asamblėjoje, kaip įtvirtina Konstitucijos 48 straipsnis, bet ir Senate. Konstitucinė konvencija nustatė ir tai, kad vyriausybė parlamente atsakinėja į klausimus du kartus per savaitę (remiantis konstitucinėmis nuostatomis tai turi būti daroma ne rečiau kaip kartą per savaitę).

Kaip *contra legem* konstitucinės konvencijos pavyzdys nurodomas vyriausybės atsistatydinimas prezidento iniciatyva (reikalavimu), jai praradus prezidento pasitikėjimą. To neįtvirtina 1958 m. Prancūzijos Konstitucijos 8 straipsnio nuostatos, nustatančios, kad prezidentas skiria ministrą pirmininką ir ministro pirmininko prašymu priima jo atsistatydinimą siekdamas vyriausybės atsistatydinimo.

Konstitucinės konvencijos kaip teisės šaltinis pripažįstamos ir Latvijos konstitucinės teisės doktrinoje, taigi tam tikra prasme Latvijos konstitucinių šaltinių doktrina priartėja prie britų konstitucinės tradicijos[139]. Tokią šaltinių doktriną lemia ir susigrąžintos 1922 m. Latvijos Konstitucijos tradicijų įtaka.

Lietuvos mokslinėje doktrinoje konstitucinės konvencijos įvardijamos konstitucinių papročių terminu ir vertinamos nevienareikšmiškai. Kai kurie mokslininkai mano, kad vertinant Lietuvos konstitucinių šaltinių doktriną platesniu požiūriu tik hipotetiškai svarstytina ir dėl konstitucinių konvencijų (konstitucinių papročių, tradicijų) pripažinimo konstitucinės

139 RODINA, A.; PLEPS, J. Constitutionalism in Latvia: Reality and Developments. New Millenium Constitutionalism: Paradigms of Reality and Changes. Erevan: NJHAR, 2013, p. 431–472.

teisės šaltiniais. Dėl jų „neapčiuopiamumo“ dabartiniame Lietuvos valstybės raidos etape galima teigti, kad bent kol kas faktiškai tokių konstitucinės teisės šaltinių nėra[140]. Vis dėlto kai kurie autoriai įžvelgia tam tikrų konstitucinių konvencijų formavimosi Lietuvos konstitucinėje teisėje pradžią[141]. Prie tokių konvencijų galima būtų priskirti ir pastaruoju metu besiformuojančią tradiciją Respublikos Prezidentui vykstant Vyriausybės tvirtinimo ar ministrų skyrimo procesui pageidauti, kad Ministras Pirmininkas teiktų kelias kandidatūras į ministrų postus.

Konstitucinės teisės mokslinėje doktrinoje kartais vartojamas paprotinės konstitucinės teisės (angl. *customary constitutional law*) terminas neturėtų būti tapatinamas su konstitucinės konvencijos, kaip ji suprantama remiantis britų konstitucine tradicija, samprata. Abejotina, ar tokios sąvokos vartojimas pagrįstas, nes nėra aiškus jos turinys. Galbūt šiuo atveju turima omenyje tam tikrų institucijų, taip pat teismų, praktika ar paprotinė teisė; toks terminas galėtų būti tinkamas nebent valstybių, kuriose veikia „senosios“ konstitucijos, konstitucinės teisės sistemai apibūdinti[142].

Konstitucinės teisės doktrinoje, skirtoje konstitucinės teisės šaltinių analizei, skiriami ir kai kurie papildomi konstitucinės teisės šaltiniai, kaip antai bendrieji teisės principai, mokslinė doktrina, žymių konstitucinės teisės mokslininkų darbai. Religinės teisės tradicijos valstybėse itin svarbi religinė doktrina.

Kai kuriose konstitucinėse sistemose (papildomu) konstitucinės teisės šaltiniu gali būti pripažįstama ir *teisinė konstitucinė mokslinė doktrina* (literatūra). Nors Anglijos teisėje nė viena mokslinė publikacija, vadovėlis (angl. *textbook*) neturi teisės šaltinio statuso, vis dėlto A. V. Dicey *Law of the Constitution*, išleista 1885 m. stipriai paveikė konstitucinės teisės

140 KŪRIS, E. Konstitucinė teisė kaip jurisprudencinė teisė: konstitucinė justicija ir konstitucinės teisės paradigmos transformacija Lietuvoje. Vilnius, 2008, p. 22–23.

141 VAITIEKIENĖ, E.; MESONIS, G. Konstituciniai papročiai nacionalinės teisės sistemoje. *Jurisprudencija,* 14(6), 1999, p. 42–48.

142 SMITH, E. The Constitution between Politics and Law. Eivind Smith (red.) The Constitution as an Instrument of Change. SNS Forlag, 2003, p. 11–51, 31.

institutų raidą[143]. Pabrėžtina, kad Škotijos teisės sistemoje kai kurių iškilių XVII–XIX a. teisės mokslininkų (V. Stairo, J. Erskine'o, D. Hume'o) darbai vertintini ir kaip teisės šaltiniai, ypač baudžiamosios ir civilinės teisės srityje[144].

2. Lyginamosios konstitucinės teisės samprata

2.1. Lyginamoji konstitucinė teisė kaip teisės mokslo šaka ir lyginamosios teisėtyros dalis

Sąvoka „lyginamoji konstitucinė teisė" vartojama keliomis prasmėmis – kaip teisės mokslo sritis ir kaip studijų dalykas. Lyginamoji konstitucinė teisė kaip teisės mokslo sritis – tai įvairiuose moksliniuose šaltiniuose (monografijose, studijose, vadovėliuose, moksliniuose straipsniuose, konferencijų pranešimuose ir kt.) analizuojamos valstybių konstitucinės teisės problemos (įvairios teorijos, doktrinos, koncepcijos, hipotezės ir kt.). Lyginamosios konstitucinės teisės mokymo dalykas – tai tam tikra sisteminė konstitucinės teisės mokslo žinių sritis, pasirinkta šios teisės pažinimui ir dėstoma universitetuose siekiant supažindinti studentus su svarbiausiais šios teisės srities institutais, ne tik teoriniu, bet ir praktiniu aspektu parodant, kaip konstitucinė teisė veikia konkrečioje valstybėje, kokių kyla jos įgyvendinimo teorinių ir praktinių problemų.

Taigi, *lyginamoji konstitucinė teisė* – tai teisės mokslo sritis, siekianti analizuoti konstitucinės teisės įvairovę, atskleidžiant valstybių konstitucinių sistemų dėsningumus ir skirtumus, mokslinės analizės objektu pasirenkant atskirus konstitucinės teisės institutus[145] ar atskirų valstybių

143 BRADLEY, A. W.; EWING, K. D., KNIGHT C.J.S. supra note p. 28.

144 *Ibid.,* p. 28.

145 Pavyzdžiui, The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law. Edited by Michel Rosenfeild and Andras Sajo. Oxford University Press. 2012.

konstitucines sistemas, ar sujungiant šiuos mokslo tyrimo aspektus[146]. XX–XXI a. sandūroje plečiantis konstitucinės kontrolės institutui galima diskutuoti ir dėl *lyginamosios konstitucinės jurisprudencijos* kaip savarankiškos teisės srities studijų, kaip vieno iš lyginamosios konstitucinės teisės institutų, kuris tampa savarankiška teisės sritimi[147].

Vienas svarbiausių lyginamosios konstitucinės teisės uždavinių – skatinti geriau pažinti nacionalinę konstitucinę sistemą, vertinant ją, jos privalumus ir trūkumus, pasaulio valstybių patirties kontekste. Kai kurie autoriai pagrįstai pabrėžia, kad tokį tikslą galima pasiekti ne tik pasirinkus tinkamus tyrimo aspektus, bet ir vertinant ne tik teorinį turinį, bet ir praktinį valstybių konstitucinės sistemos veikimą, suprantant jos giluminius elementus[148].

Lyginamosios konstitucinės teisės istorinė raida tiesiogiai siejasi su konstitucinės teisės, kaip ir apskritai su lyginamosios teisės, istorine tėkme, kurios pradžia sietina su XIX a. Ch. L. de Montesquieu, kitų mąstytojų idėjomis. Kai kurie autoriai pažymi lyginamosios konstitucinės teisės savarankiškos raidos periodus išskirdami esminius laikotarpius. Lyginamąja konstitucine teise susidomėta XX a. viduryje, po Antrojo pasaulinio karo, taip pat ir dekolonizacijos laikotarpiu. Kitas periodas siejasi su demokratizacijos laikotarpiu XX a. pabaigoje – žlugus diktatūroms Lotynų Amerikoje, taip pat Sovietinei Rusijos imperijai. XXI a. lyginamosios konstitucinės teisės raida sietina su minėto laikotarpio formuojamomis esminėmis nuostatomis[149]. Lyginamosios konstitucinės teisės sklaidą ska-

146 Pavyzdžiui, HERINGA, A. W. Constitutions Compared. Seventh edition. Published by Eleven, 2023, The Cambridge Companion to Comparative Constitutional Law. Edited by Roger Masterman and Robert Schutze. Cambridge University Press. 2019; TUSHNET, M. Advanced Introduction to Comparative Constitutional Law. Second edition. Published by Edward Elgar Publishing Limited. 2018.

147 Šiuo metu vis plačiau analizuojama konstitucinė jurisprudencija kaip savarankiška sritis, pavyzdžiui: NICOLINI, B., BAGNI, S. Comparative Constitutional Justice. Published by Eleven. 2021.
Pabrėžtina, kad tarp Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos dėstomų programų yra ir studijų dalyko programa *Konstitucinė justicija* (*Constitutions Justice*).

148 HERINGA, A. W. Constitutions Compared. Seventh edition. Published by Eleven, 2023, p. 22.

149 TUSHNET, M. Advanced Introduction to Comparative Constitutional Law. Second edition. Published by Edward Elgar Publishing Limited. 2018, p. 1–3.

tina daug veiksnių, *inter alia* pasaulinės demokratizacijos tendencijos, teisės profesijos, teisės studijų tarptautiškumas[150].

Lyginamųjų konstitucinės teisės tyrimų centre – įvairių valstybių konstitucinė teisė (kai kuriose šalyse ji, kaip minėta, gali būti vadinama valstybine teise). Lyginamasis metodas teisėje yra žinomas nuo antikos laikų, o lyginamosios teisėtyros rezultatu kai kurie autoriai laiko ius gentium, kurią senovės Romoje kūrė pretoriai, tyrinėdami Italijoje gyvenusių bendruomenių papročius. Ankstesniųjų epochų filosofų, teisininkų idėjos apie valstybės gyvenimo sutvarkymą, valstybės ir teisės, visuomenės ir asmens santykius yra svarbūs ir šiuolaikinei konstitucinei minčiai plėtoti. Aristotelis vienas iš pirmųjų ne tik konceptualiai vertino valstybę, bet ir palygino senovės Graikijos polių santvarkas, taigi tam tikra prasme jis laikytinas ir konstitucinės lyginamosios teisės pradininku. XVIII–XIX a. buvo itin reikšmingi konstitucinės ir lyginamosios konstitucinės teisės raidai dėl Ch. L. de Montesquieu, J. Locke'o, J.-J. Rousseau, taip pat I. Kanto, G. Hegelio darbų, kuriuose valstybės santvarkos klausimams skirta daug dėmesio. Renesanso epochos mokslininkų ir mąstytojų filosofinės idėjos vėliau itin paveikė konstitucinės teisės mokyklų formavimąsi. Pirmosios konstitucijos XVIII a. pabaigoje įtvirtino pirmąsias konstitucionalizmo idėjas visuomenės gyvenime, bet ši reikšminga doktrina nebūtų atsiradusi be antikos, viduramžių ir naujųjų laikų pradžios teisinės ir politinės minties laimėjimų. Šiuolaikiniame pasaulyje konstitucionalizmas jau tapo visuotiniu reiškiniu.

Kaip minėta, konstitucinės teisės mokslas, kaip savarankiška teisinio pažinimo sritis, susiformavo tik XIX a. viduryje, kai tuometinį mokslinį konstitucinės tikrovės pažinimą jau buvo galima įvardyti kaip vieną iš teisės mokslų, išsiskiriantį savo tyrinėjimo objektu ir metodais. XIX a. buvo susidomėta ir lyginamąja teisėtyra kaip tam tikra teisės mokslo sritimi, pradėti leisti moksliniai žurnalai, skirti šios srities tyrimams. 1869 m. Paryžiuje buvo įsteigta įstatymų lyginamajam tyrimui skirta draugija (pranc.

150 HIRSCHL, R. Comparative Methodologies. In.: The Cambridge Companion to Comparative Constitutional Law. Edited by Roger Masterman and Robert Schutze. Cambridge University Press. 2019, p. 11.

Société de la législation comparée). Šios draugijos iniciatyva 1900 m. Paryžiuje surengtas tarptautinis lyginamosios teisėtyros kongresas, kurio tikslas – nustatyti lyginamosios teisėtyros kaip atskiro teisės dalyko metodus, kuriais turėtų būti tiriamos atskiros teisės sritys. Kongreso metu buvo atkreiptas dėmesys į tai, kad lyginamoji teisėtyra turėtų ne tik formaliąja prasme lyginti atskirus teisės institutus, bet ir analizuoti teisės taikymą, kritiškai vertinti teisės nuostatas.

Prancūzijoje lyginamajai konstitucinei teisei skirta daug dėmesio, ji sparčiai plėtota kaip atskira mokslo sritis. 1895 m. visuose Prancūzijos universitetuose įsteigtos lyginamosios konstitucinės teisės katedros. Vis dėlto šios svarbios teisės mokslo srities pripažinimas sietinas su XX a. viduriu, kai itin padidėjo lyginamųjų tyrimų reikšmė ir iš papildomo nacionalinės konstitucinės teisės studijų elemento jie tapo savarankiška teisės tyrimų, padedančių suprasti globalią konstitucinę tikrovę, sritimi.

Lyginamosios konstitucinės teisės mokslo reikšmė dar padidėjo XX a. pabaigoje – XXI a. pradžioje, kai savo valstybingumą atkūrė (ar sukūrė) daugelis Rytų ir Vidurio Europos tautų. Naujų konstitucijų rengimas neišvengiamai skatino analizuoti demokratinių valstybių konstitucijų kūrimo patirtį. Antai nors Latvijai susigrąžinus 1922 m. Konstituciją ir neteko iš naujo permąstyti jos modelio, vis dėlto reikėjo rengti tam tikras pataisas, kad Konstitucija atitiktų naujo laiko reikalavimus.

Lyginamosios konstitucinės teisės mokslo plėtrą skatina naujų konstitucinės kontrolės institutų įsteigimas ir jų bendradarbiavimas. Atitinkamos jurisprudencijos analizė – svarbi lyginamosios konstitucinės teisės mokslo sritis. Šios krypties mokslo plėtrai talkina ir kai kurios tarptautinės organizacijos, kaip antai Europos komisija „Demokratija per teisę“ (Venecijos komisija), nuolatinė prie Europos Tarybos veikianti konstitucinės teisės ekspertų grupė, skatinanti ne tik Europos, bet ir kitų žemynų konstitucinių teismų bendradarbiavimą.

Lietuvos lyginamosios konstitucinės teisės (ir Lietuvos konstitucinės teisės) pradininku laikytinas Mykolas Romeris, kuris aiškindamas konstitucinės teisės teoriją neretai ją lygino su kitų šalių, *inter alia* Prancūzijos,

konstitucine patirtimi[151].

Lietuvos lyginamosios konstitucinės teisės mokykla tik formuojasi, didesnės apimties kompleksinių šios srities darbų dar nedaug. Tuštoką lyginamosios konstitucinės teisės aukštosioms mokykloms skirtų vadovėlių lentyną papildė Mykolo Romerio universiteto išleistas Lyginamosios konstitucinės teisės vadovėlis[152]. Prie šios mokslo srities darbų priskirtina ir E. Vaitiekienės ir G. Mesonio 2011 m. parengta „Lyginamoji konstitucinė teisė“[153], G. Mesonio „Valstybės valdymo forma konstitucinėje teisėje: Lietuvos Respublika Vidurio ir Rytų Europos kontekste“[154]. Lyginamosios konstitucinės teisės problemos nagrinėjamos monografijose, studijose: „Šiuolaikinė konstitucija: studijos apie užsienio šalių konstitucinį reguliavimą“[155]; „Konstitucinio reguliavimo įvairovė“[156]; „Parlamentas ir valstybinės valdžios institucijų sąranga“[157]. Lyginamosios konstitucinės teisės moksliniams tyrimams skirta Mykolo Romerio universiteto mokslininkų parengta studija „Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės

151 Mykolas Romeris rašė, kad „jokia Europos civilizacijos idėja konstitucinės teisės srity nėra kilusi iš Rusijos imperijos ir neturi joje šaknų“ (p. 328); „<...> moderninės konstitucinės teisės atžvilgiu mes turime studijuoti konstitucinę ir socialinę Prancūzijos, Anglijos, Šveicarijos ir USA evoliuciją <...>“ (p. 329). Žr.: ROMERIS, M. Valstybė ir jos konstitucinė teisė. T. 1. Vilnius: Pradai, 1995.

152 Lyginamoji konstitucinė teisė. Vadovėlis. Atsakingieji redaktoriai: Toma Birmontienė, Vytautas Sinkevičius, Milda Vainiutė. Mykolo Romerio Universitetas. VĮ Registrų centras. 2016.

153 VAITIEKIENĖ, E.; MESONIS, G. Lyginamoji konstitucinė teisė. Vilnius: Justicija, 2011.

154 MESONIS, G. Valstybės valdymo forma konstitucinėje teisėje: Lietuvos Respublika Vidurio ir Rytų Europos kontekste. Monografija. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2003.

155 BIRMONTIENĖ, T.; BUIŠIENĖ, O.; JARAŠIŪNAS, E., *et al.* Šiuolaikinė konstitucija: studijos apie užsienio šalių konstitucinį reguliavimą. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2005.

156 Konstitucinio reguliavimo įvairovė: kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2006.

157 Parlamentas ir valstybinės valdžios institucijų sąranga: *Liber Amicorum* Česlovui Juršėnui. Monografija. Ats. red. G. Mesonis. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2008.

sistemos“[158]. Prie lyginamosios konstitucinės teisės tyrinėjimų prisidedama ir įvairių valstybių konstitucijų vertimais: 2004 m. išleistas rinkinys „Užsienio šalių konstitucijos“[159]. Be to, Mykolo Romerio universiteto mokslininkai parengė mokslo studiją „Pasaulio valstybių konstitucijos“, kurioje pateikiamos į lietuvių kalbą išverstos 55 pasaulio valstybių konstitucijos ir jų komentarai.

Pažvelgus į konstitucinės teisės klausimais rašančių autorių – Mykolo Romerio universiteto, Vilniaus universiteto ar kitų Lietuvos universitetų mokslininkų – darbus matyti, kad retas jų, tyrimo objektu pasirinkęs kurį nors Lietuvos konstitucinės teisės dalyką, apsieina be lyginimo su analogiškais kitų valstybių konstitucinės teisės institutais. O analizuojant konstitucinį žmogaus teisių institutą paprastai tiriama ir Europos Žmogaus Teisių Teismo praktika, kurioje atsispindi Europos valstybių konstitucijų įvairovė. Ateityje bus dar svarbesnė ir Teisingumo Teismo praktika, skirta ES pagrindinių teisių chartijos analizei. Universitetuose rengiamose teisės mokslų daktaro disertacijose taip pat paprastai pateikiami kompleksiniai lyginamieji tyrimai konstitucinės teisės klausimais.

2.2. Lyginamosios konstitucinės teisės mokslo tyrimo objektas ir metodologija, tikslai, santykis su kitomis teisės mokslo šakomis

Lyginamosios konstitucinės teisės mokslo objektas – įvairių valstybių konstitucinė teisinė tikrovė – suprantamas plačiausia prasme. Jis apima ir konstitucines idėjas, ir konstitucinį reguliavimą bei to reguliavimo įgyvendinimo praktiką. Šios srities tyrimo šaltiniai yra ir teisės mokslininkų darbai, ir konstitucinių aktų, kitų teisinių dokumentų tekstai, ir konstitucinė praktika. Lyginamosios konstitucinės teisės tyrinėjimai yra labai įvairūs, studijų autoriai tyrimo objektu pasirenka įvairius konstitucinės teisės aspektus: lyginamos konstitucijos, valstybės formos, konstituciniai žmogaus teisių katalogai, konstitucinės kontrolės sistemos, svarbių

158 BEINORAVIČIUS, D.; BIRMONTIENĖ, T.; BUTVILAVIČIUS, D., *et al.* Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012.

159 Užsienio šalių konstitucijos: mokomasis leidinys. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2004.

konstitucinių principų, kaip antai valdžių padalijimo ar teisinės valstybės, įgyvendinimas skirtingose konstitucinėse sistemose ir kt.

Dėl savo tyrimo objekto, visų pirma konstitucijų ir jų steigiamosios galios, reikšmingumo lyginamoji konstitucinė teisė tarp kitų lyginamųjų teisės mokslų, tyrinėjančių ordinarinę teisę, atlieka išskirtinę funkciją. Lyginamosios konstitucinės teisės svarba išryškėjo sparčiai plėtojantis tarptautinei žmogaus teisių teisei, Europos žmogaus teisių konvencijos teisei ir ES teisei, kuri *inter alia* grindžiama pagarba valstybių ES narių konstitucinėms tradicijoms. Be lyginamosios konstitucinės teisės analizės žinių negalima tinkamai tyrinėti kitų teisės sričių. Vis labiau įsitvirtinant konstitucijos kaip teisinės vertybės ir aukščiausiosios teisinės tikrovės, lemiančios visą nacionalinę teisinę sistemą, taip pat ir ordinarinę teisę, sampratai spartėja teisės šakų konstitucionalizacijos procesas. Konstitucionalizmo doktrina ima daryti vis didesnį poveikį kitų teisės sričių tyrimams. Lyginamosios konstitucinės teisės doktrinos plėtra, jos reikšmingumas lemia ir konstitucinės teisės globalizavimo procesus.

Lyginamoji konstitucinė teisė yra susijusi ir su kitų mokslų sritimis, kaip antai istorija, filosofija, sociologija, politologija, ekonomika. Kai kuriose valstybėse (JAV) lyginamosios konstitucinės teisės tyrimai visų pirma tapo svarbia politologijos mokslo šaka, nes konstitucijų, konstitucinės tikrovės tyrimai buvo itin svarbūs politologijos mokslo raidai. Konstitucinis reguliavimas, jo taikymo praktika netrukus tapo ir kitų mokslų specialiuoju tyrimų objektu. Mokslininkai, analizuodami valstybių konstitucinę tikrovę, viena vertus, savo pažinimą stiprina kitų mokslų žiniomis, kita vertus, sukuria prielaidas praturtinti kitus mokslus.

Pagrindiniai lyginamosios konstitucinės teisės mokslo metodai, tradiciniai teisės mokslo analizės būdai: istorinis, loginis, sisteminis, teleologinis, lyginamasis, sociologinis ir kt. Siekiant atskleisti konstitucinių teisinių reiškinių esmę, būtina lyginti analogiškus įvairių šalių reiškinius. Lyginimas padeda geriau suvokti konkrečios konstitucinės sistemos ar instituto specifiką, kartu išsiaiškinant tai, kas yra bendra ar skirtinga. Lyginamosios konstitucinės teisės tyrimai gali būti skirti konstitucinių

sistemų, atskirų institutų bendrumų ar skirtumų paieškai. Visapusiškas konstitucinių reiškinių pažinimas turi būti grindžiamas jų lyginimu. Bendrųjų, skirtingų ir individualių ypatybių atskleidimas padeda formuluoti siūlymus, skirtus veikiantiems konstituciniams modeliams tobulinti.

2.3. Lyginamoji konstitucinė teisė kaip studijų dalykas

Lyginamosios konstitucinės teisės studijų dalykas apima aukštosiose mokyklose dėstomą konstitucinės teisės kursą. Tai tam tikru požiūriu pasirinktas įvairių valstybių konstitucijų, atskirų konstitucinių institutų tyrimas[160]. Kadangi valstybių nacionalinė konstitucinė teisė yra labai skirtinga, jau minėta, kad kai kurie šią teisės sritį nagrinėjantys autoriai ją traktuoja kaip vieną iš nacionalinės teisės šakų, kuri skiriasi nuo kitų savo reguliavimo objektu ir metodais, o kiti autoriai yra linkę ją laikyti aukščiausiąja nacionalinės teisės sritimi, lemiančia visą nacionalinio teisinio reguliavimo sistemą, todėl būtų sudėtinga ar net neįmanoma tokiems tyrimams taikyti bendrą schemą. Įvairiose aukštosiose mokyklose lyginamoji konstitucinė teisė kaip studijų dalykas gali turėti skirtingus pavadinimus, ji gali būti studijuojama pasirenkant tam tikrus svarbiausius konstitucinius klausimus.

Lyginamoji konstitucinė teisė studijuojama universitetuose, studijų kurso objektu pasirenkant šios teisės mokslinę studijų kryptį. MRU išleisto „Lyginamosios konstitucinės teisės“ vadovėlio[161] naujoji, kaip ir pirminė, redakcija yra rengiama atsižvelgiant į pasaulio valstybių konstitucinės teisės institutų įvairovę.

160 Tokiems tyrimams priskirtini ir universitetinėms studijoms skirti darbai, pvz.: The Oxford Handbook Comparative Constitutional Law. Edited by ROSENFELD M., András S. Oxford university press; 2012; Mark TUSHNET. Advanced Introduction to Comparative Constitutional Law. Second edition. Published by Edward Elgar Publishing Limited. 2018; The Cambridge Companion to Comparative Constitutional Law. Edited by MASTERMAN R., SCHULTZE R. Cambrage university press. 2019; HERINGA A.M. Constitutions Compared. An Introduction to Comparative Constitutional Law. Seventh Edition. Eleven publishing, 2023.

161 Lyginamoji konstitucinė teisė. Vadovėlis. Atsakingieji redaktoriai: Toma Birmontienė, Vytautas Sinkevičius, Milda Vainiutė. Mykolo Romerio Universitetas. VĮ Registrų centras. 2016.

II skyrius

Konstitucinės teisės mokslo kryptys ir mokyklos

Prof. dr. **Egidijus Jarašiūnas**

II SKYRIAUS TURINYS

1. Konstitucinės minties raida 105
2. Pagrindinės konstitucinės teisės mokslo kryptys ir mokyklos 121
2.1. Klasikinė (teisinio pozityvizmo) konstitucinės teisės mokykla 121
2.2. Sociologinės krypties atstovai 131
2.3. Politologinė kryptis 137
2.4. Šiuolaikinių mokslininkų konstitucionalistų požiūrių įvairovė 143
3. Lyginamosios konstitucinės teisės krypties moksliniai darbai ir jų reikšmė 150

1. Konstitucinės minties raida

Konstitucinės teisės mokslas kaip savarankiška teisinio pažinimo sritis susiformavo tik XIX a. viduryje. Būtent to meto mokslinį konstitucinės tikrovės pažinimą jau galima apibūdinti kaip konstitucinės teisės (tiesa, kai kuriose šalyse ji vadinama valstybine teise) mokslą – vieną iš teisės mokslų, išsiskiriantį savo tyrinėjimo objektu ir metodais. Tai, ką teisinė mintis aiškino iki tol, laikytina tik labai reikšmingais žingsniais į konstitucinės teisės mokslo formavimą, arba jo priešistore.

Paprastai konstitucinės teisės mokslas apibūdinamas kaip įvairių idėjų, pažiūrų, koncepcijų ar teorijų, aiškinančių konstitucinę teisinę tikrovę, visuma. Šios idėjos, teorijos ar koncepcijos yra dėstomos monografijose, studijose ir vadovėliuose, konstitucinių aktų komentaruose, moksliniuose straipsniuose, mokslinių konferencijų ar seminarų medžiagoje ir t. t. Mokslininkai konstitucionalistai siekia suprasti ir paaiškinti konstitucinę teisę kaip teisinį reiškinį. Juos domina ne tik konstitucinis teisinis reguliavimas ar jo įgyvendinimo praktika, bet ir konstitucinės teisės reikšmė valstybiškai organizuotos visuomenės gyvenime, jos atsiradimas, raida, plėtros perspektyvos. Konstitucinės tikrovės tyrinėtojų akiratyje yra ir konstitucinių idėjų, doktrinų ar koncepcijų erdvė.

Konstitucinės teisės mokslo objektas – konstitucinė teisinė tikrovė – suprantama plačiausia prasme. Ji apima ir konstitucines idėjas, ir konstitucinį reguliavimą bei to reguliavimo įgyvendinimo praktiką. Šios srities tyrimo šaltiniai yra ir teisės mokslininkų darbai, ir konstitucinių aktų bei kitų teisinių dokumentų tekstai, ir konstitucinė praktika.

Konstitucinės teisės mokslas naudojasi įvairiais teisinio tyrimo metodais – taikomi teisinės analizės, lingvistinis, istorinis, sisteminis, teleologinis, sociologinis, lyginamasis ir kiti metodai.

Svarbiausias konstitucinių tyrinėjimų tikslas – atskleisti ir paaiškinti konstitucinių idėjų, konstitucinių normų ir principų, konstitucinės praktikos esmę bei reikšmę, konstitucinės tikrovės dėsningumus ir ypatumus, raidos tendencijas. Pabrėžtina, kad įvairių autorių darbuose konstitucinė

II

teisinė tikrovė vertinama nevienodai. Konstitucinių idėjų, požiūrių, koncepcijų ar aiškinimų įvairovė akivaizdžiai patvirtina teisinės tikrovės suvokimo sudėtingumą. Tik susiduriant skirtingiems požiūriams, koncepcijoms ar teorijoms gali būti atskleidžiamos naujos teisinės tikrovės ypatybės, reikšmingos ir visuminiam jos vertinimui.

Mokslininkai konstitucionalistai šią teisinės tikrovės sritį analizuoja ne vien teisiniu požiūriu. Prireikus jie nevengia atsižvelgti ir į socialinius, politinius ar ekonominius teisinės tikrovės aspektus, kurie padeda įžvelgti teisiniam supratimui svarbius metateisinius veiksnius, parodo konstitucinės teisės mokslo sąsajas su kitais socialiniais mokslais.

Konstitucionalistų darbuose nagrinėjamos tiek bendrosios konstitucinės teisės problemos, tiek konkrečios valstybės konstitucinė teisinė tikrovė, tiek ir konkretūs konstituciniai institutai (pvz., asmens konstitucinės teisės ir laisvės, viešosios valdžios organizacija, konstitucinė justicija ir pan.) ar tam tikri šios teisės srities klausimai. Mokslininkams, siekiantiems atskleisti šių teisinių reiškinių esmę, tenka lyginti analogiškus ar panašius nacionalinius ir užsienio šalių reiškinius. Lyginamieji konstitucinių reiškinių tyrimai itin būdingi šiai teisės mokslo sričiai. Jų esmė – konstitucinių reiškinių pažinimas juos palyginant, nes šis metodas padeda, viena vertus, geriau suvokti konkrečios konstitucinės sistemos ar instituto specifiką, kita vertus, išsiaiškinti, kas tarp jų yra bendra. Bendrumo ir individualumo požymių atskleidimas padeda teikti siūlymus dėl tinkamiausio ir tam tikromis sąlygomis veiksmingiausio modelio sukūrimo ir įtvirtinimo.

Konstitucinės teisės mokslas, kaip aiškiai apibrėžta teisės mokslo sritis, atsirado tik XIX amžiuje, bet idėjų, mokymų, koncepcijų, iš esmės lėmusių galimybę jam atsirasti ir susiformuoti, reikėtų ieškoti tolimesnėje praeityje. Ankstesnių epochų filosofų, teisininkų, socialinių reiškinių tyrinėtojų mintys apie valstybinio gyvenimo sutvarkymą, valstybės ir teisės, organizuotos visuomenės ir asmens santykius klojo pamatus šiuolaikinei konstitucinei minčiai ir praktikai. Konstitucionalizmo, kurio esminė idėja yra valdžios ribojimas teise (visų pirma konstitucija), siekiant apsaugoti

piliečių teises, doktrina yra Vakarų civilizacijos kūrinys. Pirmosios konstitucijos, priimtos XVIII a. pabaigoje, žymėjo šių idėjų įtvirtinimo visuomenės gyvenime pradžią. Ši doktrina nebūtų atsiradusi be antikos, viduramžių ir naujųjų laikų pradžios teisinės ir politinės minties laimėjimų. Šiuolaikiniame pasaulyje konstitucionalizmas – globalus reiškinys.

Konstitucinės teisės mokslą plėtoja įvairų šalių atstovai, todėl galima analizuoti atitinkamų tyrimų būklę konkrečioje šalyje, regione ar pasaulyje. Norint suprasti dabartinę konstitucinės minties tikrovę, būtina į ją pažvelgti istoriniu aspektu ir įsitikinti, kad didieji šios teisės mokslo srities laimėjimai yra susiję su Vakarų teisinės civilizacijos atstovų vardais. Konkrečių mokslininkų darbai įkūnija teisiniame pasaulyje dominuojančias doktrinas.

Analizuojant šios teisės srities mokslinių tyrinėjimų kryptis, neretai vartojamos konstitucinės teisės mokyklų ar krypčių kategorijos. Konkrečiai mokyklai ar krypčiai priskiriamiems mokslininkams konstitucionalistams būdinga panaši tyrimų tematika, metodologija, atitinkamos tyrimų išvados.

Mokslo apie valstybę užuomazgų įprasta ieškoti antikoje. „Dauguma moderniųjų politinių idealų – tokių kaip teisingumas, laisvė, konstitucinis valdymas, pagarba įstatymams – ar bent jų apibūdinimai atsirado graikų filosofams pradėjus mąstyti apie miesto valstybės institucijas.“[162] Būtent antikos laikų graikų bei romėnų mąstytojų idėjos apie valstybės santvarkos teisinį reguliavimą, valstybės ir asmens santykius, valstybės ir teisės ryšį, teisės reikšmę visuomenės gyvenimo tvarkymui, taip pat šių kraštų teisinė praktika padarė didelę įtaką Vakarų teisės raidai.

Teisingumo, teisingos santvarkos idėjos minimos jau Homero (IX–VIII a. pr. Kr.), Hesiodo (VIII–VII a. pr. Kr.) poemose. Didžiojo Atėnų miesto-valstybės santvarkos reformatoriaus Solono (apie 640–560 m. p. Kr.) mintimis buvo grindžiamas suvokimas apie sąmoningo visuomenės kompromiso svarbą nustatant esminius bendro gyvenimo

162 SABINE, G. H. ; THORSON, T. L. Politinių teorijų istorija. Iš anglų k. vertė ASMINAVIČIUTĖ, R., BARANOVA, J., ČEPLIEJUS, V., RADŽVILAS, V., SABONIS, A. Vilnius: Pradai, 1995, p. 43.

II

dalykus. Jis teigė valstybės reformas vykdęs remdamasis įstatymo valdžia, jungdamas teisę su jėga. Filosofui Heraklitui (apie 530–470 m. pr. Kr.) valstybė ir įstatymas atrodė esą vienos prigimties, sofistui Protagorui (apie 481–411 m. pr. Kr.) visų dalykų matas buvo žmogus. Prigimtines teises ir prigimtinę žmonių lygybę gynė sofistas Likofronas (IV a. pr. Kr.), kuris įstatymus laikė susitarimais ir žmonių tarpusavio santykių teisingumo garantija. Būtent antikos laikų graikų pasaulyje imta skirti aukštesniuosius įstatymus nuo paprastųjų. Aukštesniaisiais įstatymais, kuriuos graikai vadino *nomoi,* buvo laikoma visuma seniausiųjų įstatymų, kurių nebuvo galima keisti priimant paprastus eklesijos (tautos susirinkimo) aktus. Iš šios praktikos graikų filosofas Aristotelis išvedė aukštesniųjų, t. y. valstybės pagrindus nustatančių, įstatymų, besiskiriančių nuo paprastųjų, idėją. Antikos graikų supratimu, žmonių įstatymai turi atitikti aukščiausius idealios (dieviškosios kilmės) teisės principus.

Graikų filosofui Platonui (427–347 m. pr. Kr.) teisingumas buvo idealios valstybės valdymo principas. Pagal jį, „valstybė yra teisinga tada, kai visi trys skirtingos prigimties luomai kiekvienas dirba savo darbą <...>“[163]: teisingumas užtikrina valstybės darną, o minėtieji trys luomai – valdovų filosofų, sargybinių ir gamintojų – privalo dirbti tai, kas jiems pridera. Veikale „Įstatymai“ Platonas išdėstė antrąjį geriausios valstybės modelį, kuriame valdovai paskelbiami įstatymų tarnais. Ši koncepcija, suteikianti įstatymams ne tik pavaldinių elgesio reguliavimo, bet ir valdovų savivalės ribojimo galią, gali būti vertinama kaip tolimos naujųjų laikų teisės viršenybės koncepcijos užuomazgos.

Aristotelio (384–322 m. pr. Kr.) tyrinėti tikrieji valstybinio gyvenimo santykiai (ir tų tyrinėjimų metodai) studijuojami ir po daugelio amžių. Aristotelis iškėlė pagrindinį valstybės mokslo pradą: žmogus yra valstybės asmuo (gr. *dzoon politikon*); be valstybės jis yra arba žvėris, arba Dievas (gr. *therion – theos*). Valstybės valdžią šis mąstytojas suprato ne kaip valstybės funkcijas ar institucijas, bet kaip faktiškus valdžios vykdytojus.

163 PLATONAS. Valstybė. Iš sen. gr. k. vertė DUMČIUS, J. Antrasis pataisytas leidimas. Vilnius: Pradai, 2000, p. 159.

Būtent jis „pastebėjo tris didžiausias valdžios rūšis: įstatymo leidimo, valdymo ir teismo, bet ne kaip vieno juridinio asmens trejopas funkcijas, o kaip valstybės santvarkos atskiras dalis“[164]. Ši įžvalga – pirmoji kelio į valdžių padalijimo koncepcijos suformulavimą nuoroda. Aristotelis vadinamas ir lyginamosios teisėtyros pradininku: jis lygino to meto 158 miestų-valstybių ir valstybių (nuo Atėnų ir Spartos iki Persijos ir Egipto) santvarkas, nagrinėjo idealios valstybės organizacijos, valdymo formos, valstybių stiprėjimo ir nuosmukio klausimus. Jo manymu, bet kokios valstybės tikslas turi būti bendrojo gėrio – teisingumo siekis. Teisingumo sąvoką Aristotelis siejo su valstybe, o tvarką – su įstatymu, pasisakė už įstatymo, o ne kokio nors žmogaus viešpatavimą. Remiantis juo, valdžios atstovai turi būti įstatymo saugotojai ir tarnai; įstatymai savaime neapsaugo valstybės gerovės, tad būtina teisinga valstybės organizacija, sudaranti prielaidas tinkamai tvarkyti bendruosius reikalus.

Jau Platonas skyrė tris valdymo rūšis – monarchiją, nedaugelio žmonių valdžią ir daugumos valdžią. Anot filosofo, kiekvieną šią valdymo rūšį, susiejus su teisėtumo užtikrinimu, galima suskirstyti į du porūšius: į teisėtą monarchiją ir neteisėtą tironiją, į teisėtą aristokratiją ir neteisėtą oligarchiją bei į demokratiją laikantis įstatymų ir jų nesilaikant. Aristoteliui geriausia valdymo forma atrodė mišraus pobūdžio *politeia,* kuri užtikrina vidurinių sluoksnių dominavimą, neleidžia įsivyrauti kraštutinumams ir lemia valstybės santvarkos stabilumą.

Platono, Aristotelio ir kitų antikos laikų mąstytojų mintys apie įvairius valstybės organus ir jiems tenkančias priedermes buvo tarsi valdžių padalijimo doktrinos pamatas (žinoma, nuo funkcijų pasidalijimo tarp valstybės organų iki valdžių padalijimo – ilgas kelias). Ksenofontas (apie 426–354 m. pr. Kr.) pabrėžė individo teisių apsaugos svarbą, parodydamas giluminę teisinio reguliavimo prasmę. Romėniškos dvasios sekėjas graikų mąstytojas Polibijus (200–125 m. pr. Kr.), analizavęs įvairias valstybių santvarkas (karaliaus valdžia, tironija, aristokratija, oligarchija, demokratija, ochlokratija), jų atsiradimą ir kaitą, pasisakė už mišrųjį, nuosaikų

164 LEONAS, P. Teisės filosofijos istorija. Vilnius: Mintis, 1995, p. 92.

II

valdymą. Jo manymu, tokį modelį geriausiai atitiko Romos valstybė, kurioje valdžią vykdė konsulai, senatas ir tauta.

Senovės Romos valstybės teisinės minties ir praktikos įtaka teisės raidai visuotinai pripažįstama. Antai Romos Respublikos laikų valstybinio gyvenimo organizavimo pavyzdys darė įtaką naujųjų laikų mąstytojams, ieškantiems būdų, kaip organizuoti demokratišką visuomenės reikalų tvarkymą.

Res publica (lot.) ir prigimtinė teisė – svarbiausi romėnų filosofo, politiko ir retoriko Cicerono (106–43 m. pr. Kr.) mokymo dalykai. Pagal jį, valstybė yra liaudies reikalas (lot. *res populi*), o prigimtinė teisė (aukščiausiasis, tikrasis įstatymas) atsirado anksčiau nei bet koks rašytinis įstatymas, anksčiau nei pati valstybė. Žmonių įstatymų atitiktis gamtos dėsniams (ir prigimtinei teisei) – jų teisingumo matas ir kriterijus. Cicerono nuomone, valstybės valdžia turi remtis teise; teisė yra ne tik taisyklingo valdžios santykio su piliečiais garantija, bet ir apsaugo piliečių lygybę. Įstatymo valdžiai privalo paklusti visi.

Tolesnei teisinių idėjų raidai, taip pat teismų praktikai svarbių teiginių galima rasti Romos imperijos laikų teisininko Gajaus (179–110 m. pr. Kr.) teisės vadovėlyje „Institucijos“ (lot. *Institutiones*).

Kartais nuvertinama viduramžių reikšmė teisės raidai, bet tų laikų mąstytojų darbai, 1215 m. Didžiosios laisvių chartijos ar 1222 m. Aukso bulės pavyzdžiai, luomų atstovaujamieji susirinkimai, miestų savivalda darė įtaką konstitucinių idėjų pradmenims.

Antai Šv. Augustinas (354–430) skyrė (lot.) *lex aeterna* – amžinąjį įstatymą, *lex naturalis* – prigimtinę teisę ir *lex temporalis* – laikinąją teisę (taip vadinta pozityvioji teisė). Pastaroji kinta, bet jos ribas nustato *lex aeterna.* Esminė taisyklė: neatitinkantis amžinosios teisės įstatymas yra ne teisė ir, kaip priešingas dieviškajai teisei, negali būti privalomas, todėl išmintingas įstatymų leidėjas visada atsižvelgia į amžinąją teisę.

Šv. Tomo Akviniečio (1225–1274), garsiojo *doctor universalis,* pažiūros išdėstytos veikale „Apie įstatymus. Teologijos suma. I–II, 90–97 klausimai“ (lot. *De legibus. Summa Theologiae I–II, quaestiones XC–XCII*).

Pasak jo, „egzistuoja penkios įstatymo rūšys: amžinasis, prigimtinis, dieviškasis, žmogiškasis ir nuodėmės įstatymas“[165]. Žmogiškasis įstatymas turi atitikti prigimtinį ir dieviškąjį įstatymus, nes pastarieji kyla iš dieviškosios valios, kurios negalima keisti iš žmonių valios kylančiais sprendimais. Toks įstatymų rūšių skyrimas – tarsi „valdžių ribojimo“ pretekstas.

Marsilijaus Paduviečio (1275–1342) veikale „Taikos gynėjas“ (lot. *Defensor pacis*) teigiama, kad žmogiškąją teisę sukuria tauta, kai bendrai veikdama nustato taisykles, reguliuojančias jos narių veiksmus; ir atvirkščiai, – valstybė yra organizacija žmonių, paklūstančių esamai teisės sistemai. Šiam mąstytojui teisinis valdžios šaltinis visada yra tauta arba jos dominuojanti dalis, net jei veikia per įgaliotinius (arba, imperijos atveju, per imperatorių), kuriems ji perleido savo valdžią.

Renesanso, sujungusio vidurinius amžius su naujaisiais laikais, humanizmą ir dėmesį antikai atspindėjo ir to meto mokslo darbai apie valstybę ir teisę.

Johnas Fortescue (1394–1476) traktate „Pagyrimas Anglijos įstatymams“ (lot. *De Laudibus Legum Angliae*) rašė, kad karalius valdo tautą ne tik karališkąja, bet ir politine valdžia, kuri savo ruožtu yra išvestinė iš tautos; karalius negali keisti įstatymų be valdinių sutikimo, taip pat nepagrįstai valdomai tautai negali prieš jos valią nustatyti naujų mokesčių; karalius turi saugoti įstatymus, taip pat valdinių gyvybę ir turtą; karaliaus valdžia yra gauta iš tautos, tad jis neturi pretenduoti į jokią kitą valdžią savo tautos atžvilgiu.

Niccolo Machiavellis (1469–1527) veikaluose „Valdovas“ (lot. *Il principe*) ir „Samprotavimai apie pirmąją Tito Livijaus dekadą“ (lot. *Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio*) valstybės sąvokai suteikė „tą prasmę, kurią priskiria valstybei modernioji politinė vartosena“[166]. Laisvę N. Machiavellis aiškino priešpriešindamas ją savivalei – kaip teisės viešpatavimą, užtikrinantį apsaugą nuo savavališkų valstybės organų veiksmų. Jis teigė,

165 VYŠNIAUSKAS, G. Įvadas. Šv. Tomas Akvinietis. Iš: Apie įstatymus. Teologijos suma I—II, 90—97 klausimai. Vilnius: Logos, 2005, p. 15.

166 SABINE, G. H.; THORSON, T. L., *supra note*, p. 371.

kad laisvė žydi ten, kur valstybė vienodai elgiasi su visais piliečiais, t. y. kur visiems yra taikoma vienoda teisė. Tokios įžvalgos itin svarbios konstitucinės minties raidos požiūriu.

Erazmas Roterdamietis (lot. *Erasmus Desiderius Roterodamus,* 1469–1536) darbe „Krikščioniško valdovo auklėjimas“ (lot. *Institutio principis Christiani*) skiria teisingą ir neteisingą valdymą: tironas veikia savo naudai, karalius – visuomenės gerovei. Krikščioniškojo valdymo esmė – tarnauti visuomenei, o ne karaliauti.

Iki šiol cituojama (labiausiai teisininkų tarptautininkų darbuose) prancūzo Jeano Bodino knyga „Šešios knygos apie valstybę“ (pranc. *Les six livres de la republique*), kurioje išdėstytos nuostatos apie valstybės suvereniteto ištakas, kaip teigė autorius, glūdinčias tautą sudarančių protingų ir laisvų būtybių visumoje. Šie teiginiai reikšmingi konstitucijos teorijos požiūriu.

J. Bodinas neribotą valdžią patiki monarchui[167], o 24-iuose 1588 m. monarchomachų lygos pasiūlytuose karalystės pagrindinio įstatymo straipsniuose (pranc. *Articles pour proposer aux Ėtats et faire passer en Loi fondamentale du Royaume*), kurie, lygos manymu, turėtų tapti šalies pagrindiniu įstatymu, numatomas karaliui priklausiusios valdžios perdavimas Generaliniams Luomams.

Škoto George'o Buchanano (1506–1582) dialogų forma parašytame veikale „Apie karaliaus valdžios įgaliojimus Škotijoje“ (lot. *De Jure Regni Apud Scotos*) rašoma, kad tauta turi daugiau valdžios negu karaliai, o šių teisės kyla iš tautos. Taip pripažįstama tautos teisė pasipriešinti monarchui. Kitas tų laikų mąstytojas Thomas Smithas (1513–1577) traktate „Apie Anglijos valstybę“ (lot. *De republica Anglorum*) kėlė klausimą, ar gali parlamentas ginčyti karaliaus sprendimą. Atsakymas: ir karalius, ir parlamentas savo kompetencijos srityje yra laisvi; taikos metu viršesni yra parlamento aktai, karo metu – karaliaus sprendimai.

Svarbi XVII–XVIII a. mąstytojų funkcija buvo toliau kloti pamatus

167 Šią neribotą valdžią tauta gali patikėti vienam asmeniui, kaip tai daro savininkas, norėdamas ką nors apdovanoti. J. Bodinui geriausia valstybės forma „be abejonės, yra monarchija“.

konstitucionalizmui. Ieškodami teisingo visuomenės valdymo modelio, jie atmetė feodalinio absoliutizmo doktriną. Jų darbuose regimos prigimtinių teisių, visuomenės, valdžių padalijimo ir kitos koncepcijos.

Hugo Grocijaus (lot. *Grotius,* 1583–1645) įnašas į konstitucionalizmą – sukurta sistema elgesio taisyklių, kurių, jo manymu, valstybės privalo laikytis spręsdamos tarptautinius reikalus. Veikale „Apie karo ir taikos teisę“ (lot. *De iure belli ac pacis*) jis plėtojo ir prigimtinių teisių doktriną, grįstą suinteresuotumo principu.

1610 m. teisėjas Edwardas Coke'as (1552–1634) Anglijoje suformulavo bendrosios teisės (lot. *Common law*) pirmenybės prieš parlamento įstatymus principą, svarbų ne tik britų teisės raidai. Ši išvada iš esmės pagrįsta iš viduramžių paveldėto, per ilgą laiką susiklosčiusio *leges fundamentales* prioriteto pripažinimu.

Ypač reikšmingas prigimtinės teisės mokyklos atstovų indėlis į konstitucionalizmo formavimo pagrindų kūrybą. Šią teoriją plėtojo ne vienas XVII–XVIII a. autorius: nuo Thomo Hobbeso ar Johno Locke'o iki Jeano-Jacques'o Rousseau. Juos vienijo dvi idėjos: tikėjimas prigimtinėmis žmogaus teisėmis ir visuomenės atsiradimo siejimas su visų jos narių sutikimu. Jų darbuose pabrėžiamas žmogaus prigimtinis vertingumas, visuomenės gyvenimas grindžiamas jau nebe *pactum subjectionis,* bet *pactum societatis.*

Thomas Hobbesas (1588–1679) 1651 m. išleido kūrinį „Leviatanas“ (lot. *Leviathan*), kuriame gynė absoliutinių valdovų teises. Šioje knygoje išdėstyta doktrina greit prarado reikšmę, bet išliko teorija, pagal kurią piliečių sandrauga sukuriama paktu. T. Hobbesas teigė, kad „valstybė yra įsteigta tada, kai daugybė žmonių sutaria ir susitaria kiekvienas su kiekvienu, jog kuriam nors žmogui arba žmonių susirinkimui dauguma žmonių suteikė teisę jiems atstovauti <...>“[168]. Remiantis šiuo paktu, valdžia patikima asmeniui, kuris visą pakto šalių jėgą ir lėšas naudoja piliečių ramybei ir bendrai gynybai. Tas asmuo įgyvendina suverenitetą, o pastarasis reiškia ir galią kurti teisę.

168 HOBBES, TH. Leviatanas. Iš anglų k. vertė K. Rastenis. Vilnius: Pradai, 1999, p. 184.

II

Šiuolaikinio konstitucionalizmo idėjų formavimuisi ypač svarbus Johno Locke'o (1632–1704) veikalas „Du traktatai apie pilietinę valdžią" (angl. *Two Treaties on Government*), išleistas 1690 m., kuriame teigiama, kad aukščiausioji valdžia priklauso tautai, kad tauta sudaro valstybę, kad piliečiams priklauso neatimamos teisės. Pagal J. Locke'ą, „žmonės <...> yra iš prigimties laisvi, lygūs ir nepriklausomi, nė vienam iš jų negali būti atimta ši padėtis ir nė vienas negali būti valdomas kito politinės valdžios be jo sutikimo, o tai daroma susitariant su kitais žmonėmis sueiti draugėn ir susitelkti į bendruomenę, kad kiekvienas kartu su kitais galėtų patogiai, saugiai ir taikiai gyventi"[169]. J. Locke'o manymu, yra prigimtinė teisė, suteikianti žmonijai tam tikras teises – laisvę, lygybę, nepriklausomybę ir nuosavybę, o bet koks žmonių pajungimas politinei valdžiai, suvaržančiai asmens naudojimąsi prigimtinėmis teisėmis, kyla iš susitarimo sudaryti bendruomenę savo prigimtinėms teisėms ginti. Politinės bendruomenės yra grindžiamos bendru sutarimu ginti žmonių teises. Tokios buvo svarbiausios ateities konstitucionalizmo premisos. Pagal minėtąjį autorių, valstybės valdymas turi būti grindžiamas įstatymu, bet ne jėga. J. Locke'as rašo ir apie valdžios dalijimą į įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir federalinę valdžias. Galutinai šį principą suformulavo Ch. L. de Montesquieu.

Prie konstitucijos sampratos plėtros prisidėjo ir šveicaras Jeanas- Jacquesas Burlamaqui (1694–1748), kuris vieną iš knygos „Politinės teisės principai" (pranc. *Principes du droit politique*) skyrių pavadino „Apie pagrindinę valstybių konstituciją, arba būdą, pagal kurį jos susidaro". Kito šios šalies autoriaus Emmericho de Vattelio (1714–1767) knygoje „Tautų teisė arba prigimtinės teisės principai" (pranc. *Droit des gens ou principes de la loi naturelle*), išleistoje 1758 m., rašoma, kad konstitucija turi iš karto nustatyti, kas valdo liaudį ir kokios yra teisės ir pareigos tų, kurie valdo. Jis pabrėžė, kad karalius negali kėsintis į savo valdinių teises ir laisves. Pasak E. de Vattelio, teisė keisti konstituciją priklauso tautai. Šios teisės ginčyti nevalia, nes konstitucijos sukeliami padariniai labai reikšmingi,

169 LOKAS, DŽ. Esė apie politinę valdžią. Vertė A. Degutis. Vilnius: Mintis, 1992, p. 85.

todėl tauta visados šią teisę pasilieka. Karalius negali priešintis tokiems pakeitimams, nes savo funkcijas privalo atlikti valstybės interesais ir „visos tautos gerovei“. Jis turi sutikti su konstitucijos keitimais, kuriuos tauta nusprendžia esant būtinus. E. de Vattelis atmetė argumentus apie suverenią dinastijai priklausiančią karaliaus valdžią. Rašydamas apie konstitucijos keitimą jis siūlė laikytis saikingumo, nes tai delikati problema: reikia, kad piliečiai balsų dauguma pritartų, be to, konstitucijos nuostatos turėtų būti aiškios ir tikslios, nes ir valdantieji, ir piliečiai turi tiksliai žinoti savo teises ir pareigas. Jei dėl to kyla ginčų, tik tauta gali juos išspręsti.

Dar vieno iš Šveicarijos kilusio autoriaus Jeano-Jacques'o Rousseau (1712–1778) veikalas „Apie visuomenės sutartį“ (pranc. *Du contrat social*) išėjo praėjus ketveriems metams po E. de Vattelio knygos pasirodymo. J.-J. Rousseau nuomone, žmogus iš prigimties yra doras, tik gyvenimas su kitais visuomenėje jį pagadina. Žemės ūkio, pramonės atsiradimas ir darbo pasidalijimas pavertė „gerąjį laukinį“ godžia ir pikta būtybe. Vaistas nuo sugedimo – sudaryti visuomenės sutartį tarp visų šalies žmonių. „Surasti tokią susivienijimo formą, kuri gintų ir saugotų visa savo bendra jėga kiekvieno susivienijimo nario asmenį ir nuosavybę, kurioje kiekvienas jungdamasis su kitais paklustų tik pats sau ir liktų laisvas kaip anksčiau <...> – svarbiausia problema, kurią išsprendžia socialinė sutartis“[170]. Ši sutartis sukuria kolektyvinę būtybę, „politinį korpusą“, kuriam visi sutarties dalyviai perleidžia savo teises. Visuomenės valia įkuriama valdžia, jos statusą lemia suverenios tautos valia. Pirminiam susitarimui, t. y. visuomenes sutarčiai, reikia visų susitarimo, o įstatymams priimti pakanka daugumos pritarimo.

Konstitucionalizmo formavimąsi ypač reikšmingai paveikė prancūzų mąstytojo Charleso Louiso de Montesquieu (1689–1755) valdžios padalijimo idėjos, kurios griovė absoliutinės valdžios idėjinius pamatus ir formavo įsitikinimą, kad būtina nustatyti tikslias valdžios įgyvendinimo ribas siekiant apsaugoti žmogų nuo valdžios savivalės. Ch. L. de Montesquieu atskleidė ryšį tarp konstitucijos ir laisvės 1748 m. veikale „Apie

170 ROUSSEAU, J.-J. Du contrat social. Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité. Paris: Booking International, 1996, p. 28.

II

įstatymų dvasią“ (pranc. *De l’esprit des lois*). Jis apibrėžė laisvę kaip teisę daryti viską, ką leidžia įstatymai. Gera konstitucija turėtų šią laisvę užtikrinti. Šis autorius taip aiškino valdžių padalijimo idėją: „Kiekvienoje valstybėje yra trijų rūšių valdžia: įstatymus leidžianti valdžia, vykdomoji valdžia, užsiimanti tarptautinės teisės klausimais, ir vykdomoji valdžia, užsiimanti civilinės teisės klausimais.“[171] Valdžios skiriamos atsižvelgiant į valstybės funkcijas. Įstatymų leidžiamoji valdžia leidžia įstatymas, juos keičia, naikina. Vykdomoji valdžia turi tikslą užtikrinti įstatymų leidėjo priimtų nuostatų vykdymą, be to, jai reikia plėtoti santykius su kitomis valstybėmis. Teisminei valdžiai tenka bausti nusikaltusiuosius ir spręsti piliečių tarpusavio ginčus. Norint užtikrinti politinę laisvę, išvengti despotizmo, konstitucija turi neleisti, kad dvi ar trys valdžios atsidurtų vieno asmens ar vienos socialinės grupės (luomo) rankose, nes toks sutelkimas – galimos priespaudos šaltinis.

Valdžios padalijimas, pasak Ch. L. de Montesquieu, yra konstitucijos pagrindas. Šis autorius geriausiu konstitucinio valdymo pavyzdžiu laikė Angliją. Jis siūlė pereiti nuo konstitucijos, kuri suprantama kaip istoriškai įsteigta politinė organizacija, prie konstitucijos kaip teisingo valdžios paskirstymo, užtikrinančio politinę laisvę.

Anglas Williamas Blackstone’as (1723–1780) „Anglijos įstatymų komentaruose“ (angl. *Commentaries on the Laws of England*) siekė išdėstyti visą Anglijos teisę, taip pat pasisakė ir valdymo klausimais. Jis suformulavo ne vieną konstitucinei teisei svarbų principą. W. Blackstone’o principų universalumą aiškino ir juos taikyti siūlė XVIII a. amerikiečių autorius George’as Wythe’as (1726–1806) ir jo darbų tęsėjas St. George’as Tuckeris (1752–1827).

Nereikėtų pamiršti ir XVII–XVIII a. viešosios teisės studijų reikšmės konstitucinės minties formavimuisi. Viešosios teisės profesorių Jeano Domato (1625–1686), Nicolaso de La Mare (1639–1723) iš Prancūzijos, Hermanno Conrigo (1606–1681), Johanno Jakobo Moerio (1701–1785), jo mokinio Johanno Stephano Putterio (1725–1807) iš Šv. Romos

171 MONTESQUIEU, CH. Apie įstatymų dvasią. Iš pranc. k. vertė V. Malinauskienė. Vilnius: Mintis, 2004, p. 161.

Vokiečių imperijos, Ramono Lazaro de Dou y de Bassolso (1742–1832) iš Ispanijos darbuose yra ne vienas teiginys apie tai, kaip tiktų tvarkyti valstybės institucijų veiklą atsižvelgiant į visuomenės interesus.

Naujųjų laikų autoriai aiškiai išdėstė idėjas apie tautos suverenitetą, valdžių padalijimą, prigimtines neatimamas žmogaus teises, kurios tapo šiuolaikinio konstitucinės teisės mokslo pamatinėmis tiesomis. Šias idėjas buvo siekiama įkūnyti pirmuose moderniosios konstitucinės teisės aktuose (pvz., JAV 1776 m. Nepriklausomybės deklaracijoje, 1787 m. JAV Konstitucijoje, Prancūzijos Revoliucijos kūrinyje – 1789 m. Žmogaus ir piliečio teisių deklaracijoje, taip pat pirmosiose Europos konstitucijose – 1791 m. Lenkijos ir Lietuvos valstybės bei Prancūzijos). XVIII a. pabaigoje jau aiškiai suprasta, kokia turi būti konstitucija, galinti apibrėžti valdžios ir asmens santykius.

Pabrėžtinas vadinamojo Naujojo Pasaulio indėlis į konstitucinės minties ir praktikos raidą. Verta paminėti JAV nepriklausomybės deklaracijos ir konstitucijos kūrėjus Thomasą Jeffersoną (1743–1826), Alexandrą Hamiltoną (1755–1804), Thomą Paine'ą (1737–1809). JAV Konstitucijos kūrimo epochoje A. Hamiltono, J. Madisono ir J. Jay'aus parengtuose „Federalisto užrašuose" (angl. *The Federalist Papers*) konstitucinė doktrina įgauna ir šiais laikais jai būdingų apybraižų. Konstitucija laikyta ir pusiausvyros visuomenėje užtikrinimo priemone. Minėti autoriai pabrėžė, kad federalinė konstitucija kontroliuoja žmonių politinį susiskaldymą, joje įtvirtinti stabdžiai ir atsvaros išlygina įvairių grupių galias.

Panaši reikšmė pripažintina ir Didžiosios Prancūzijos revoliucijos laikų mąstytojo ir politinio veikėjo Emmanuelio-Josepho Sieyèso (1748–1836), išgarsėjusio brošiūra „Kas yra trečiasis luomas?" (pranc. *Qu'est-ce que le Tiers-État?*), idėjoms. Jis pabrėžė žmogaus teisių ir politinio atstovavimo idėjas, kurias tam tikra prasme sujungia nacionalinės vienybės idėja, – tauta suprantama kaip vieninga ir nedaloma visuma, su kuria tapatinasi trečiasis luomas. E. J. Sieyèsas skyrė paprastuosius ir konstitucinius įstatymus ir teigė, kad konstituciniai įstatymai vadinami pagrindiniais ne todėl, kad yra nepriklausomi nuo tautos valios, bet todėl, kad

organai, sukurti ir veikiantys būtent pagal konstitucinius įstatymus, negali jų keisti. Pagal E. J. Sieyèsą, konstitucija yra ne įsteigtosios, bet steigiamosios valdžios kūrinys, jokia įgaliota valdžia negali keisti įgaliojimo sąlygų. Taigi iškyla tautos kaip steigiamosios valdžios subjekto koncepcija.

Konstitucionalizmo, kaip valdžios ribojimo ir asmens teisių apsaugos koncepcijos, įtvirtinimo valstybiškai organizuotų visuomenių gyvenime pradžią žymi pirmosios pasaulyje rašytinės konstitucijos, pirmiausia 1787 m. JAV, 1791 m. – Lenkijos ir Lietuvos valstybės, 1791 m. – Prancūzijos konstitucijos, padėjusios įtvirtinti konstitucinį reguliavimą, taip pat kiek vėliau priimtos kelios Prancūzijos konstitucijos, 1812 m. Ispanijos, XIX a. pradžios Lotynų Amerikos valstybių pirmosios konstitucijos (1821 m. Didžiosios Kolumbijos, 1830 m. ir 1832 m. Naujosios Grenados, 1830 m. Venesuelos, 1823 m. ir 1828 m. Peru, 1826 m. Argentinos, 1830 m. Urugvajaus, 1828 m. Čilės), Belgijos 1830 m. konstitucija ir kt. Pamažu į teisės mokslo akiratį žengė nauja teisinė tikrovė.

Konstitucinis reguliavimas, jo taikymo praktika tapo specialiuoju teisinių tyrimų objektu. Konstitucinė teisė kaip savarankiškas teisės dalykas imta dėstyti universitetuose. Pirmoji konstitucinės teisės katedra Europoje buvo įsteigta 1797 m. Feraros universitete (Italija), jai vadovavo Marco Giuseppė Compagnonis (1754–1833). 1834 m. Paryžiaus universitete įkurtai konstitucinės teisės katedrai vadovavo profesorius Pelegrinas Rossis (1787–1848). 1842 m. Ispanijoje karaliaus ordonansu įvestas politinės konstitucinės teisės, taikomos Ispanijai, studijų kursas. 1856–1857 m. tuometinėje Sardinijos karalystėje, Turino universitete, Luigis Amadeo Melegaris skaitė konstitucinės teisės paskaitas, 1859–1860 m. Lodovicas Casanova, Genujos profesorius, taip pat parengė konstitucinės teisės paskaitų kursą (it. *Del diritto costituzionale. Lezioni*).

Pirmojoje XIX a. pusėje vokiečių žemėse kilo mokslinės diskusijos dėl *Rechtsstaat* (vok. teisinės valstybės) sąvokos ir dėl tautos atstovavimo. Liberaliosios krypties atstovai pabrėžė tautos atstovybės vaidmenį, nors konservatyviosios pakraipos autoriai (pvz., Friedrichas Julius Stahlis) bandė ginti monarcho reikšmingumą. Liberaliosios doktrinos plėtotę

reikšmingai veikė Karlo von Rottecko (1775–1840), Theodoro Welckerio (1790–1869) ir Roberto von Mohlio (1799–1875) veikalai. Kaip to meto konstitucinės minties naujovė paminėtinas Wilhelmo Eduardo Albrechto (1800–1876) pasiūlymas valstybę traktuoti kaip juridinį asmenį.

Galima teigti, kad jau XIX a. viduryje konstitucinės teisės mokslas išsiskyrė iš teisės mokslų visumos kaip atskira teisinės minties, tiriančios konstitucinius valstybės valdžios organizacijos ir veiklos bei valstybės ir asmens santykių pagrindus, sritis. Kadangi tolesnė konstitucinio mokslo raida susijusi su įvairių teisinių mokyklų suklestėjimo laikotarpiais, toliau bus tik bendrai aptarta vėlesnė konstitucinės minties plėtra (konstitucinės minties mokyklos ar pakraipos plačiau nagrinėjamos kitoje šio skyriaus dalyje).

Konstitucionalizmo eros konstitucinės teisės mokslo raida neatsiejama nuo vyraujančių doktrinų aptarimo. Kaip atsiranda vienos ar kitos idėjos, kaip jų pagrindu susiformuoja teisinės mokyklos, kaip konstitucinės teisinės idėjos plinta pasaulyje? Tai klausimai, kurie vienu ar kitu požiūriu svarbūs globalios teisinės minties plėtrai. Tuo labiau kad konstitucinė mintis – ne kokios nors vienos valstybės, bet daugelio šalių mokslininkų darbo išraiška.

XIX a. antroje pusėje – XX a. pradžioje suklestėjo teisinio pozityvizmo (dar vadinama klasikine) konstitucinės teisės mokykla. Suprantama, teisinio pozityvizmo vyravimo laikais valstybė, jos institutai, valstybės ir asmens santykiai buvo tiriami teisiniu požiūriu. Nors šios krypties atstovai ir pripažino socialinį valstybės pobūdį, bet valstybę, jos institucijas ir veiklą tyrė visų pirma kaip teisinį reiškinį. Žymiausi šios mokyklos atstovai – Albertas Vennas Dicey, Georgas Jellinekas ir Paulis Labandas, Adhémaras Esmeinas, Raymondas Carré de Malbergas, Vittorio Emanuellis Orlando ir kiti. Šie autoriai suformulavo pagrindines konstitucines sąvokas ir kategorijas. Jų darbuose dėstomos klasikinėmis laikomos teorijos, tokios kaip konstitucinė teisinė valstybė, parlamentarizmas ir t. t.

XIX a. pradžioje ėmė vyrauti kita konstitucinės teisės mokslo kryptis – sociologinė konstitucinės teisės mokykla. Jos žymiausi atstovai buvo

Léonas Duguit, Maurice'as Hauriou ir Ludwigas Gumplowiczius. Šios mokyklos laimėjimais reikėtų laikyti socialinės teisės sampratos ir socialinio solidarumo idėjas, teisės viršenybės, teisės prioriteto įstatymų leidėjo atžvilgiu principus. Politologinė (kartais vadinama politologine sociologine) kryptis, suklestėjusi po Antrojo pasaulinio karo, yra tarsi sociologinės mokyklos tąsa. Šios pakraipos mokslininkai savo konstitucinius teisinius tyrimus siejo su politikos mokslų tyrimais. Buvo studijuojamos ne tiek konstitucinės teisės normos, kiek realus vieno ar kito valstybės ar visuomenės instituto vaidmuo ir įtaka visuomenės gyvenimui. Šios krypties atstovai – Maurice'as Duverger, Georgesas Burdeau, Edwardas Samuelis Corwinas, Charlesas Hermanas Pritchettas ir kt.

Žinoma, be šių pagrindinių konstitucinės teisinės minties krypčių, egzistavo ir kitos (pvz., teologinė mokykla). Pabrėžtina, kad net ir didžiausio sociologinės ir politologinės krypčių suklestėjimo metu ne vienas autorius laikėsi klasikinei pozityvistinei mokyklai būdingos tyrimų metodikos. Matyt, neatsitiktinai XX a. pabaigoje išgarsėjusius konstitucionalistus, kaip antai Louis Favoreu ar Konradą Hessę, kai kurie autoriai įvardija kaip atnaujintosios juridinės mokyklos atstovus. Italų ir ispanų kalba parašytuose darbuose bandoma pagrįsti iškilimą „neokonstitucionalizmo" krypties, kuriai būdinga tai, kad nuo konstitucijos kaip normų sistemos pereinama prie konstitucijos kaip vertybės suvokimo. Šio požiūrio besilaikančius autorius domina įstatymų konstitucingumo kontrolės, konstitucijos ir moralės sąveikos, konstitucinių vertybių pusiausvyros užtikrinimo problemos. Be to, XX–XXI a. sandūros konstitucionalistų darbams neretai būdingas siekis sujungti ir sintetinti įvairios prigimties konstitucinius elementus. Jų tyrinėjimams darė įtaką įvairios filosofinės ir teisinės mokyklos. Šiuo laikotarpiu, ypač sugriuvus totalitarinėms ar autoritarinėms valdymo sistemoms, moksliniai naujosios konstitucinės tikrovės aiškinimai – kaip niekada aktualūs.

Nuo XX a. antrosios pusės konstitucionalistų tyrimuose vis reikšmingesni lyginamieji tyrimai: iš pradžių buvę tarsi papildomas kokios nors šalies konstitucinės teisės studijų elementas, jie tapo atskira teisinių tyrimų, padedančių suprasti globalią konstitucinę tikrovę, sritimi.

2. Pagrindinės konstitucinės teisės mokslo kryptys ir mokyklos

Konstitucinė teisė – sudėtingas reiškinys. Nereikėtų stebėtis, kad mokslininkai nevienodai supranta ir aiškina konstitucinę teisinę tikrovę, pateikia skirtingų tų pačių institutų ar nuostatų vertinimų. Konstitucionalistus veikia filosofinės koncepcijos, teisinės ir politinės pažiūros, šalies istorinė patirtis ir tradicijos. Aiškindami konstitucinės teisės esmę ir paskirtį, viena vertus, jie savo pažinimą stiprina kitų mokslų žiniomis, kita vertus, sudaro prielaidas kitiems mokslams plėtotis. Kelią į dabartinį konstitucinio pažinimo lygį grindė įvairios konstitucionalistų mokyklos ir mokslo kryptys. Žinoma, vienoks ar kitoks jų skirstymas galimas tik pedagogikos požiūriu. Teisinės minties krypčių klasifikacijos įvairios: kai kuriuose darbuose kalbama apie etatistinės ir liberaliosios pakraipos mąstytojų grupes, kiti autoriai skiria pozityviosios ir prigimtinės teisės šalininkus, treti bando pabrėžti tam tikru laikotarpiu vyravusias doktrinas.

Istorinė konstitucinės minties apžvalga siejama su tam tikrų mokyklų dominavimu vienu ar kitu laikotarpiu ir jų įtaka dabartiniam konstitucinės teisės mokslui. Paprastai skiriamos teisinio pozityvizmo (klasikinė), sociologinė ir politologinė mokyklos. Pabrėžtina, kad autoriaus priskyrimas vienai ar kitai mokyklai gali būti labai sąlyginis, dėl to sprendžiama atsižvelgiant į konkretaus autoriaus išsakomas idėjas, taikytą tyrimo metodiką ir tematiką, bet tokiam priskyrimui įtaką daro ir subjektyvus skirstytojo požiūris, lemiantis vieno (o ne kito) aspekto reikšmingumo pripažinimą. Antai tik praėjus ilgesniam laikui autoriai „sudėliojami“ į daugiau ar mažiau atitinkamas lentynas, o amžininkai įvertinami ne visada teisingai. Dabartį vertinti sudėtingiausia, tuo labiau kad ir autorių požiūriai kinta, evoliucionuoja. Tikroji konkretaus autoriaus minčių reikšmė paprastai išaiškėja tik praėjus tam tikram laikui.

2.1. Klasikinė (teisinio pozityvizmo) konstitucinės teisės mokykla

Vadinamosios klasikinės mokyklos atstovai padėjo pamatus teisiniams konstitucinės tikrovės tyrimams. Jie suformulavo pagrindines

konstitucinės teisės mokslo sąvokas, pasiūlė daug idėjų, kurios, neretai jau modernizuotos, yra aktualios ir šiuolaikinėms koncepcijoms. Akivaizdi klasikinės mokyklos kategorijų, idėjų įtaka įvairių šalių autorių darbams.

Klasikinės mokyklos iškilimo ir dominavimo laikotarpis yra XIX a. pabaiga – XX a. pradžia. Tuo metu tarp teisės mokslų įsivyravo pozityvizmas, kurio keliamas uždavinys buvo tirti galiojantį teisinį reguliavimą. Teisinį pozityvizmą, pasak italų teisės filosofo Norberto Bobbio (1909–2004), galima suvokti kaip metodą, teoriją ir teisės ideologiją kartu. Pozityvistus, kad ir kokios būtų jų pažiūros, vienija dėmesys formaliajam teisiniam reguliavimui, formaliesiems teisės šaltiniams, jie labai aiškiai skiria teisę ir moralę. Mokslininkų pozityvistų siekis – aprašyti veikiančią teisę, t. y. tokią, kokia ji egzistuoja visuomenėje, o ne tokią, kokia turėtų būti. Tai tarsi priešprieša prigimtinės teisės krypčiai. Todėl pozityvistai kėlė uždavinį ištirti galiojančias teisės normas, o ne viršpozityviąją teisę (prigimtinę ar dieviškąją), kuri neturi teisinės galios (kitaip sakant, nėra teisė). Teisinę reikšmę turi tik pozityvioji teisė (įstatymai, jurisprudencija ir t. t.). Pozityvistiniu požiūriu teisė ir įstatymas sutampa, o teisės taikymas yra veikla laikantis nustatyta tvarka priimtų įstatymų. Teisės tyrimas – tai galiojančių normų tyrimas. Žinomos įvairios teisinio pozityvizmo kryptys (imperatyvistinė, egzegezės mokykla, koncepcijų jurisprudencijos, grynosios teisės teorijos, analitinio pozityvizmo ir kt.).

Minėtojo laikotarpio konstitucinės teisės moksle pozityvizmo įtaka buvo lemiamoji, daug tuometinių autorių pabrėždavo nagrinėsią ir aiškinsią veikiančią teisę. Pozityvistinės paradigmos besilaikantys autoriai dažniausiai apibūdinami kaip teisinio pozityvizmo, arba klasikinės, konstitucinės teisės mokyklos atstovai. Nežiūrint bendrųjų šios krypties teisinių tyrimų ypatybių, galima kalbėti ir apie klasikinės mokyklos atstovų įvairiose šalyse atliekamų tyrimų ypatumus, skirtingų dalykų pabrėžimą (pvz., analizuojant vokiečių autorių darbus pastebima istorinės teisės mokyklos įtaka).

Jau paminėti žymiausi šios mokyklos atstovai (Vokietijoje dirbę Paulis

Labandas, Georgas Jellinekas (kilęs iš Austrijos), Prancūzijoje – Adhémaras Esmeinas, Raymondas Carré de Malbergas, Didžiojoje Britanijoje – Albertas Vennas Dicey, Italijoje – Vittorio Emanuellis Orlando) pagrįstai laikomi konstitucinės teisės mokslo klasikais. Visi jie buvo tikrai originalūs mąstytojai, naujų koncepcijų kūrėjai. Daugelis jų suformuluotų kategorijų išliko ir yra plėtojamos toliau. Jų darbai tapo tolesnių tyrinėjimų pagrindu.

Vienas iš pirmųjų kiekvieno naujo, besiformuojančio mokslo uždavinių – atsiriboti nuo kitų mokslų. Ta ypatybė būdinga ir teisės mokslams. Klasikinės (teisinio pozityvizmo) mokyklos laikų mokslininkai konstitucionalistai siekė aiškiai konstatuoti, ką ir kaip jie tirs, ir pabrėžė, kad pirmiausia būtina atsiriboti nuo to, ko negalima laikyti teise. Konstitucinės teisės mokslas, jų manymu, turi skirtis nuo filosofijos, sociologijos, valstybės istorijos ar politinės ekonomijos.

„Klasikų“ nuomone, būtina sukurti grynai teisinę teoriją, kuri tirtų pozityviąją teisę vien teisiniais metodais, vartojant teisines sąvokas ir kategorijas. Apie naują teisės mokslą galima kalbėti tik jei yra visiškai aišku, kad konstitucinės teisės mokslas turi specialųjį tyrimo objektą ir šis objektas yra tiriamas būtent teisiniais metodais. Todėl konstitucinės teisės mokslas turi tirti konstitucinės teisės normas, nustatyti teisinio reguliavimo turinį, jį išaiškinti, parodyti teisės normų sąsajas. Tikslas – mokslinis konstitucinių normų sistemos pažinimas, tikrosios prasmės išaiškinimas, teisinių normų sugrupavimas į institutus. Todėl klasikinės mokyklos autoriai, taikydami formaliuosius teisinio tyrimo metodus, analizavo konstitucines normas, socialinį kontekstą palikdami nagrinėti kitų mokslų atstovams. Jie savo tyrimus apibūdino kaip „grynai teisinius“ ir nagrinėjo tik „teisės normas“.

Klasikinės mokyklos atstovai valstybę suvokė visų pirma kaip teisinį reiškinį, todėl ir mokslininko konstitucionalisto pažinimo kelias turėjo būti išimtinai teisinis. Valstybė buvo traktuojama kaip teisės subjektas (tiek vidaus, tiek tarptautinės teisės požiūriu). Ši teisinė kategorija atspindėjo teisės reikšmę į vieną visumą jungiant įvairias valstybiškai

organizuotos bendruomenės struktūras. Valstybės kaip juridinio asmens ar korporacijos koncepcija, klasikinės mokyklos atstovų požiūriu, buvo esminė.

Konstitucionalistų „klasikų“ darbuose vyravo teisinė valstybės samprata, bet jie pripažino, kad ne mažiau reikšmingi yra socialiniai valstybės organizacijos ir veiklos aspektai. Vis dėlto, šių mokslininkų nuomone, minėtieji aspektai yra ne konstitucinės teisės, bet sociologijos mokslo tyrimo objektas.

Šios krypties mokslininkai aiškiai suprato, kad konstitucinės teisės mokslas negali apsiriboti tik vienos šalies konstitucinio reguliavimo tyrimu, todėl vertinant konstitucinius sprendimus būtina lyginti įvairių šalių konstitucinį reguliavimą. Atlikdami tyrimus jie nemažai dėmesio skyrė ir lyginamiesiems aspektams.

Vokiečių autoriai Paulis Labandas ir Georgas Jellinekas laikomi labiausiai nusipelniusiais, padėjusiais pamatus valstybinės teisės tyrimams.

Viešosios teisės profesorius Paulis Labandas (1838–1918), dėstęs Breslau, Heidelbergo, Berlyno, Strasbūro universitetuose, kėlė konstitucinių tyrimų tikslą: mobilizuoti „grynai teisines idėjas“ siekiant atskleisti valstybinės teisės vidinę esmę. Kadangi valstybinė teisė (vok. *Staatsrecht*) išplaukia iš viešosios valios, logiškai kyla uždavinys atskleisti, kam ta valia priklauso. Toks subjektas – valstybė kaip juridinis asmuo.

Konstitucinės teisės mokslo raidai svarbus P. Labando trijų tomų veikalas „Vokiečių valstybių valstybinė teisė“ (vok. *Das Staatsrecht des Deutschen Reichs*), pasirodęs 1876–1882 metais. Rašydamas apie Vokietijos valstybę 1871 m. šis autorius ją apibūdina kaip „valstybių valstybę“; t. y. jos nariai – ne piliečiai, o sujungtos valstybės. Pagal jį, centrinis federalinis organas yra ne reichstagas, vokiečių tautos atstovybė, bet bundesratas – federacijos subjektų vykdomosios valdžios (daugiausia monarchinės valdymo formos) atstovybė. Pasak P. Labando, federacijai tenka tarpininkavimo tarp jos subjektų misija, jam ši federacija – „respublika“; nes imperatorius negali būti laikomas monarchu – Vokietija yra „monarchijų respublika“. Tokias išvadas jis padarė remdamasis pozityviosios

teisės aktų tekstais. P. Labandas teigė, kad mokslininkui teisininkui tenka uždavinys susisteminti valstybinę (t. y. konstitucinę) teisę, parodyti ryšių tarp pagrindinių sąvokų sistemą. Teisės sisteminimas turėtų būti loginis. Viešoji teisė – viešosios valios kūrinys. Teisės mokslo grynumas, viešosios teisės autonomiškumas, valingumas ir teisinis konceptualizmas (vok. *Begriffsjurisprudenz*) – P. Labando mokymo apie valstybinę teisę elementai. Jis pabrėžė valstybės, kaip turinčio valią juridinio asmens, teisės subjekto vaidmenį.

Šios P. Labando ir jo amžininko viešosios teisės atstovo Carlo Friedricho Gerberio (1821–1891) idėjos buvo plėtojamos kitų autorių. Iš jų žymiausias – Georgas Jellinekas (1851–1911), teisininkas pozityvistas, dirbęs Austrijos–Vengrijos, Šveicarijos, Vokietijos universitetuose. Svarbiausias jo darbas – 1900 m. pasirodęs veikalas „Bendroji valstybės teorija“ (vok. *Algemeine Staatslehre*). G. Jellinekas – pripažintas daugelio teisinių kategorijų ir koncepcijų autorius. Su jo vardu siejama vadinamoji viešųjų subjektyviųjų teisių koncepcija, kuri leido traktuoti žmogų kaip asmenį, bei suvereniteto, traktuojamo kaip *Kompetenz–Kompetenz* (vok. kompetencija nustatyti kompetenciją), doktrina.

G. Jellinekui valstybė – tai tikslinga asmenų bendrija, turinti juridinio asmens statusą, savo valią ir teises. Juridinio asmens koncepcija geriausiai atskleidžia valstybės vieningumą, leidžia ją traktuoti kaip bendrąją kategoriją. Valstybė kaip juridinis asmuo veikia per savo institucijas. G. Jellinekas teigė, kad valstybėje gali būti tik vienas suverenitetas, todėl valstybės, sujungtos (ar susijungusios) į federaciją ar prijungtos prie imperijos, nors ir išsaugo tam tikras galias, bet nebedisponuoja suverenitetu. Jis pritarė idėjai, kad valstybė teise apriboja save.

G. Jellinekas siūlė tirti valstybę iškart dviem aspektais: a) kaip socialinį darinį, b) kaip teisinį reiškinį. Todėl jo teorija tarsi yra dalijama į dvi dalis – socialinę ir teisinę. Socialiniu požiūriu pabrėžiama valstybės, kaip visų piliečių bendrų interesų formalizavimo ir išraiškos būdo, samprata. Cal todėl kai kurie autoriai G. Jellineką laiko ne tik teisinio pozityvizmo atstovu, pirmiausia siekiančiu tirti valstybę taip, kad ji būtų teisiškai

suvokiama, bet ir vienu iš sociologinės teisės pradininkų.

Žymiausias klasikinės konstitucinės teisės mokyklos atstovas Prancūzijoje – Adhémaras Esmeinas (1848–1913), išgarsėjęs savo veikalu „Konstitucinės teisės principai (prancūzų ir palyginamieji)“ (pranc. *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*)[130], išleistu 1896 metais. Jis teigė, kad konstitucinė teisė yra pagrindinė viešosios teisės sritis, be jos neįmanomos kitos viešosios teisės sritys, taip pat ir rašytinė privatinė teisė. A. Esmeino manymu, konstitucinė teisė turi trigubą objektą, t. y. nustato: 1) valstybės formą, 2) valdžios ir jos organų formą, 3) valstybės teisių ribas.

A. Esmeinas valstybę suvokia kaip teisinį tautos įasmeninimą. Valstybė yra viešosios galios subjektas ir pagrindas. Galia, neturinti aukštesnės už save, vadinama suverenitetu. Tai žmonių bendruomenės valia, aukštesnė už atskirų asmenų valias. Suverenitetas, pagal A. Esmeiną, yra dvejopas: 1) vidaus suverenitetas – tai valstybės teisė įsakinėti ne tik piliečiams, bet ir visiems, kas gyvena tos valstybės teritorijoje, ir 2) išorinis suverenitetas – teisė atstovauti ir priimti prievoles tautai santykių su kitomis tautomis srityje. Suverenitetas – esminė valstybės savybė, jis visada turi būti vykdomas visų naudai. Taigi A. Esmeinas buvo valstybės kaip juridinio asmens koncepcijos šalininkas. Jis teigė, valstybė būtinai turi turėti aiškiai apibrėžtą teritoriją, kurioje visi yra jos valdomi ir neleidžiama kištis jokiai kitai valdžiai. Formos ir vidaus suvereniteto sutvarkymo požiūriu valstybės yra, viena vertus, paprastosios ir mišriosios, kita vertus, unitarinės ir federacinės.

A. Esmeino raštai padarė didžiulę įtaką prancūzų teisinės minties raidai. Ypač ryški jų įtaka A. Esmeino sekėjų Josepho Barthélemy ir Henry Nézardo darbams. 1933 m. išleistame Josepho Barthélemy (1874–1945) ir Paulio Duezo (1888–1947) „Konstitucinės teisės traktate“ (pranc. *Traité de droit constitutionnel*) buvo išdėstyta tarpukario laikų klasikinio požiūrio į konstitucinę teisę esmė.

Kiek vėlesnių laikų Prancūzijos klasikinės konstitucinės minties atstovo Raymondo Carré de Malbergo (1861–1935) veikalas, parašytas dar

prieš Pirmąjį pasaulinį karą, bet išspausdintas tik 1920 m. – „Įnašas į bendrąją valstybės teoriją“ (pranc. *Contribution à une théorie générale de l'État*) – iki šiol nėra praradęs mokslinio reikšmingumo. Jame daug dėmesio skiriama valstybės, kaip teisės kūrėjo, valios klausimui. R. Carré de Malbergui teko dirbti ir sociologinės konstitucinės teisės mokyklos iškilimo laikais, bet jis liko ištikimas pozityvistinei metodologijai.

Remiantis R. Carré de Malbergu, atliekant teisinius tyrimus teisė turi būti atskirta nuo moralės, prigimtinių teisių ir politikos. Teisė kyla iš valstybės, kuri yra suvereni ir pati save suvaržo teise, o valstybė kyla iš asmenų sutarimo bendrai tvarkyti reikalus. R. Carré de Malbergas pabrėžė, kad valstybė privalo gerbti savo pačios nustatytą teisę, t. y. jos sukurtas ir sankcionuotas taisykles. Jis taip pat teigė, kad konstitucinės teisės mokslo tyrimo objektas yra galiojančios pozityviosios teisės normos. Tai suponuoja teisinės tvarkos vienodumą, formalųjį teisinių taisyklių pobūdį. R. Carré de Malbergas laikėsi valstybės kaip juridinio asmens koncepcijos, atmetė Trečiosios Prancūzijos Respublikos „absoliutųjį parlamentarizmą“ ir pasisakė už stipresnę vykdomąją valdžią.

Oksfordo universiteto profesorius Albertas Vennas Dicey (1835–1922) laikomas vienu iš žymiausių konstitucinės teisės teoretikų ne tik XIX a., bet ir per visą Didžiosios Britanijos teisinės minties istoriją. Konstitucinės minties raidai didelę įtaką padarė ir kiek vyresnio amžiaus mokslininkų Erskine'o May (1815–1886) ir Walterio Bagehoto (1826–1877) darbai.

Erskine'as May išgarsėjo 1844 m. išleistu „Traktatu apie parlamento teisę, privilegijas, procedūras ir papročius“ (angl. *A Treatise upon the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*), populiariai vadinamu „Parlamento praktika“ (angl. *Parliamentary Practice*). Šis traktatas laikomas konstitucinės sistemos dalimi dėl jame išdėstytų išaiškinimų autoritetingumo. Kitas ne mažiau žinomas jo darbas – 1861–1866 m. išleista „Anglijos konstitucinė istorija nuo Georgo III įžengimo į sostą“ (angl. *Constitutional History of England since the Accession of George III*). Walteris Bagehotas 1867 m. knygoje „Anglijos Konstitucija“ (angl. *The English Constitution*) detaliai išnagrinėjo Didžiosios Britanijos valstybės

institucijų sistemą. Ši knyga iki šiol laikoma pavyzdiniu konstituciniu veikalu.

Svarbiausi Alberto Venno Dicey kūriniai – pirmąsyk 1885 m. išleista teorinė studija apie konstituciją „Konstitucinės teisės studijų įvadas“ (angl. *Introduction to the Study of Law of the Constitution*) ir „Paskaitos apie teisės ir viešosios nuomonės ryšį Anglijoje“ (angl. *Lectures on the Relation between Law and Public Opinion in England*), kurie padėjo pamatus šiuolaikinei anglosaksų šalių konstitucinės teisės doktrinai. „Konstitucinės teisės studijų įvado“ problematika – tikroji konstitucinės teisės prigimtis, parlamento suvereniteto pobūdis, teisės viešpatavimas, konstitucinės teisės ir konstitucinių susitarimų sąsaja.

A. V. Dicey teisės mokslininko konstitucionalisto priedermes apibūdino taip: „Šiuo metu studijuojantieji konstituciją nori ne kritikuoti, ne garbinti ją, bet suprasti, o profesorius, kurio pareiga yra dėstyti konstitucinę teisę, privalo įsisąmoninti, kad jam skirta būti ne kritiku, ne apologetu, ne panegiriku, o aiškintoju; jo pareiga – ne pulti ar ginti konstituciją, bet išaiškinti jos nuostatas.“[172]

A. V. Dicey teigimu, teisės viešpatavimas yra pagrindinis konstitucinis principas, kurio prasmė trejopa. Pirmiausia jis reiškia visišką įstatymo, kaip atsvaros despotiškos valdžios įtakai, viršenybę ir pranašumą, atimantį iš tokios valdžios prerogatyvas ar net plačias galias veikti diskretiškai. Be to, jis reiškia lygybę įstatymo atžvilgiu ar visų socialinių sluoksnių vienodą priklausomybę nuo šalies įstatymų, kuriuos taiko bendrieji teismai; teisės viešpatavimas atmeta mintį apie pareigūnų ar kitų asmenų atleidimą nuo pareigos laikytis įstatymo. Teisės viešpatavimas dar gali būti laikomas formule, reiškiančia faktą, kad britų konstituciniai įstatymai ar taisyklės, kurios kitose šalyse sudaro tam tikrą dalį konstitucinio kodekso, yra ne asmens teisių šaltinis, bet jų padarinys, žiūrint kaip juos apibrėžia ir įgyvendina teismai.

Teisinės (taip pat konstitucinės) minties plėtotei didelę įtaką darė Harvardo universiteto (JAV) profesoriaus Christoferio Columbuso

172 DICEY, A.V. Konstitucinės teisės studijų įvadas. Vilnius: Eugrimas, 1998, p. 14.

Langdello (1826–1906) darbai. Jis siekė aiškinti pozityviąją teisę analizuodamas teismų bylas. Iki šiol svarbus jo indėlis į *case law* nagrinėjimo įtvirtinimą JAV teisinėje kultūroje. Jo amžininkai buvo du žymūs JAV konstitucionalistai Thomas M. Cooley (1824–1898), parašęs veikalą „Bendrieji konstitucinės teisės principai Jungtinėse Amerikos Valstijose“ (angl. *The General Principles of Constitutional Law in the United States of America*, 1880), ir Christopheris G. Tiedemanas (1857–1903), išgarsėjęs dėl 1890 m. išleistos knygos „Nerašytinė Jungtinių Valstijų konstitucija“ (angl. *The Unwritten Constitution of the United States*).

Italų viešosios teisės mokykla, kurios žymiausias atstovas yra teisininkas ir politikos veikėjas Vittorio Emanuelis Orlando (1860–1952), rėmėsi vokiečių valstybės teisės teorija, kurios pamatus padėjo C. Gerberis, P. Labandas ir G. Jellinekas. Konstitucinę teisę V. E. Orlando suvokė kaip susijusių principų ansamblį, sukurtą pagal teisinį metodą, kuriam būdinga logiška tvarka. Jis siūlė nagrinėti esamą teisę. V. E. Orlando pažiūros veikė italų konstitucionalistus, kurie, kaip ir jis, ieškojo gero valdymo modelio bandydami remtis britų ir prancūzų modeliais bei liberalizmo doktrina. 1889 m. išleistame veikale „Konstitucinės teisės principai“ (it. *Principi di diritto costituzionale*) jis siekė įrodyti, kad viešoji (ypač – konstitucinė) teisė yra tikra mokslinė disciplina, tokia pat kaip ir privatinė teisė, be to, analizavo valstybės kaip juridinio asmens koncepciją, kabineto valdymo sistemą; pagal jį, teisė balsuoti yra ir asmens teisė, ir viešosios funkcijos atlikimas. V. E. Orlando darbuose valstybė skiriama nuo visuomenės.

Kiti tos pačios pozityvistinės pakraipos Europos šalių autoriai (pvz., šveicaras Waltheris Burckhardas (1871–1939), olandas Johanas Theodoras Buysas (1828–1893), ispanai Adolfo Posada (1860–1944) ir Fernando de los Rios (1879–1949) rėmėsi vokiškąja klasikine valstybinės teisės mokykla.

XX a. pradžioje teisinis pozityvizmas sulaukė kritikos dėl jo šalininkų teisinio formalizmo, tuo labiau, kad kai kurie autoriai laikėsi kraštutinio požiūrio. Vienas iš jų – Hansas Kelsenas (1881–1973), nusipelnęs ne tik

teisės filosofijai ar teisės teorijai, bet ir konstitucinei teisei. Svarbi ir teisės kūrimo veikla – jis dalyvavo rengiant 1920 m. Austrijos konstituciją, su jo vardu siejamas europietiškojo konstitucinės justicijos modelio atsiradimas. H. Kelsenas propagavo normatyvinę konstituciją, pasisakė už norminės metodologijos „purizmą“, labai nuosekliai taikė teisinio pozityvizmo metodologiją, atsisakydamas bet kokių metateisinių nagrinėjimų. Kaip labai reikšmingą teisės sistemos elementą jis vertino konstituciją.

H. Kelsenas visą laiką buvo nuoseklus parlamentarizmo šalininkas. Valstybę laikė grynai teisiniu reiškiniu, iš esmės tapatino ją su teise, todėl buvo linkęs valstybę nagrinėti kaip teisinę tvarką, juridinį asmenį, kaip veikiantį (t. y. galintį naudotis teisėmis ir vykdyti pareigas) subjektą. Pagal jį, „valstybė, kurios esminiai elementai yra gyventojai, teritorija ir valdžia, yra apibrėžiama kaip santykinai centralizuota teisinė tvarka, kurios erdvinė ir temporalinė galiojimo sritis yra ribota ir kuri yra suvereni arba subordinuota tik tarptautinei teisei bei daugiau ar mažiau efektyvi“[173].

H. Kelsenas teigė, jog teisė pasižymi tuo, kad reguliuoja savo pačios kūrimą, ir padarė išvadą, kad teisinė tvarka „yra ne koordinuotų to paties lygmens normų sistema, o skirtingų teisės normų lygmenų hierarchija“[174]. Daug rašoma apie „kelseniškąjį“ teisės suvokimo pradmenį – kaip pagrindinę normą, kuri nulemia visos kitos teisės kūrimą. Pozityviosios teisės požiūriu nacionalinėje teisėje tokia funkcija priskirtina konstitucijai. H. Kelsenas skyrė konstituciją materialiąja prasme nuo konstitucijos formaliąja prasme, t. y. kaip dokumento, kuris vadinamas konstitucija.

Minėta, kad H. Kelsenas yra pasiūlęs europietiškąjį konstitucinės justicijos modelį, pagal kurį įstatymų ir kitų teisės aktų konstitucingumo kontrolė turi būti patikėta specialiajai teisminei institucijai – konstituciniam teismui. Teisės doktrinoje iki šiol prisimenama garsioji 1928 m. Hanso Kelseno ir vokiečių teisininko ir politikos teoretiko Carlo Schmitto[175]

173 KELSEN, H. Grynoji teisės teorija. Vertė A. Degutis ir E. Kūris. Vilnius: Eugrimas, 2002, p. 237.

174 *Ibid.*, p. 191.

175 C. Schmitto veikalas „Konstitucijos teorija“ (*Verfassungslehre*), pirmąsyk išleistas 1928 m., iki šiol nėra praradęs mokslinės vertės. Tiesa, pats autorius mokslininko vardą sutepė bendradarbiaudamas su nacistiniu režimu Trečiojo reicho laikais.

(1888–1985) diskusija dėl konstitucijos apsaugos: H. Kelsenas pasisakė už konstitucinį teismą, o C. Schmittas teigė, kad geriausia jos laikymosi garantija būtų tautos tiesiogiai renkamas prezidentas ir ordinariniai teismai.

2.2. Sociologinės krypties atstovai

Klasikinės mokyklos klestėjimo laikų autorių darbai buvo kritikuojami dėl abstrakčių norminių konstrukcijų, formalių schemų, teisinių išvadų spekuliatyvumo, dėl konstitucinės teisės kaip normų sistemos studijavimo atsietai nuo socialinės tikrovės. Mokslininkų „klasikų“ darbų kritikai kėlė uždavinį peržengti formalaus teisinio tyrimo ribas ir konstitucinę teisę tirti neatskiriant jos nuo socialinės tikrovės. Mokslininkai teisininkai, kuriuos reikšmingai veikė sociologijos mokslo laimėjimai, tyrinėdami konstitucinę teisę ėmė vis daugiau dėmesio skirti socialinei tikrovei. XX a. pradžioje pradėjo formuotis sociologinės pakraipos konstitucinių problemų tyrimo mokykla, teisinius reiškinius vertinusi socialinės ir politinės tikrovės kontekste.

Vienas iš žymiausių sociologinės pakraipos konstitucinės teisės tyrinėtojų – prancūzų mokslininkas Léonas Duguit (1859–1929), dėstęs Bordo universitete. Apie jį telkėsi kiti vadinamosios Bordo mokyklos atstovai: Gastonas Jèze'as, Rogeris Bonnard'as, André de Laubadère'as. L. Duguit, žinomas kaip socialinio solidarumo koncepcijos kūrėjas, kritikavo teisinį pozityvizmą ir siūlė taikyti „sociologinio pozityvizmo“ metodą. Konstitucinės teisės mokslo plėtotei reikšmingi jo darbai – daugiatomis veikalas „Konstitucinės teisės traktatas“ (pranc. *Traité de droit constitutionnel*), „Viešosios teisės pokyčiai“ (pranc. *Les transformations du droit public*). Socialinis solidarumas, pasak L. Duguit, yra svarbiausias visuomenės ir valstybės organizavimo principas. Socialinio solidarumo koncepcija nesuderinama su subjektyviosiomis teisėmis, o visuomenės nariai turi tik pareigas, kurių esmė – tam tikrų socialinių funkcijų atlikimas.

L. Duguit kritikavo teisinę valstybės sampratą kaip metafizinę ir siūlė realistinį valstybės suvokimą. Valstybės valdžia – ne kas kita kaip sociologinis faktas, ne kas kita kaip žmonės, kurie valdo. Pasak L. Duguit, iš

II

tikrųjų mes matome tik žmones, kuriuos vienija tie patys reikalai; tie patys istoriniai veiksniai juos verčia jungtis į tautas, ir vieni iš šių žmonių yra valdantieji, kiti – valdomieji. Bet valdantieji valdo tik todėl, kad jie yra stipresni materialiniu ir dvasiniu požiūriu ar skaičiumi, valdžia faktiškai yra jų rankose; jie nevykdo jokio suvereniteto; nėra tokios tautos valios, kuri būtų viršesnė už atskirų individų valią, ir valdančiųjų valia neturi daugiau vertės, negu valdomųjų. Vienintelis principas – teisės taisyklė (pranc. *règle du droit*), t. y. kiekvienas dėsnis, kuris atitinka žmonių solidarumą. Kiekvienas žmogus, kuris atlieka veiksmą, atitinkantį solidarumo principą, sukuria subjektyviąją teisės padėtį, kurią visi turi gerbti. Valdančiųjų valia tampa teisėta ir visiems privaloma, jeigu ji atitinka teisės nuostatą. L. Duguit pabrėžia, kad socialinio solidarumo pojūtis gali plėstis. Įstatymai, kuriuos leidžia valdantieji, yra socialinio solidarumo išraiška ir dėl to yra privalomi. Kiekvienas įstatymas dar iki jo priėmimo jau egzistuoja tautos sąmonėje. Valdantieji tik jį paskelbia ir turimomis priemonėmis saugo. Taigi ir teisė kildintina iš visuomenės solidarumo.

Pasak L. Duguit, reikia formuoti tokią politinę sistemą, kuri užtikrintų visų visuomenės sluoksnių darną, socialinį solidarumą. Šiam mokslininkui yra svarbūs realūs faktai, o ne valstybė kaip juridinis asmuo ar kaip teisinė konstrukcija. Jis rašė apie viešosios tarnybos valstybę; jo manymu, viešoji tarnyba yra esminė valstybės funkcija.

Savo darbuose L. Duguit klasikinei mokyklai priešpriešino „realizmą“. Jis neigė tautos suvereniteto, lygybės prieš įstatymą, paprastojo visuotinio balsavimo principų reikšmę. Atstovaujamasis valdymas esąs paprasčiausia fikcija, nes tikra valios reprezentacija negalima. L. Duguit neigiamai vertino referendumą, pasisakė prieš valstybės kaip juridinio asmens koncepciją, o sindikalizmą vertino teigiamai dėl pastarojo reikšmės užtikrinant socialinį solidarumą.

Kitas žymus sociologinės mokyklos atstovas – prancūzas Maurice'as Hauriou (1856–1929), dėstęs Tulūzos universitete. Jis siekė sintetinti teisinius ir sociologinius aspektus. Paminėtini jo darbai – 1910 m. išleista knyga „Viešosios teisės principai“ (pranc. *Principes de droit public*)

bei pirmąsyk 1923 m. išleista „Konstitucinės teisės pagrindų apybraiža“ (pranc. *Précis élémentaire de droit constitutionnel*). M. Hauriou nenorėjo griežtai atskirti valstybės teisinės ir socialinės sampratų. Jam netiko nei pozityvistų, nei L. Duguit siūlomi pažinimo metodai, todėl bandė sukurti apibrėžimą, kuris sujungtų ir teisinius, ir istorinius bei sociologinius aspektus. Valstybę M. Hauriou matė kaip tam tikros tautos teisinį įkūnijimą, kurį lemia tautą centralizuojantys politiniai, ekonominiai ir teisiniai elementai ir kuriuo siekiama užtikrinti bendrą piliečių gyvenimą. Rašydamas apie valdžios struktūras M. Hauriou pasisakė už vykdomosios valdžios kompetencijos plėtimą, atmetė funkcijų perdavimą kaip atstovaujamosios sistemos veikimo pagrindą.

Iki šių dienų pripažįstama M. Hauriou suformuluotos institucionalizmo koncepcijos reikšmė. Ši koncepcija atspindėjo svarbiu tapusį socialinių ir politinių organizacijų (profesinių sąjungų, verslininkų organizacijų, politinių partijų ir sąjūdžių) vaidmenį visuomenės gyvenime. Būtent šios organizacijos (taip pat ir kitokie susivienijimai, sąjungos ar žmonių grupės) buvo pavadintos institucijomis (institucionalizmo pavadinimas išvestas iš institucijų kategorijos). M. Hauriou kritikavo teisinio pozityvizmo atstovus dėl to, kad šie nekreipė dėmesio į minėtąsias socialines ir politines institucijas, analizavo vien valstybę kaip pagrindinį politinės valdžios veikėją. Institucionalistiniu požiūriu valstybė yra tik vienas iš daugelio institutų, dalyvaujančių įgyvendinant politinę valdžią, todėl ir teisė yra tik viena iš daugelio norminių visuomenės sistemų, nes kiekviena institucija turi savas taisykles, t. y. savo teisę. M. Hauriou manymu, valstybę suvokiant tik kaip vieną iš visuomenės institutų, suvereniteto kategorija nereikalinga.

Institucionalizmo doktriną Italijoje plėtojo Santis Romano (1875–1947), dėstęs konstitucinę ir administracinę teisę Palerme, vėliau – La Sapienzos universitete Romoje. 1946 m. išleistuose „Bendrosios konstitucinės teisės principuose“ (pranc. *Principii di diritto costituzionale generale*) išdėstyta jo konstitucinė vizija: valstybė – vienas iš daugelio institutų, ne kas kita, kaip institucionalizuota teisės forma. Valstybės realumas regimas

dėl teisinės tvarkos pozityvumo. Tačiau, S. Romano nuomone, valstybės negalima tapatinti su normų sistema, ji iškyla kaip institucijų ir įstaigų, sudarančių tą teisinę tvarką, sistema.

Dar vienas italų autorius – Costantino Mortati (1891–1980), 1940 m. išleidęs veikalą „Konstitucija materialine prasme“ (it. *La costituzione in senso materiale*), – teigė, kad valstybės režimui įvertinti svarbu tirti politinių santykių, kurie yra sureguliuoti konstitucijos, praktiką. Materialiąją konstituciją jis suprato kaip neliečiamą fundamentalų konstitucinės sistemos branduolį, kuris apibūdina ir identifikuoja visą sistemą. Pasakytina, kad „Italijos ir lyginamosios konstitucinės teisės paskaitose“ (it. *Lezioni di diritto costituzionale italiano e comparato*), išleistose 1965 m., šis autorius pasitelkė ir lyginamąjį metodą.

Prancūzijos ir Italijos sociologinės ir klasikinės mokyklų atstovai daug diskutavo institucijų klausimais, bet Vokietijoje sociologinės pakraipos autoriai klasikinės mokyklos atstovus kritikavo remdamiesi integracijos ar „nacionalinių vokiečių valstybinės teisės pradų“ koncepcijomis.

Rudolfas Smendas (1882–1975) – integracijos teorijos koncepcijos kūrėjas, pabrėžęs tęstinį valstybės gyvenimo pobūdį. Iš pradžių R. Smendas tyrinėjo teisės istoriją, o vėlesni jo darbai buvo skirti dviem didelėms temoms – valstybei ir bažnyčiai. Iki 1945 m. jo dėmesys buvo sutelktas į valstybės teoriją ir konstitucinę teisę. Paminėtinas jo 1928 m. pasirodęs darbas „Konstitucija ir konstitucinė teisė“ (vok. *Verfassung und Verfassungsrecht*). Jame R. Smendas iš esmės suformulavo savo integracijos doktriną. Jis norėjo pagrįsti valstybės teoriją ne normatyvine dedukcija, o sociologinėmis ir humanitarinėmis žiniomis, todėl plėtojo sociologinę teoriją, pagal kurią valstybė suvokiama kaip intelektualinė tikrovė, kuriama įgyvendinant individualių gyvenimo patirčių sąveiką. Taip jis bandė naujai įvertinti konstitucinės teisės pagrindus ir pabrėžti dinamišką, dialektinį valstybės gyvenimo procesų pobūdį. Remiantis R. Smendo integracijos doktrina, konstitucijos funkcija yra valstybės vienybės užtikrinimas. Valstybės organai ir valdžios suvokiami ne kaip statiški subjektai, o kaip nuolatinė dinamiška galia.

Valstybė, pasak R. Smendo, vien savo egzistavimu atlieka integravimo misiją. Integracinis valstybės poveikis reiškiamas trimis formomis: 1) asmenine organine integracija (valstybės organai, kaip antai prezidentas ar politinių partijų lyderiai, telkia piliečius ir taip atlieka integravimo funkciją); 2) funkcine integracija (integracinis rinkimų, plebiscitų, parlamentinių debatų poveikis); 3) dalykine integracija (pirmiausia per integruojančią valstybės teritoriją). R. Smendas, atsižvelgdamas į integracijos kriterijų, nagrinėjo konstitucinės teisės institutus, kaip antai valstybės formą, valdžių padalijimą, federalizmą.

R. Smendo doktriną teisinio pozityvizmo atstovai kritikavo dėl teisės reikšmės sumenkinimo, fragmentiškumo, nekonkrečių terminų ir pan. Nepaisant kritikos, didesniais ar mažesniais R. Smendo teorijos sekėjais tapo ne vienas vokiečių autorius, kaip antai Ulrichas Scheuneris, Horstas Ehmke, Konradas Hesse ir Peteris Häberle.

Jei R. Smendas kritikavo teisinį pozityvizmą pasitelkęs integracijos teoriją, tai Otto von Gierkė (1841–1921) savo koncepciją grindė istoriniais vokiečių valstybinio gyvenimo pradais. Jis kritikavo P. Labandą ir jo sekėjus už grynai dogmatinį-teisinį valstybinės teisės institutų aiškinimą. 1868–1913 m. išleistame keturių tomų veikale „Vokietijos bendrijų teisė“ (vok. *Das deutsche Genossenschaftsrecht*) šis istorinės mokyklos atstovas nagrinėjo susivienijimų veiklą. Pasak jo, Vokietijos valstybės organizacijos pagrindas – įvairaus pobūdžio tarpusavyje susijusių sąjungų ar bendrijų (žmonių susivienijimų) sistema. Toks požiūris labai artimas institucionalizmui; tiesa, savo modelį O. von Gierkė sudarė feodalinių laikų struktūrų (cechų, gildijų, bažnytinių bendrijų) pavyzdžiu.

Greta minėtųjų autorių verta paminėti ir Ludwigą Gumplowiczių (1838–1909) – iš Lenkijos kilusį teisininką ir sociologą, dėsčiusį Graco universitete tuometinėje Austrijoje–Vengrijoje. Jis domėjosi socialinėmis grupėmis, konfliktų sociologija, rašė apie rasių kovą (vok. *der Rassenkampf*). L. Gumplowiczius buvo socialinio darvinizmo šalininkas. 1877 m. pasirodžiusiame darbe „Bendroji valstybės teisė“ (vok. *Das allgemeine Staatsrecht*) jis nagrinėjo reikšmingas valstybinės teisės problemas

II

ir teigė, kad valstybė gimsta iš veiklos grupių, kurios susiorganizuoja siekdamos pajungti kitas grupes. Grupės intelektinė viršenybė ir karinė drausmė lemia jos sėkmę. Teisę L. Gumplowiczius siejo su mažesnės už pajungtąsias grupės siekiu užtikrinti pusiausvyros nebuvimą, t. y. jėgų nelygybę, tam tikslui panaudojant teisės sistemą. Teisė gimsta iš priešiškų veiksmų ir įvairiarūšių socialinių veikėjų bei nelygių jėgų sąveikos. Moralė funkcionuoja grupės viduje, o teisė atsiranda dėl sąveikos tarp grupių. Jo darbuose aptariama teisinės valstybės, etninių mažumų tematika.

Sociologinės teorijos darė įtaką ir gerokai vėlesnius konstitucinės tikrovės tyrimus. Antai 1980 m. išleistoje R. Zippeliuso knygoje „Visuomenė ir teisė: pagrindinės valstybės ir valstybės sociologijos sąvokos“ (vok. *Gesellschaft und Recht: Grundbegriffe des Rechts-und Staatssoziologie*) rašoma, kad jos pateikė būtiną informaciją tyrėjui, norinčiam taikyti sociologinį teisės tyrimo metodą. Šis autorius pabrėžė, kad teisės normų efektyvumas (t. y. tam tikrų teisinės politikos tikslų pasiekimas) priklauso nuo socialinės aplinkos ir socialinių veiksnių.

Britų sociologinei mokyklai atstovavo Williamas Ivaras Jenningsas (1903–1965), Londono ekonomikos mokyklos (angl. *School of Economics*) profesorius, kuris teigė, kad teisės mokslas yra socialinis, o konstitucinė teisė turi būti suprantama ir aiškinama atsižvelgiant į socialinį, ekonominį ir politinį kontekstą. Jis kritikavo griežtą A. V. Dicey teisės sampratą. 1933 m. parašyto veikalo „Teisė ir konstitucija“ (angl. *The Law and the Constitution*) pratarmėje jis aiškino, kad reikia žvelgti toliau žodžių ir formuluočių, nustatyti principus, kurie fiksuoja įvairių politinių valdžių santykius ir funkcijas. Jo manymu, teisininkas negali suprasti jokios teisės dalies, jei nežino socialinių sąlygų ir padarinių, kurių vadovaudamiesi ta teise sukelia žmonės. Tai svarbu ir norint suvokti šalies konstitucinę teisę.

Sociologinės krypties tyrinėjimai JAV apibūdinami kaip „realistų“ reakcija ir vadinamoji sociologinė jurisprudencija. „Realistinės“ reakcijos į teisinio dogmatinio nagrinėjimo atstovų darbus reiškėju laikomas JAV Aukščiausiojo Teismo teisėjas Oliveris Wendellis Holmesas (1841–1935), realistinį požiūrį labai aiškiai išreiškęs straipsnyje „Teisės takas“ (angl.

The Path of the Law), kuriame teisę apibrėžė kaip pranašysčių, ką darys teismai, visumą. Realistinės krypties laikėsi ir sociologinės jurisprudencijos pakraipos atstovai Roscoe'as Poundas (1870–1964) ir Benjaminas Cardozo (1870–1938). Teisinis realizmas padarė didžiulę įtaką konstitucinės teisės problemas nagrinėjusiems autoriams E. Corwinui, Ch. Hainesui, R. Cushmanui. Antai 1925 m. pirmąsyk išleistame darbe „Svarbiausieji konstituciniai sprendimai" (angl. *Leading Constitutional Decisions*) R. Cushmanas rašė, kad JAV Aukščiausiasis Teismas dirba ne vakuume, jo sprendimus dėl svarbių konstitucinių klausimų galima suprasti tik žinant istorijos, politikos, ekonomikos kontekstą, o konkretūs teisminiai ginčai esą ne kas kita, kaip konkuruojančių politinių jėgų – prezidento, kongreso, valstijų ir federalinės valdžios, politinių partijų ir suinteresuotų grupių – kovos dėl valdžios išraiška.

2.3. Politologinė kryptis

Atkuriant ar įtvirtinant demokratines valdžios struktūras po Antrojo pasaulinio karo reikėjo grįžti prie klasikinių konstitucinių koncepcijų, kaip antai valdžių padalijimo, teisinės valstybės, prigimtinių teisių. Diskusijos dėl valstybės valdymo modelio, asmens ir valdžios santykių skatino pradėti įvairiapusius konstitucinius tyrimus. Vieni konstitucionalistai aiškindami teisinę tikrovę tenkinosi teisinio reguliavimo analize, kiti bandė žvelgti į problemas plačiau, ypač pasinaudodami politikos mokslų laimėjimais.

Pokario konstituciniams tyrimams didelę įtaką darė politikos mokslų suklestėjimas. Pastebėtina, kad politikos mokslams būdingas itin plačios apimties tyrimo objektas: nuo vidaus politikos, įskaitant valdžios institucijų veiklą, iki tarptautinių santykių. Taigi šis tyrimų laukas apėmė ir konstitucinius klausimus, politikos mokslų atstovai nevengė nagrinėti konstitucinių problemų (ne tiek paties konstitucinio reguliavimo, kiek jo reikšmės politiniams procesams).

Politologai iš pradžių ypač pabrėžė empirinį mokslo pobūdį ir buvo linkę priešpriešinti savo tyrimus teisiniams tyrimams. Tik vėliau,

išryškėjus teorijos poreikiui, regima ne tiek priešprieša, kiek bandymai koordinuoti politologinius ir teisinius tyrimus. Neatsitiktinai Prancūzijos universitetuose po 1954 m. imta dėstyti konstitucinės teisės ir politikos institutų kursą, kurį reiktų laikyti savotišku konstitucinės teisės ir politikos mokslų junginiu.

Kai kurie konstitucionalistai teigė, kad teisės mokslas turi ne tik analizuoti teisės normas ir konstruoti institutus, bet ir atsižvelgti į faktinius santykius, susiklostančius priimant valdingus sprendimus, taip pat vertinti politinių veiksnių įtaką. Jie pabrėžė, kad iš tikrųjų kartais konstitucinis tekstas ir konstitucinė praktika nesutampa, todėl vien nagrinėti teisinius tekstus būtų pernelyg vienpusiška. Taigi būtina plačiau žvelgti į valstybines ir politines struktūras. Susiduriama su konstitucinės teisės „politizacijos“ poreikiu. Politologinės krypties atstovai pabrėžė socialinės tikrovės įtaką teisei, o konstitucinius reiškinius tyrė juos siedami su politiniais veiksniais.

Daug knygų konstitucinės teisės ir politikos mokslų klausimais parašęs Maurice'as Duverger (1917–2014) pirmasis iškėlė konstitucinės teisės tyrimo objekto išplėtimo klausimą. 1948 m. pasirodė jo „Konstitucinės teisės ir politikos mokslo vadovėlis“ (pranc. *Manuel de droit constitutionnel et de la science politique*), kuriame siekta atskleisti ir politinius konstitucinių problemų aspektus. M. Duverger išgarsėjo 1951 m. išleidęs veikalą „Politinės partijos“ (pranc. *Partis politiques*), kuriame nagrinėjo politinių partijų struktūros ir organizacijos pagrindus, jų kūrimąsi ir raidą. Šiame darbe jis atskleidė rinkimų sistemų įtaką partinių sistemų formavimuisi. Remiantis juo, proporcinė balsavimo sistema skatina daugelio stabilių ir savarankiškų partijų sistemą: mažoritarinė dviejų ratų balsavimo sistema – daugiapartinę sistemą, kuriai būdingos lanksčiai organizuotos, tarpusavyje savo veiksmus derinančios partijų koalicijos, o mažoritarinė vieno rato balsavimo sistema palanki dvipartinei sistemai susiformuoti. Balsavimo sistemų poveikį jis prilygino stabdžio ir akseleratoriaus poveikiui, nes vienokia sistema skatina partijų kūrimąsi, o kitokia – stabdo. Tačiau vien balsavimo sistema nepaaiškina partijų sistemos atsiradimo,

reikia analizuoti daug daugiau veiksnių.

1955 m. pirmajame knygos „Konstitucinės teisės ir politinės institucijos“ (pranc. *Droit constitutionnel et les institutions politiques*) leidime konstitucinę tikrovę M. Duverger nagrinėjo politinių veiksnių kontekste ir pasiūlė naują valdžių padalijimo sampratą. Jis aiškino, kad paprastai valdžių padalijimas siejamas su parlamento ir vyriausybės santykiais, bet toks supratimas ribotas, nes ignoruojamos politinės realijos, partijų įtaka. Jeigu parlamento dauguma ir vyriausybė yra tos pačios politinės pakraipos, vyriausybė tėra tik parlamento daugumos įrankis, todėl, pasak M. Duverger, kalbėti apie valdžių padalijimą tokiomis aplinkybėmis būtų absurdiška. Tikrąjį padalijimą rodo santykiai tarp daugumos ir mažumos (nesvarbu, ar jos koalicijos, ar ne). Atstovaujamosiose institucijose (parlamente, vietos savivaldos tarybose) dauguma siekia priimti sprendimus, o mažuma bando juos blokuoti. Partijos, veikiančios visais lygmenimis, tą pačią politiką įgyvendina visose grandyse.

M. Duverger – pusiau prezidentinio valdymo modelio koncepcijos kūrėjas. Vietoj įprastų prezidentinio ir parlamentinio valdymo formų jis siūlė trinarę sistemą ir skyrė prezidentinio, pusiau prezidentinio ir parlamentinio valdymo sistemas. Pusiau prezidentinė valdymo sistema, jungianti prezidentinę (prezidentas renkamas visuotiniais rinkimais ir yra valstybės vadovas) ir parlamentinę (prezidento patvirtinta vyriausybė turi turėti parlamento pasitikėjimą) sistemas, turi užtikrinti stabilų valdymą. Ne visi konstitucionalistai pritarė tokiam požiūriui (šią konstrukciją kritikavo prancūzų konstitucionalistai Jeanas Gicquelis, Olivier Duhamelis ir Jeanas Louis Quermonne’as).

M. Duverger idealas – politinė sistema, kurioje atstovaujamosios demokratijos privalumai derinami su veiksmingu valdymu. Taip įveikiamas valdžios nuasmeninimas, valdžios ir tautos susvetimėjimas. Šis autorius išsiskiria ir savo darbų stilistika, nes būdamas politinės eseistikos žanro šalininkas siekdavo populiariai išdėstyti originalias ir moksliškai pagrįstas idėjas. M. Duverger idėjos padarė didžiulę įtaką XX a. antrosios pusės politikos ir konstitucinės teisės mokslams.

II

Georges'as Vedelis (1910–2002) 1949 m. išleido „Konstitucinės teisės pagrindų vadovėlį“ (pranc. *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*), kuriame pabrėžė savo tyrimo uždavinį – peržengti vien teisinių tyrimų ribas ir, pasinaudojus politikos mokslų bei istorijos elementais, praturtinti teisinį pažinimą.

Kitas konstitucinės teisės politizacijos šalininkas buvo Georges'as Burdeau (1905–1988). Geriausiai žinomas jo dešimties tomų politikos mokslų traktatas. 1953 m. leidžiant šeštąjį „Konstitucinės teisės“ (pranc. *Droit constitutionnel*) leidimą[176] G. Burdeau pabrėžė, kad politinio gyvenimo analizė negali apsiriboti vien konstitucinių aktų tekstais ar politine praktika, susijusia su konstitucijos taikymu, nes nuošalyje lieka visas filosofinis antstatas ir psichologiniai veiksniai. Politinių institutų negalima nagrinėti atsietai nuo to, kas lemia jų originalumą ir reikšmingumą. M. Duverger ir G. Burdeau nubrėžtų gairių iki šiol laikosi Bernard'as Chantebout, kuris net savo knygos „Konstitucinė teisė ir politikos mokslas“ (pranc. *Droit constitutionnel et science politique*) pavadinimu pabrėžia konstitucinių ir politologinių tyrimų sąjungą.

Vertingi ir vokiečių konstitucionalisto, politologo, teisės filosofo Karlo Loewensteino (1891–1973), kuriuose jis suformulavo „kovingosios demokratijos“ (angl. *militant democracy*, vok. *streitbare Demokratie*) koncepciją, pasiūlė ontologinę konstitucijų klasifikaciją (pagal konstitucijos teksto ir jo realaus taikymo santykį), skiriančią normatyvines, nominalias ir semantines konstitucijas.

JAV politologinei teisinių tyrimų krypčiai atstovauja vadinamosios politinės jurisprudencijos (angl. *Political Jurisprudence*) mokykla, kurios atstovai konstitucinius klausimus nagrinėja atsižvelgdami į politinius veiksnius. Jie kritiškai vertina vien tradicinę juridinę analizę ir siūlo stebėti, aprašinėti teisinį gyvenimą. Politinės jurisprudencijos krypties autorių manymu, teisiniai tyrimai be sistemų teorijos, kiekybinių tyrimo metodų, statistinės analizės ar empirinės teisinės veiklos tyrimų būtų

176 Vėlesnis jo vadovėlis buvo išleistas „Konstitucinės teisės ir politinių institucijų“ (*Droit constitutionnel et institutions politiques*) pavadinimu. Pastebėtina, kad savo parašytus vadovėlius taip pavadino dauguma XX a. antrosios pusės prancūzų autorių.

vienpusiški ir neatskleistų viso teisinės tikrovės vaizdo. Politinės jurisprudencijos tyrimų srityje konstitucinė teisė – pirmiausia socialinės politinės kontrolės priemonė.

Minėtosios krypties autoriai itin pabrėžia teismų (labiausiai JAV Aukščiausiojo Teismo) funkciją valdžių sistemoje, įtaką kitoms valdžioms. Atsižvelgiant į šią teoriją, tam tikrų teismo bylų sprendimus daugiau lemia politiniai motyvai, o ne teisinė bylos aplinkybių analizė. Pasak Kalifornijos universiteto profesoriaus Martino Shapiro, pagal šią teoriją teismai vertinami kaip politinės įstaigos, o teisėjai – kaip politikos veikėjai. Vadinasi, norint suprasti, kas lemia bylos sprendimą, svarbiau vertinti patį teisėją, o ne bylos sprendimo motyvus.

Politinės jurisprudencijos šalininkai pabrėžia, kad teisėjams daro įtaką politinė sistema, jie turi savų įsitikinimų, kas yra teisė ir kaip ją taikyti. Žinoma, tai nereiškia, kad teismų sprendimai priimami savavališkai, nekreipiant dėmesio į ankstesnę jurisprudenciją, bet teisėjų politinių, teisinių ir asmeninių įsitikinimų reikšmė tikrai didelė. Ši teorija teismų sprendimus susieja su politikos procesais.

Politiniai aspektai dominavo Prinstono universiteto profesoriaus Edwardo Samuelio Corwino (1878–1963) knygose apie JAV Konstituciją. Mokslinio nagrinėjimo kryptis buvo pasirinkta jau 1920 m. išleistame veikale „Konstitucija ir jos reikšmė šiandien“ (angl. *The Constitution and What It Means Today*). Šios tyrimų krypties E. Samuelis laikėsi ir vėlesniuose savo darbuose, kuriuose nagrinėjo JAV prezidento instituciją, konstituciją ir pasaulio organizaciją. Šis autorius prisimenamas ir dėl reikšmingos jo parengtos 1952 m. išėjusios knygos „Jungtinių Amerikos Valstijų Konstitucija: analizė ir aiškinimas“ (angl. *The Constitution of the United States of America: Analysis and Interpretation*).

Politikos mokslų profesorius Charlesas Hermanas Pritchettas (1907–1995) irgi žinomas kaip konstitucinės teisės tyrėjas. 1959 m. išleistoje knygoje „Amerikos Konstitucija“ (angl. *The American Constitution*) bei 1963 m. pasirodžiusiame veikale „Amerikos konstitucinė sistema“ (angl. *The American Constitutional System*) jis pabrėžė politinių aspektų tyrimo

svarbą JAV konstitucinės sistemos funkcionavimo suvokimui. Šiai kryptčiai priskirtinas ir Gilbert'as Schubert'as, kuris 1975 m. išleistame darbe „Žmogiškoji jurisprudencija" (angl. *Human Jurisprudence*) teigė, kad tik įsigilinus į politikos sritį galima diskutuoti apie konstituciją kaip politinės evoliucijos elementą.

Alecas Stone'as Sweetas (Jeilio universitetas), nagrinėdamas „politinės jurisprudencijos" teorijos įtaką XX a. antrosios pusės JAV konstitucinės teisės autorių darbams, ją sieja su politikos „juridizacija" (t. y. vis dažniau kreipiamasi į teisminę valdžią siekiant spręsti kilusius valdymo ginčus).

Politologiniai aspektai vyravo ir britų autorių konstitucinei problematikai skirtuose darbuose. Antai A. H. Birchas 1964 m. išleistoje knygoje „Atstovaujamasis ir atsakingasis valdymas: apybraiža apie britų konstituciją" (angl. *Representative and Responsible Government: an Essey on British Constitution*) teigė, kad būtina atsisakyti formalaus konstitucijos vertinimo, nes jis labai ribotas ir apima tik parlamento ir vyriausybės santykius (parlamentas dominuoja, o vyriausybė yra jam atskaitinga). Jo manymu, toks požiūris pasenęs, neatitinka tikrovės ir realių politinių santykių. Antai M. Vile'as knygoje „Konstitucionalizmas ir valdžių padalijimas" (angl. *Constitutionalism and Separation of Powers*), pasirodžiusioje 1967 m., bandė sukurti naują konstitucinę valdžių padalijimo teoriją, kuri apimtų ne tik tris tradicines valdžias (įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę), bet ir jų realų veikimą, įvairių politikos srityje veikiančių jėgų, kaip antai politinių partijų ir grupuočių, žiniasklaidos priemonių, ypač radijo ir televizijos, poveikį valdžios sprendimams. G. Marshallas veikale „Konstitucinė teorija" (angl. *Constitutional Theory*, 1971) politologo požiūriu tyrė konstitucinius klausimus. J. Mackintoshas 1977 m. išleistoje knygoje „Vyriausybė ir politika Britanijoje" (angl. *The Government and Politics in Britain*) rašė, kad XX a. įvykę didžiuliai teisinių, politinių ir socialinių visuomenės struktūrų pokyčiai verčia iš naujo įvertinti pasikeitusią valdymo sistemos tikrovę. Jo manymu, senosios teorinės pažiūros, nesant įtikinamos politinės filosofijos, kliudo įvykdyti būtinas valdymo sistemos reformas.

2.4. Šiuolaikinių mokslininkų konstitucionalistų požiūrių įvairovė

XX a. pabaigoje įvykęs proveržis konstitucionalizmo įtvirtinimo srityje, naujų valstybių prisijungimas prie „konstitucinės orbitos", Vakarų konstitucinės santvarkos, grindžiamos demokratijos, valdžių padalijimo ir asmens teisių apsaugos prioritetu, modelio triumfas susijęs ir su konstitucinės teisės mokslo poslinkiais.

Vis labiau įsitvirtina konstitucijos kaip aukščiausiosios galios normų ir principų sistemos, lemiančios visą nacionalinę teisinę sistemą, samprata; pripažįstama esminė konstitucinės justicijos instituto reikšmė užtikrinant konstitucinių normų ir principų laikymąsi, konstitucijai pripažįstamas teisinės vertybės statusas. Konstitucionalistams parūpo nauji tyrimo objektai: teisės šakų konstitucionalizacija, konstitucijos ir teisinių sistemų santykiai (sykiu teisiniame diskurse įsitvirtino konstitucinės teisės europėjimo ir globalizacijos tematika), konstitucinių teisių ir laisvių teisinis užtikrinimas. Konstitucionalizmo doktrina ima daryti vis didesnį poveikį kitų teisės sričių tyrimus.

Pabrėžtinas visuotinis konstitucinės justicijos instituto įtvirtinimas, pakeitęs ne tik konstitucinį peizažą, bet ir pačius konstitucinius tyrimus. Konstitucionalistai daugiausia dėmesio pradėjo skirti konstitucinės jurisprudencijos analizei, atskleidžiančiai konstitucinio reguliavimo esmę ir turinį. Būtent konstitucinė justicija konstitucinę teisę pavertė tikrai veikiančia visaverte teise.

Su konstitucinės justicijos visuotiniu pripažinimu siejamas ir kitas naujas reiškinys – teisės konstitucionalizacija. XX a. pabaigoje tyrinėtojai nustatė, kad įvairios nacionalinės teisės šakos (baudžiamoji, civilinė, administracinė ir t. t.), taip pat teisės normų taikymo praktika ir net teisės mokslas patiria vis didesnį konstitucijos bei jos vertybių poveikį. Konstitucija vis labiau persmelkia visą teisinį gyvenimą. L. Favoreu šį reiškinį

įvardijo kaip teisės konstitucionalizaciją[177].

Konstitucinis pagrindinių asmens teisių ir laisvių įtvirtinimas, tiesioginis konstitucijos taikymas, konstitucinės kontrolės institucijų atsiradimas ir aktyvi jų veikla, galimybė ginti savo teises remiantis konstitucija daro pagrindinį šalies įstatymą tikruoju teisinio gyvenimo centru. „Šiandien į visą nacionalinę teisę žvelgiama per jos konstitucingumo prizmę. Tai – viena iš teisės konstitucionalizacijos, kaip universalios tendencijos, prielaidų, kartu ir apraiškų. Ordinarinė (visų pirma statutinė) teisė turi būti konstituciškai pagrindžiama, jos legitimumą ir galiojimą turi būti įmanoma verifikuoti remiantis konstitucija.“[178]

Minėtieji pokyčiai susiję su tolesne konstitucinės teisės mokslo raida. Nežiūrint pažiūrų ir koncepcijų įvairovės, matyti bandymų naujai įvertinti ar atnaujinti požiūrį į dabarties konstitucinę tikrovę. Į mokslinę apyvartą grįžta Kelseno propaguotas normatyvizmas, realistinės interpretavimo teorijos, atnaujinamos institucionalistinės teorijos. Pozityvistinis požiūris konstitucinės teisės moksle įgyja „jurisprudencinio“ ar naujojo pozityvizmo pavidalą. Italijoje ir Ispanijoje pozityviųjų ir vertybinių konstitucijos aspektų siejimą imta vadinti neokonstitucionalizmu, anglosaksų šalyse ir toliau pabrėžiama konstitucinių teisių apsaugos svarba. Neatsisakoma ir jungties su sociologiniais ir politologiniais tyrimais, tik atliekant konstitucinius tyrimus jiems nebeteikiama pirmoji vieta.

Pastebimas ir siekis jungti įvairius požiūrius, pirmiausia – prigimtinių teisių koncepciją su pozityvizmu. Konstitucija yra ne tik normos, ne tik svarbiausios bendro gyvenimo taisyklės, bet ir teisės, visų pirma asmens, kurios apibrėžia valdžios kišimosi ribas. Žmogaus prigimtis yra

177 FAVOREU, L. La constitutionalisation du droit. L'unité du droit. Mélanges en hommage à Roland Drago. Paris, 1996, p. 25—35; FAVOREU, L. La constitutionalisation du droit pénal et de la procédure pénale. Droit pénal contemporain. Mélanges en honneur d'AndréVitu. Paris: Editions Cujas, 1989, p. 169—203; FAVOREU, L. L'influence de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur les diverses branches du droit. Itineraires. Études en l'honneur de Léo Hamon. Paris: Economica, 1982, p. 235—244.

178 KŪRIS, E. Konstitucija, konstitucinė doktrina ir Konstitucinio Teismo diskrecija. Iš: Konstitucijos aiškinimas ir tiesioginis taikymas. Baltijos ir Skandinavijos šalių konferencijos medžiaga. Vilnius, 2002, p. 10.

pirminis prigimtinių žmogaus teisių ir laisvių šaltinis. Konstitucijoje ar konstitucinėje jurisprudencijoje įtvirtinus žmogaus teisių ir laisvių prigimtinę esmę, bet koks jų aiškinimas galimas tik pripažįstant jų prigimtinį pobūdį, t. y. prigimtinė teisė tapo pozityviosios teisės dalimi. Atsirado konstitucinis pagrindas žmogaus teises ir laisves traktuoti kaip pirminį ir svarbiausiąjį pradą, esantį aukščiausioje teisinių vertybių skalės pozicijoje. Toks pagrindinių žmogaus teisių prigimties pripažinimas reikšmingas ir konstitucinių normų bei principų interpretavimui. Konstitucijos interpretacija negali tapti pagrindu paneigti prigimtines žmogaus teises ir laisves. Tai – principinė konstitucinės justicijos nuostata. Pagrindinių teisių apsauga, darnaus valstybės valdžios institucijų funkcionavimo užtikrinimas yra konstitucinio teismo funkcijos, kurias įgyvendinant skatinama teisės sistemos „konstitucionalizacija".

Daug diskutuojama dėl konstitucinės justicijos ir demokratijos santykių. Atmesdami vadinamąją „teisėjų valdymo" doktriną, šiuolaikiniai konstitucionalistai konstitucinę justiciją traktuoja kaip antimažoritarinę kontrolę, kuria siekiama užtikrinti, kad dauguma nepiktnaudžiautų ir gerbtų asmens ir mažumos teises. Tai atitinka konstitucinės demokratijos, t. y. demokratinės valdžios, kurios sprendimai priimami daugumos valia, bet gerbiant asmens ir mažumos teises, koncepciją. Konstitucionalistų darbuose dažnos tokios kategorijos kaip konstitucinė demokratija, svarstymų (deliberatyvinė) demokratija, pliuralistinė demokratija ir pan.

Minėta, kad amžininkams klasifikuoti mokslininkus pagal jų pažiūras – itin rizikingas dalykas. Todėl vertinant šiuolaikinių autorių įnašą teks kiek įmanoma vengti juos priskirti prie kokių nors grupių. Toliau pateikiama tik teisinių požiūrių apžvalga, nebandant jų autoriams visam laikui priklijuoti kokios nors grupinės etiketės ar nubrėžti vieną jų grupę nuo kitos skiriančias ribas.

Reikėtų pripažinti esminį Louis Favoreu (1936–2004) indėlį amžių sandūroje Prancūzijoje plėtojant konstitucinės teisės tyrimus. „Naujosios konstitucinės teisės" koncepcijos kūrėjo manifestu laikomas jo 1990 metais *Revue française de droit constitutionnel* publikuotas straipsnis

II

„Konstitucinė teisė, Konstitucijos teisė ir teisės konstitucija“ (pranc. *Le droit constitutionnel, droit de la Constitution et Constitution du droit*), kuriame jis į konstitucinę teisę žvelgia kaip į tikrą teisę, integruotą į valstybės teisinę sistemą. Konstitucinės teisės normos – tikros teisinės normos, jas užtikrina konstitucinė justicija, kurios legitimumas įtvirtintas konstitucijoje. Plačiai žinomi L. Favoreu darbai „Konstituciniai teismai“(pranc. *Cours constitutionnelles*), „Teisės valdoma politika“ (pranc. *La politique saisie par le droit*), jo vadovaujamo autorių kolektyvo parengti vadovėliai „Konstitucinė teisė“ (pranc. *Droit constitutionnel*), „Pagrindinių laisvių teisė“ (pranc. *Droit des libertés fondamentales*) ir kt. Konstitucinę teisę suvokdamas kaip jurisprudencinę teisę L. Favoreu šalies konstitucinį reguliavimą aiškino remdamasis Prancūzijos Konstitucinės tarybos sprendimais. Šios institucijos sprendimų komentarai sudaro reikšmingą jo mokslinės veiklos dalį.

Būtent dėl L. Favoreu darbų įtakos M. Duverger siūlyti politologiniai tyrimai nagrinėjant konstitucinę teisę buvo pastumti gerokai į šoną, nors ir neišnyko iš konstitucinių tyrimų lauko. 1997 m. Prancūzijos teisės fakultetų programos buvo pakeistos: vietoj konstitucinės teisės ir politinių institutų pradėta dėstyti vien konstitucinę teisę. Teisiniai metodai, ypač konstitucinės jurisprudencijos analizė, tapo pagrindiniai, tai sietina ir su konstitucinės teisės mokslo autonomiškumo pabrėžimu. L. Favoreu suformuotos Ekso mokykos atstovai pradėjo analizuoti Prancūzijos Konstitucinės Tarybos sprendimus, įvairių nacionalinės teisės sričių konstitucionalizacijos problemas.

Prancūzijoje konstitucinės teisės mokslo atsinaujinimas ir plėtojimas[179] taip pat siejamas su Dominique’o Chagnollaud, Olivier Jounjano ir Constance’os Grewe, Ferdinando Melin-Soucramanieno, Dominique’o Rousseau darbais.

Vokietijoje nuo 1980 m. pripažįstamas konstitucinės jurisprudencijos pozityvizmas (vok. *Bundesverfassungsgerichtspositivismus*). Pabrėžtina,

179 Nederėtų pamiršti ir antrojoje XX a. pusėje besidarbavusių prancūzų konstitucionalistų Fr. Luchaire’o, M. Prélot, P. Pactet, Ph. Ardant’o ir kt. indėlio.

kad Vokietijos federalinis konstitucinis teismas laikomas pripažintu oficialiosios konstitucinės doktrinos kūrėju, todėl konstitucinė jurisprudencija tapo ne tik mokslinių tyrimų objektu, bet ir teisinės minties reiškimo priemone. Šio teismo jurisprudencija domisi ne vien vokiečių autoriai: paminėtinas Donaldo P. Kommerso ir Russelo A. Millerio darbas „Vokietijos Federacinės Respublikos konstitucinė jurisprudencija“ (angl. *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*).

1969 m. išleistų ir dvidešimt kartų perleistų „Vokietijos Federacinės Respublikos konstitucinės teisės pagrindų“ (vok. *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*) autorius, Vokietijos Federalinio Konstitucinio Teismo teisėjas (1975–1987) Konradas Hessė (1910–2005) pabrėžė, kad konstitucija yra pagrindinė visuomenės teisinė tvarka, nustato valstybės politinę vienybę formuojančius uždavinius ir pagrindinius principus, reguliuoja visuomenės konfliktų įveikimą, nubrėžia valstybės organizacijos ir funkcionavimo pagrindus. Žinoma, jurisprudencinis pozityvizmas – ne vienintelis požiūris, esama ir kitokių teorinių pažiūrų ar tam tikrų įprastų pozityvistinio tyrimo aspektų kritikos. Antai Peteris Häberlė pabrėžia konstitucinės teisės kaip kultūros mokslo sampratą ir siūlo pliuralistinės konstitucijos koncepciją. Robertas Alexy, kurio žinomiausi darbai yra „Teisinio argumentavimo teorija“ (vok. *Theorie der juristischen Argumentation,* 1983) ir „Pagrindinių teisių teorija“ (vok. *Theorie der Grundrechte,* 1985), savąją teisės sampratą grindžia Kelseno normatyvizmu ir Radbrucho teisiniu natūralizmu. O Friedrichas Mulleris siūlo remtis teisės struktūrų teorija. Verti dėmesio ir Dieterio Grimmo (Humboldto universitetas, Berlynas) darbai „Vokietijos konstitucinė istorija“ (vok. *Deutsche Verfassungsgeschichte,* 1995 m. 3 leidimas) ir „Suverenitetas“ (vok. *Souveranitat*), išleistas 2009 m.[180], taip pat lyginamosios konstitucinės teisės specialisto ir teisės filosofo Günterio Frankenbergo darbai – 2004 m. „Pagrindinis įstatymas“ (vok. *Grundgesetz*) ir 2010 m. „Valstybės technologija. Teisės viršenybės ir nepaprastosios

180 XX a. antrosios pusės Vokietijoje rašiusių valstybinės teisės tyrėjų sąrašą galima pratęsti: tai K. Sternas, Th. Maunzas, K. Doeringas ir kt.

padėties perspektyvos“ (vok. *Staatstechnk. Perspektiven auf Rechtsstaat und Ausnahmezustand*), taip pat 2018 m. angliškai išleistos „Lyginamosios konstitucinės studijos – tarp magijos ir apgaulės“ (angl. *Comparative Constitutional Studies – Between Magic and Deceit*).

Naujajam pozityvizmui Italijoje atstovauja Gustavas Zagrebelsky'is, kuris 1988 m. išleistoje knygoje „Konstitucinė justicija“ (it. *La giustizia costituzionale*) nagrinėjo konstitucingumo kontrolės institutą, o 1992 m. pasirodžiusiame darbe „Švelni teisė“ (it. *Il diritto mitte*) bandė naujai įvertinti patį teisinį reguliavimą. Riccardas Guastinis 2001 m. išleistose „Konstitucijos teorijos paskaitose“(it. *Lezioni di teoria costituzionale*) pasiūlė analitinę konstitucinę teoriją, „teisės kaip kalbos“ tyrimus. Jis aptarė, be kita ko, norminės hierarchijos, konstitucinės interpretacijos, teisinės sistemos konstitucionalizavimo problemas.

Reikšmingi italų Allessandro Pizzorusso, Giuseppės de Vergottinio, ispano Manuelio Garcia-Pelayo, aktyviai dirbusio XX a. antrojoje pusėje, darbai, prisidedantys prie konstitucinės teisės mokslo plėtotės. Su dideliu susidomėjimu buvo sutiktos ir kitos mokslinės studijos: argentiniečių Segundo Linareso Quintanos „Naujosios pasaulio konstitucijos“ (isp. *Las nuevas constitucionnes del mundo*, 1979), Carloso Santiago Nino „Konstitucinės teisės pagrindai“ (isp. *Fundamentos de derecho constitutional*) 1992 m., kiek vėliau pasirodžiusi „Deliberatyvinės demokratijos[181] konstitucija“ (pranc. *La Constitution de la democratica deliberativa*).

Apžvelgiant šių dienų JAV konstitucinės minties laimėjimus negalima nepaminėti dar dviejų vardų – L. H. Tribe'o ir R. Dworkino. Abu jie išsiskiria pažiūrų originalumu, teiginių pagrindimu. Harvardo universiteto profesorių Laurence'ą H. Tribe'ą, fundamentalaus veikalo „Amerikos konstitucinė teisė“ (angl. *American Constitutional Law*), kurio pirmasis leidimas išėjo 1979 m., autorių, pirmiausia domina pati Konstitucija, ir tik po to – JAV Aukščiausiojo Teismo aiškinimai. L. H. Tribe'as teigia konstitucijos teksto prioritetą, o Aukščiausiojo Teismo interpretacijos

181 Demokratijos modelis, kuriam būdinga tai, kad priimant valstybinius sprendimus viešam klausimų svarstymui teikiama didžiulė reikšmė; šio modelio funkcionavimas siejamas su informaciniu visuomenės atvirumu.

esančios išvestinės. Sykiu jis pripažįsta gyvosios konstitucijos koncepciją, pagal kurią galimos įvairios galinčios keistis interpretacijos, nes konstitucijos gyvybės šaltinis – pačioje konstitucijoje. Kiti L. H. Tribe'o darbai skirti Aukščiausiojo Teismo ir JAV prezidento institucijai nagrinėti.

Mauro Barberis (vadinamosios Genujos mokyklos teisės teoretikas) neokonstitucionalizmo koncepciją pirmiausia sieja su teisės filosofo Ronaldo Dworkino (1913–2013), nagrinėjusio ir konstitucines problemas, vardu. Būtent šio autoriaus darbuose išryškėjo tokia konstitucijos samprata: konstitucija traktuojama ne tik kaip normų sistema, bet ir kaip vertybė; konstituciją sudaro ne tik normos, bet ir principai, kurie persmelkia visą teisinę sistemą; aiškinant konstituciją būtina užtikrinti principų ir jų išraiškų pusiausvyrą. R. Dworkinas gynė teisės ir moralės ryšį. Teisiniame pasaulyje gerai žinomas R. Dworkino ir H. Harto dialogas, be to, rašant apie nūdienos teisinį pozityvizmą nuolatos prisimenama R. Dworkino pareikšta pozityvizmo kritika. Konstitucinės doktrinos plėtojimui ypač reikšmingi jo veikalai „Rimtas požiūris į teises" (angl. *Taking Rigts Seriously,* 1977), „Principo reikalas" (angl. *A Mater of Principle,* 1985), „Teisės imperija" (angl. *Law's Empire,* 1986).

Minėtieji autoriai neturėtų užgožti kitų dabartinės JAV konstitucinės teisės tyrėjų – Vicki C. Jackson, Michelo Rosenfeldo, Marko Tushneto ir kt. – darbų, išreiškiančių amerikietišką požiūrį į konstituciją.

Be jau minėtųjų britų autorių, reikėtų prisiminti Patricką Daltoną, Robiną Dexterį, Peterį Bromheadą ar Jeremy Waldroną, taip pat plėtojusius konstitucinę mintį. Beje, paminėtinos trys knygos vienodu pavadinimu – „Konstitucinė ir administracinė teisė" (angl. *Constitutional and Administrative Law*), iš kurių dažniausiai mokomasi pažinti britų konstitucinę ir administracinę tikrovę. Vienos iš jų autorius yra Johnas Alderis (9-asis knygos leidimas išleistas 2013 m.), kitos – Anthony'is Wilfriedas Bradley'is ir Keithas D. Ewingas (2010 m. pasirodė 15-asis leidimas), o trečios – Hilaire Barnett (2013 m. – 10 leidimas).

Verta atkreipti dėmesį į Melburno universiteto (Australija) profesorės Cheryl Saunders darbus, ypač 2011 m. išleistą veikalą „Australijos

Konstitucija: kontekstinė analizė“ (angl. *The Constitution of Australia: a Contextual Analysis*). Labai vertinamos ir Aharono Barako (pagarsėjusio teisminio aktyvizmo koncepcijos taikymu ir plėtojimu pirmininkaujant Izraelio Aukščiausiajam Teismui 1995–2006 m.) knygos „Teisminė diskrecija“ (angl. *Judicial Discretion,* 1989) ir „Teisėjas ir demokratija“ (angl. *The Judge in Democracy,* 2006), kuriose itin pabrėžiami teismų aiškinamos ir ginamos konstitucijos ir demokratijos apsaugos klausimai. Konstitucinių idėjų perėmimo dalykai nagrinėti Sujito Choudhry redaguotoje knygoje „Konstitucinių idėjų migracija“ (angl. *The Migration of Constitutional Ideas*), išleistoje 2006 m. Zachary'us Elkinsas kartu su kitais autoriais tyrė konstitucinio reguliavimo trukmės klausimus veikale „Nacionalinių konstitucijų ištvermingumas“ (angl. *The Endurance of National Constitutions,* 2009). Nacionalines tyrimų reikšmingumo ribas yra peržengę Eivindo Smitho[182] (Norvegija), Walterio Ganshofo van der Meercho (1900–1993) ir Franciso Delpérée (Belgija), Andráso Sajó (Vengrija), Lecho Garlickio (Lenkija) darbai.

Tik nedidelė šiuolaikinių autorių konstitucionalistų knygų dalis yra išversta į lietuvių kalbą. Trijų R. Dworkino knygų vertimai į lietuvių kalbą – išimtis, leidusi plačiau susipažinti su šio autoriaus plėtojamomis koncepcijomis.

3. Lyginamosios konstitucinės teisės krypties moksliniai darbai ir jų reikšmė

Jau antikinių laikų autorių, nagrinėjusių valdžios organizavimo problemas, darbuose galima rasti lyginamųjų tyrimų užuomazgų. Herodotas, Platonas ar Aristotelis, ieškodami geriausio valdymo modelio, lygino įvairių valstybių valdymo sistemas. Vėlesniųjų laikų teisės tyrinėtojai taip pat nevengė lyginamųjų aspektų, kurie padėjo padaryti apibendrinamąsias išvadas. XVIII a. dirbęs Charlesas Louis de Montesquieu ne be pagrindo vadinamas „visų konstitucionalistų komparatyvistų tėvu“. Knygoje „Apie

182 Paminėtinas 2012 m. išleistas E. Smitho veikalas „Konstitucinė demokratija“ (Konstitusjonelt demokrati).

įstatymų dvasią“ jis nagrinėjo įvairias teisines sistemas, tyrė teisinio reguliavimo įvairovę lemiančius veiksnius. Šioje knygoje lyginamasis metodas taikomas kaip pagrindinė teisinio pažinimo priemonė.

Autorių, rašiusių pirmosios konstitucionalizmo įtvirtinimo bangos laikais, darbuose lyginamieji aspektai buvo papildomieji ir padėjo geriau suprasti vienos ar kitos sistemos ypatumus. Gana greitai suvokta, kad šie tyrimai kaip konstitucinės teisinės tikrovės suvokimo būdas gali būti reikšmingi, padėti daryti apibendrinamąsias išvadas, skirti bendrybes ir individualybes.

Tokį požiūrio pasikeitimą lėmė keletas aplinkybių: XVIII a. pabaigoje konstitucinis reguliavimas buvo retas reiškinys, o XX a. konstitucionalizmas įsitvirtino visame pasaulyje. Konstitucinių sistemų įtvirtinimas skirtinguose žemynuose skatino konstitucinius reiškinius vertinti išsamiau, ieškoti jų raidos dėsningumų. Trys vėlesnės konstitucionalizmo plėtros bangos XX a. (po Pirmojo ir Antrojo pasaulinių karų bei XX a. pabaigoje), lėmusios naujų konstitucinių sistemų įtvirtinimą ar buvusiųjų modifikavimą, vertė imtis lyginamųjų konstitucinės minties, konstitucinio reguliavimo ir konstitucinės praktikos tyrimų.

XX a. buvo sparčios konstitucinės teisės mokslo plėtros laikotarpis. XIX a. pirmosios pusės konstitucionalistų darbai buvo daugiau aprašomojo pobūdžio, o klasikinės konstitucinės teisės mokyklos padėti teoriniai pagrindai leido giliau suvokti konstitucinę tikrovę, ją analizuoti pagal institutus ar tam tikras reguliavimo sritis. Konstitucinis reguliavimas, jo institutai ir taikymo praktika tapo mokslininkų dėmesio objektu. Remiantis aptiktais dėsningumais ar ypatumais buvo daromos išvados.

Pabrėžtina, kad XX a. būdingas lyginamųjų studijų reikšmės visoms teisės sritims pripažinimas. Lyginamoji teisėtyra (visų pirma atskleista privatinės teisės tyrinėtojų Ernsto Rabelio (1874–1955), Konrado Zweigerto ir Heino Kotzo, teisinių sistemų tyrinėtojo Rene Davido (1906–1990) darbuose) tapo pripažintu teisės pažinimo būdu. Todėl nenuostabu, kad lyginamieji tyrimai taikomi ir teisinių sistemų, kurioms būdinga tam tikra struktūra, pagrindiniam elementui – konstitucijai – pažinti.

II

Naujų konstitucinės teisės institutų (pvz., konstitucinės justicijos, ombudsmeno) atsiradimas ir vis platesnis įtvirtinimas taip pat susijęs su lyginamaisiais teisiniais tyrimais. Jau ir teismų praktikoje vis plačiau remtasi užsienio ar tarptautinių teismų jurisprudencija.

Tartu universiteto profesoriaus Taavio Annuso nuomone, lyginamosios konstitucinės teisės literatūrą iki XXI a. pradžios galima skirstyti į penketą sričių ar atšakų[183]. Pirmosios srities darbuose užsienio šalių konstitucinė teisė nagrinėjama vertinant ją iš šalies, arba konstitucinės sistemos vertinamos bendriausiąja prasme (kelių šalių konstitucinio lyginimo pavyzdys – Fr. Venterio „Konstitucinis lyginimas: Japonija, Vokietija, Kanada ir Pietų Afrika kaip konstitucinės valstybės“ (angl. *Constitutional Comparison: Japan, Germany, Canada and South Africa as Constitutional States,* 2000); vienos užsienio šalies bendrajam nagrinėjimui skirta Johno S. Bello „Prancūzijos konstitucinė teisė“ (angl. *French Constitutional Law,* 1992), Davido P. Currie „Vokietijos Federacinės Respublikos Konstitucija“ (angl. *The Constitution of the Federal Republic of Germany,* 1994). Šios grupės autorių darbuose ne visada nuosekliai taikomas lyginamasis metodas, kartais pasitenkinama bendru konstitucinės sistemos aptarimu. Antrosios grupės darbuose daugiausia dėmesio skiriama konstitucinei teorijai, teisinei valstybei ar konstitucinei kontrolei (pvz., M. J. C. Vile'io „Konstitucionalizmas ir valdžių padalijimas“ (angl. *Constitutionalism and the Separation of Powers,* 2-asis leidimas 1998 m.) aprašoma valdžių padalijimo sampratos istorija). Trečiosios krypties darbų autoriai susikaupia ties esminėmis konstitucinės teisės problemomis, lygina įvairiose šalyse vyraujantį požiūrį į jų sprendimą (pvz., Kento Greenawalto straipsnis „Žodžio laisvė Jungtinėse Valstijose ir Kanadoje“ (angl. *Free Speech in United States and Canada, Law and Contemporary Problems,* t. 55, nr. 5, 1992). Ketvirtosios grupės autorių straipsniuose ar moksliniuose pranešimuose remiantis palyginimais siūloma taikyti tam tikrą konstitucinį institutą ar tam tikru būdu spręsti konkrečią konstitucinę problemą (tokių

183 ANNUS, T. Comparative Constitutional Reasoning: the Law and Strategy of Selecting the Right Arguments. Duke Journal of Comparative and International Law, 2004, vol. 14, p. 304–307.

darbų labai daug pasirodė XX a. pabaigoje, kai žlugus komunistinei sistemai prasidėjo konstituciniai šalių pertvarkymai; pavyzdys galėtų būti 2000–2001 m. išspausdinti Bruce'o Akermano ir Steweno G. Calabresio straipsniai, kuriuose diskutuota apie prezidentinės sistemos privalumus ir ydas). Penktos autorių grupės darbuose lyginamoji konstitucinė teisė suvokiama kaip procesas ar disciplina, šiuose darbuose siekiama atskleisti jos vertingumą, tikslus ir metodus.

Minėtoji klasifikacija – viena iš galimų. Antai pagal lyginimo objektą galima skirti: 1) konstitucinių sistemų lyginamuosius tyrimus, 2) konstitucinių institutų ar klausimų lyginamuosius tyrimus; pagal lyginimų apimtį galima skirstyti pasaulio, regiono ar kelių valstybių konstitucinių sistemų ar institutų lyginamuosius tyrimus; taip pat galima skirti darbus, kuriuose lyginamieji tyrimai dominuoja, ir darbus, kuriuose tokiems tyrimams priskiriama pagalbinė funkcija ir t. t. Prasmingas būtų ir istorinis požiūris į lyginamąją konstitucinę teisėtyrą.

Minėta, kad lyginamieji konstituciniai tyrimai pamažu vis labiau plito, bet „grynieji" tokio pobūdžio tyrimai išplito tik po Antrojo pasaulinio karo.

Lyginamųjų konstitucinės teisės tyrimų pradžią žymi 1884 m. pasirodęs Williamo W. Crane'o ir Bernardo Moseso veiklas „Politika. Įvadas į lyginamosios konstitucinės teisės studiją" (angl. *Politics. An Introduction to the Study of Comparative Constitutional Law*). 1893 m. buvo išleistas Kolumbijos universiteto (JAV) profesoriaus Johno Williamo Burgesso veikalas „Politikos mokslas ir lyginamoji konstitucinė teisė" (angl. *Political Science and Comparative Constitutional Law*), kuriame lygintos JAV, Vokietijos, Jungtinės Karalystės ir Prancūzijos valdžios organizacijos sistemos. J. W. Burgessas nurodė savo knygos ypatumą – tai yra lyginamoji studija. Abiem šioms konstitucinėms lyginamosioms studijoms būdingas politologinių aspektų dominavimas.

Prieš pat Antrąjį pasaulinį karą pasirodžiusiame JAV teisininko W. Clarko straipsnyje „Lyginamoji konstitucinė teisė" (angl. *Comparative Constitutional Law*) teigiama, kad anglų, prancūzų, vokiečių ir ispanų

kalbomis yra parašytos tik kelios knygos, skirtos lyginamosios konstitucinės teisės klausimams. Tai tiesa, jeigu kalbama apie lyginamajai konstitucinei teisėtyrai skirtus darbus. Iš tų darbų paminėtini keli ir šiandien įdomūs: straipsnių rinkinys „Federalistinė Europa“ (pranc. *L'Europe fédéraliste,* 1927) ar Boriso Mirkine-Guetzévitchiaus (1892–1955) knyga „Naujosios Europos konstitucijos“ (pranc. *Les Constitutions de l'Europe nouvelle,* 1929).

Po Antrojo pasaulinio karo lyginamieji konstituciniai tyrimai ne iš karto įgavo pagreitį. Tik 1963 m. pasirodė Harry'o E. Groveso, tuo metu dėsčiusio Singapūro universitete (Australija), knyga „Lyginamoji konstitucinė teisė: bylos ir medžiaga“ (angl. *Comparative Constitutional Law: Cases and Materials*), kurioje lyginamosios konstitucinės teisės problematika pateikta kaip bylų rinkinys (angl. *casebook*) su paaiškinimais. Autorius savo darbe taikė XIX a. Harvardo universiteto profesoriaus Ch. C. Langdello pasiūlytą teisės mokymo atliekant bylų analizę metodą (pagal šį metodą teisės mokomasi studijuojant bylų sprendimus; studentai analizuodami teismų bylas ne tik geriau supranta teisės principus, bet kartu mokosi kritiškai vertinti teisinę medžiagą). Knygą sudaro penki skyriai, kuriuose nagrinėjami šie klausimai: konstitucijos interpretavimo principai, teisių gynybos lygiateisiškumas, nepaprastieji įgaliojimai, užsieniečiai ir piliečiai, valstybės tarnyba. Analizės objektas – Australijos, Birmos, Kanados, Ceilono, Anglijos, Indijos, Airijos, Pakistano, Singapūro, JAV aukščiausiųjų teisminių institucijų sprendimai. Knygos struktūra specifinė: skyriaus pradžioje pateikiama bendroji apžvalga, po to – pastabos ir problemos, teismo sprendimų (ar teisėjo atskirosios nuomonės) teksto ištraukos.

1978 m. pasirodė originaliai parengta Henco van Maarseveeno ir Gerio van der Tango knyga „Rašytinės konstitucijos: kompiuterizuota lyginamoji studija“ (angl. *Written Constitutions: a Computerised Comparative Study*). Netrukus (1979 m.) išleista Mauro Cappelletti ir Williamso Coheno monografija „Lyginamoji konstitucinė teisė: bylos ir medžiaga“ (angl. *Comparative Constitutional Law: Cases and Materials*). Šioje knygoje, kaip

matyti iš jos paantraštės, daugiausia dėmesio autoriai skyrė aukščiausiųjų teisminių institucijų sprendimams, kuriuose aiškinamos konstitucinės normos. Tiesa, knygoje nagrinėjamų valstybių atranka ribota, dominuoja JAV konstitucinė medžiaga. H. E. Groveso, M. Cappelletti ir W. Coheno knygoms būdinga specifinė struktūra ir vienpusiškas teisinės medžiagos atrinkimas.

Samuelis Edwardas Fineris 1979 m. išleido knygą „Penkios konstitucijos“ (angl. *Five Constitutions*), vėliau kartu su Vernonu Bogdanoru ir Bernardu Ruddenu parengė knygą „Konstitucijų palyginimai“ (angl. *Comparing Constitutions*), išleistą 1995 m., kurioje nagrinėjami konstitucijų reikšmės, įvairovės klausimai, pateikiama įvairių konstitucinių dokumentų.

Bolonijos universiteto (Italija) profesoriaus Giuseppe de Vergottinio 1981 m. pasirodžiusi „Lyginamoji konstitucinė teisė“ (it. *Diritto costituzionale comparato*), kuri vėliau išleista kaip dvitomis, pripažįstama visus valstybės organizacijos konstitucinius klausimus apimančiu darbu. Ši specialistų gerai vertinama knyga ne kartą išleista ne tik Italijoje, bet ir ispaniškai kalbančiose šalyse. Šiose šalyse gerai žinoma ir ispanų konstitucionalisto Manuelio Garcia-Pelayo „Lyginamoji konstitucinė teisė“ (isp. *Derecho constitucional comparado*), išleista 1984 metais.

Prancūzijoje 1995 m. pasirodė Constance'os Grewe ir Helene'os Ruiz-Fabri „Europos šalių konstitucinė teisė“ (pranc. *Droits constitutionnels européens*) – išskirtinio teorinio lygio darbas, pasižymintis konstitucinės medžiagos dėstymo aiškumu. Autorės savo tyrimų svarbą paremia teiginiu, kad „Europos šalių konstitucinė teisė daro esminę įtaką pasauliui, ką savaime patvirtina teisinės valstybės, pagrindinių teisių ar parlamentarizmo sąvokos“[184].

Konstituciniai lyginamieji aspektai užima nemenką vietą ir XX a. antros pusės politikos mokslo atstovų Arendo Lijphardo, Donaldo Horowitzo, Juano Linzo, Giovannio Sartorio, Guillermo O'Donnellio, Philippe'o

184 GREWE, C.; RUIZ FABRI, H. Droits constitutionnels européens. Paris: PUF, 1995, p. 9.

Lauvaux, Yveso Meny ir Yveso Surel'io darbuose.

1999 m. išleista Vicki C. Jackson ir Marko Tushneto knyga „Lyginamoji konstitucinė teisė" (angl. *Comparative Constitutional Law*) siejama su konstituciniais pokyčiais Vidurio ir Rytų Europoje, Pietų Afrikoje, ir konstitucinių teismų išplitimu. Pateikiama daug JAV, Kanados, Vakarų ir Rytų Europos, Kinijos, Indijos, Izraelio, Japonijos konstitucinės medžiagos. Šios knygos trečiasis leidimas pasirodė 2014 metais.

Didelio akademinės visuomenės dėmesio sulaukė 2003 m. (trečiasis leidimas – 2016 m.) pasirodžiusi Normano Dorseto, Michelo Rosenfeldo, Andráso Sajó ir Susanne Baer parengta knyga „Lyginamasis konstitucionalizmas. Bylos ir medžiaga" (angl. *Comparative Constitutionalism. Cases and Materials*). Knyga skirta klasikinei konstitucinei tematikai (konstitucija, konstitucionalizmas, konstitucionalizmas ir teisinė valstybė, konstitucijų modeliai, konstitucijų gimimas, pataisos, konstitucinės kontrolės modeliai, konstitucinė interpretacija, valdžios šakų pusiausvyra, federalizmas, asmens orumas, privatumas ir autonomija, lygybė, mažumos, grupių teisės, išraiškos, religijos laisvė, konstitucinės demokratijos garantijos ir kt.), jai būdinga koliažo technika: skyrius sudaro autorių tekstas, jurisprudencijos pavyzdžiai, mokslo darbų ištraukos; išskirtinis informatyvumas, aiški struktūra.

Austrijoje 2005 m. išleista Berndo Wieserio „Lyginamoji konstitucinė teisė" (vok. *Vergleichendes Verfassungsrecht*) – kompaktiškas vadovėlis, kuriame nagrinėjama daugiau kaip trisdešimties dabartinių valstybių konstitucinė teisė. 2007 m. pasirodė olandų autorių Aalto Willemo Heringos ir Philipo Kiiverio „Palygintosios konstitucijos: įvadas į lyginamąją konstitucinę teisę" (angl. *Constitutions Compared: An Introduction to Comparative Constitutional Law*). Šioje knygoje iš esmės lyginamos JAV, Jungtinės Karalystės, VFR, Prancūzijos ir Olandijos konstitucijos (3-iasis leidimas – 2012 m.).

Išaugusią lyginamųjų konstitucinių tyrimų kokybę įrodo ir kiti pastarojo laikotarpio konstitucionalistų darbai. Pavyzdžiui, 2011 m. pasirodžiusioje Čikagos universiteto profesorių Tomo Ginsburgo ir Rosalindos

Dixon redaguotoje „Lyginamojoje konstitucinėje teisėje“ (angl. *Comparative Constitutional Law*) vyrauja anglosaksų šalių autoriai, tarp jų – Cheryl Saunders (Australija), Janet L. Hiebert ir Ranas Hirschlas (Kanada), Vicki C. Jackson (JAV). Nagrinėjamieji klausimai suskirstyti į penkias temų grupes: konstitucinių aktų kūrimas ir taisymas, konstitucinis tapatumas, konstitucinė struktūra, asmens teisės ir valstybės pareigos, teismai ir konstitucijos aiškinimas. Kita panašios reikšmės knyga – 2012 m. išleistas didelės apimties Michelo Rosenfeldo ir Andraso Sajo redaguotas „Oksfordo lyginamosios konstitucinės teisės vadovėlis“ (angl. *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*), kuriame žinomi autoriai (tarp jų – Robertas Alexy, Dietteris Grimmas, Stephenas Holmesas ir kt.) nagrinėja lyginamosios konstitucinės teisės istorijos, metodologijos ir tipologijos problemas, konstitucijos, konstitucionalizmo, demokratijos, teisinės valstybės, konstitucijos priėmimo proceso, federalizmo, prezidentinės sistemos, parlamentarizmo, konstitucinės interpretacijos, konstitucinio identiteto, institucijų, teisių apsaugos, raidos krypčių ir daug kitų klausimų.

Su ką tik paminėtomis knygomis galėtų būti siejamas ir 2012 m. išėjęs Tomo Ginsburgo redaguotas „Lyginamasis konstitucinis dizainas“ (angl. *Comparative Constitutional Design*), – įvairių sričių (teisės, filosofijos, politologijos, ekonomikos) autoriai analizuoja konstitucijos kūrimo proceso, institucinės sąrangos, konstitucinių pataisų, federalizmo, konstitucinės kontrolės ir kitus dalykus.

Iš pastarųjų metų leidinių verta atkreipti dėmesį į 2018 m. išleistą Gary Jacobsohno ir Miguelio Schoro redaguotą „Lyginamąją konstitucinę teoriją“ (angl. *Comparative Constitutional Theory*), Rogerio Mastermano ir Roberto Schütze’o parengtą „Kembridžo lyginamosios konstitucinės teisės vadovą“ (angl. *The Cambridge Companion to Comparative Constitutional Law*), išleistą 2019 m., kuriame nagrinėjamos įvairios lyginamosios konstitucinės teisės problemos (nuo šios teisės teorinių pagrindų ir istorinių patirčių iki transnacionalinio konstitucionalizmo).

2010 m. Prancūzijoje išleidžiamos dvi lyginamosios konstitucinės

teisės knygos: Stephane'o Pierre-Capso „Užsienio šalių konstitucinė teisė“ (pranc. *Droits constitutionnels étrangers*), kurioje pateikiama užsienio šalių konstitucinės teisės lyginamoji studija atsižvelgiant į istorinį kontekstą ir politinį foną, ir pliuralistinės komparatyvistikos atstovės Marie-Claire Ponthoreau „Konstitucinė(s) lyginamoji(-sios) teisė(s)“ (pranc. *Droit(s) constitutionnel(s) comparé(s)*) (antras leidimas 2021 m.). Ši autorė lyginamąjį metodą taiko kaip vieną iš daugelio būdų analizuoti konstitucinę teisę kritiniu požiūriu.

Lyginamųjų konstitucinių tyrimų apžvalga būtų nepilna nepaminėjus dar 1987 m. išleistos Lecho Garlickio monografijos „Konstitucinė justicija Vakarų Europoje“ (lenk. *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Zachodniej*), 2003 m. pasirodžiusio Mirosławo Granato veikalo „Vidurio ir Rytų Europos šalių teisės konstitucingumo teisminė kontrolė“ (lenk. *Sądowa kontrola konstytucyjności prawa w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*) bei Boguslawo Banaszako darbo „Šiuolaikinių demokratinių valstybių lyginamoji konstitucinė teisė“ (lenk. *Porownawcze prawo konstytucyjne wspotczesnych panstw demokratycznych*), kurio trečiasis leidimas pasirodė 2012 metais.

Regioniniai lyginamieji konstituciniai tyrimai – reikšmingas lyginamosios teisėtyros interesų laukas. Šioje srityje gerai žinomos Rosalind Dixon ir Tomo Ginsburgo, pasitelkus Leo Spitzo (pirmai ir antrai knygose) bei Adem Abebe (trečiai), redaguotos regioninės lyginamosios konstitucinės teisės knygos „Lyginamoji konstitucinė teisė Azijoje“ (angl. *Comparative Constitutional Law in Asia*, 2014), „Lyginamoji konstitucinė teisė Lotynų Amerikoje“ (angl. *Comparative Constitutional Law in Latin America*, 2017), „Lyginamoji konstitucinė teisė Afrikoje“ (angl. *Comparative Constitutional Law in Africa*, 2022).

Įdomūs turėtų būti ir tolimesnių šalių atstovų, pavyzdžiui, Durga Das Basu (Indija) darbai ne tik Indijos konstitucionalizmo, bet ir lyginamosios konstitucinės teisės tematika (2014 m. pasirodė jo „Lyginamosios konstitucinės teisės“ (angl. *Comparative Constitutional Law*) trečias leidimas).

Tie, kurie domisi konstitucionalizmo įtvirtinimu Vidurio ir Rytų

Europos regione, turėtų atkreipti dėmesį į 1999 m. išleistą Jean-Pierre'o Massiaso knygą „Rytų Europos valstybių konstitucinė teisė" (pranc. *Droit constitutionnel des États d'Europe de l'Est*), 2001 m. išleistą Caroline Taube monografiją „Konstitucionalizmas Estijoje, Latvijoje ir Lietuvoje. Lyginamosios konstitucinės teisės studija" (angl. *Constitutionalism in Estonia, Latvia and Lithuania. A Study in Comparative Constitutional Law*), 2003 m. pasirodžiusią Eivindo Smitho redaguotą knygą „Konstitucija kaip permainų priemonė" (angl. *The Constitution as an Instrument of Change*) ar 2005 m. išleistą A. Albi darbą „ES plėtra ir Vidurio bei Rytų Europos konstitucijos" (angl. *EU Enlargement and the Constitutions of Central and Eastern Europe*).

Aptartos studijos yra tarsi lyginamosios konstitucinės teisės tyrimų gairės. Lyginamoji konstitucinė teisėtyra įgyja vis didesnį autoritetą, sudaro reikšmingą konstitucinių studijų dalį. Šioje teisėtyros srityje vis aktyviau dalyvauja ir Lietuvos konstitucionalistai, vis dažniau pasirodo jų parengtų lyginamojo pobūdžio veikalų.

III skyrius

Šiuolaikiniai konstitucijos modeliai

Dr. **Darius Butvilavičius**
Prof. dr. **Juozas Žilys**

III SKYRIAUS TURINYS

1. **Konstitucionalizmo esmė ir raida** 163
2. **Pagrindiniai konstitucionalizmo raidos etapai** 173
3. **Konstitucijų klasifikavimas. Konstitucijų forma, struktūra ir turinys** 186
4. **Konstitucijos aiškinimas** 197
5. **Pasaulio valstybių konstitucijų rengimas, priėmimas ir keitimas** 202

1. Konstitucionalizmo esmė ir raida

Konstitucionalizmo terminas mokslinėje literatūroje vartojamas kalbant apie įvairius teisinius dalykus: idėjas, reiškinius, procesus, praktiką. Vienur juo įvardijama teisinė ideologija, iš konstitucijos kylantys principai ir dvasia, kitur – konstitucinė valstybės valdymo sistema, konstituciniais metodais grindžiama politinė teisinė santvarka. Konstitucionalizmo sąvoka neretai siejama ir su valstybingumo raida, teisiniu politiniu vyksmu. Šiuo terminu kartais siekiama perteikti ir teisinės tikrovės atitiktį konstitucinio valdymo principams, įvertinti konstitucinių idėjų veikimą ir raišką gyvenime.

Bet kurio reiškinio tyrinėjimai, visavertis pažinimas, siekis suvokti jo esmę (ypač kai tam tikra sąvoka vartojama kalbant apie skirtingus dalykus) skatina sutelkti dėmesį į tiriamojo reiškinio formavimąsi, raidą, turinį ir pavadinimo kilmę.

Žodis „konstitucionalizmas“ – tarptautinis terminas. Tarptautinių žodžių žodyne ši sąvoka apibūdinama kaip politinė sistema, pagrįsta rašytine konstitucija ir konstituciniais valdymo metodais. Nagrinėjant žodžio „konstitucionalizmas“ sandarą išryškėja du esminiai jo elementai. Priesaga *-izmas* dažniausiai žymi tam tikrą veiksmo ar reiškinio pobūdį, raidą, raiškos būdą ir pavidalą. Pagrindinė šio žodžio dalis išreiškia konstitucijos ir konstitucingumo kategorijas. Todėl kaip parlamentarizmas neįmanomas be parlamento, federalizmas – be federacijos, taip konstitucionalizmas neįsivaizduojamas be konstitucijos. Galima teigti, kad konstitucionalizmas – tai valstybinio gyvenimo forma pagal konstitucinį standartą, valstybinio sambūvio teisinis režimas. Šį teisinį etaloną diktuoja žmonijos laimėjimai ir visuomenės evoliucija. Juk ir konstitucija yra žmonijos evoliucijos, judėjimo į tobulesnį būvį ir pažangos aktas. Akivaizdu, kad visuomenė iki konstitucijos kaip reiškinio atsiradimo ir jau turinti konstituciją visuomenė yra skirtingos. Negana to, konstituciją turinti visuomenė skirtingais savo raidos etapais yra vis kitokia, pažangesnė.

Moksliniuose šaltiniuose vartojami įvairūs terminai: antikinis konstitucionalizmas, ankstyvasis konstitucionalizmas, viduramžių

III

konstitucionalizmas, modernusis konstitucionalizmas ir kitokios su konstitucionalizmu siejamos sąvokos, kuriomis siekiama įvardyti tam tikrus konstitucionalizmo raidos etapus, perteikti jų ypatumus ir savitumą. Nors skirtingiems laikotarpiams ar epochoms nusakyti vartojamos skirtingos sąvokos, konstitucionalizmo sampratos susiformavimas ir konstitucionalizmo eros pradžia sietini su pirmųjų rašytinių konstitucijų atsiradimu: 1787 m. priimta Jungtinių Amerikos Valstijų Konstitucija, 1791 m. Europoje priimtomis Lenkijos ir Lietuvos valstybės, taip pat Prancūzijos konstitucijomis. Galima teigti, kad pirmosios rašytinės konstitucijos nubrėžia ribą tarp ikikonstitucionalizmo ir konstitucionalizmo epochų, žymi vieno laikotarpio pabaigą ir kito pradžią. Konstitucionalizmo eros pradžios veiksniai ir šaltiniai – tai XVIII a. valstybės santvarkos konstitucinės idėjos, šių idėjų inspiruotas visuomeninis judėjimas ir visa tai įprasminančios, materializuojančios pirmosios valstybių rašytinės konstitucijos. Kad konstitucionalizmas atsirado kartu su pirmosiomis rašytinėmis konstitucijomis rodo ir tas faktas, kad sąvoka „konstitucionalizmas“ pradėta vartoti XVIII–XIX a. sandūroje. H. J. Bermano nuomone, ši sąvoka atsirado Amerikos revoliucijos laiku. Oksfordo žodyne (*Oxford English Dictionary*) nurodoma, kad žodis „konstitucionalizmas“ pirmą kartą pavartotas 1832 m.

Konstitucionalizmo laikotarpiu išsigrynino pagrindinės šios sąvokos prasmės. Pirmiausia konstitucionalizmas suprantamas kaip politinės valdžios galių ribojimu ir konstitucijos viršenybe grindžiama ideologija. Pagal šią politinę teisinę doktriną, konstitucija pripažįstama valstybinės bendruomenės sutartimi, kuri apibrėžia šiuo aktu įsteigiamos valstybės valdžios galias, kad žmogus ir visuomenė būtų apsaugoti nuo valdžios savivalės, savanaudiškumo, piktnaudžiavimo ir būtų užtikrintos asmens teisės ir laisvės. Vienas iš esminių šios doktrinos principų – besąlygiška konstitucijos, kaip teisės akto, viršenybė teisinėje sistemoje, aukščiausioji jos nuostatų teisinė galia. Neatsitiktinai 1787 m. JAV Konstitucijos preambulėje skelbiama: „Mes, Jungtinių Valstijų Tauta, siekdami sukurti tobulesnę sąjungą, įtvirtinti teisingumą, užtikrinti šalyje rimtį, organizuoti

bendrą gynybą, rūpintis visuotine gerove, apsaugoti mums ir mūsų palikuoniams laisvės teikiamus gėrius, nustatome ir priimame šią Jungtinių Valstijų Konstituciją.“ Tai pirmoji konstitucija pasaulyje, priimta tautos vardu *(We the People of the United States, <...> do ordain and establish this Constitution for the United States of America).* Joje taip pat nustatyta, kad konstitucija yra aukščiausioji šalies teisė *(This Constitution <...> shall be the supreme Law of the Land).*

Kita konstitucionalizmo prasmė – sąjūdis, kad konstitucionalizmo idėjos taptų būtimi, objektyvios tikrovės teisiniu reiškiniu. Sutelktas visuomeninis judėjimas, siekiantis konstitucija apriboti valstybės valdžią, apsaugoti žmogaus teises ir ja remiantis sukurti teisinę valstybę, yra varomoji konstitucionalizmo tapsmo tikrove jėga.

Be to, konstitucionalizmas reiškia realią valstybės ir gyvenimo joje sanklodą, valstybės teisinės būties turinį ir formą. Kitaip tariant, tai tikra, pagal konstitucionalizmo doktrinos principus sukurta ir praktiškai veikianti teisinė valstybės tvarka. Ne veltui jau Didžiosios Prancūzijos revoliucijos laikotarpiu priimtoje Žmogaus ir piliečio teisių deklaracijoje (1789 m.) buvo skelbiama, kad visuomenė, kurioje teisės nėra garantuotos ir kurioje nėra nustatytas valdžių padalijimas, konstitucijos neturi *(Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution).*

Kokia konstitucionalizmo esmė? Ko gero, galima teigti, kad konstitucionalizmo esmė per visą jo raidą išliko nepakitusi. Esminė konstitucionalizmo savybė buvo ir yra teisinis valdžios ribojimas. Nesvarbu, koks konstitucionalizmo raidos tarpsnis būtų tiriamas, nesvarbu, kokio laikmečio konstitucija būtų nagrinėjama, jie vis tiek atspindėtų konstitucinio valstybės valdžios ribojimo idėją kaip esminį valstybės teisinės tvarkos principą. Tai tarsi konstitucionalizmo konstanta. Todėl konstitucionalizmo priešaušryje T. Paine'o veikale „Žmogaus teisės“ *(The Rights of Man)* užrašyta mintis, kad valdžia be konstitucijos – tai galia be teisės, iki šiol neprarado savo aktualumo. Visa tai leidžia teigti, kad konstitucionalizmas yra teisės, o ne valstybės valdžios viešpatavimas.

III

Valdžios ribojimas teise turi aiškų tikslą – neribotą galią paversti ribota, pavojaus žmogui nekeliančia galia. Riboti reiškia nustatyti teisines ribas, juridiškai apibrėžti, kas yra galima, leistina, privaloma, būtina. Valstybės valdžios galių ribų nustatymu, jos veikimo teisinių galimybių apibrėžimu, valdžios pareigų ir priedermių įtvirtinimu konstitucijoje siekiama apsaugoti žmogaus teises ir laisves. Tai yra konstitucionalizmo paskirtis ir prasmė. Konstitucionalizmo įrankiu šiam tikslui pasiekti yra konstitucija.

Valstybės valdžios galių ribos tiesiogiai koreliuoja su žmogaus teisėmis. Ši tarpusavio priklausomybė lemia tai, kad plėtojantis žmogaus teisėms ir laisvėms valdžios galios siaurėja, o valstybės valdžiai atsiranda vis daugiau pareigų, skirtų užtikrinti šias konstitucines vertybes.

Nors, kaip minėta, konstitucionalizmo esmė laikui bėgant nekito, tačiau šios doktrinos konkrečios idėjos, principai, jų turinys ir raiška patyrė įvairių pokyčių. Tai rodo, kad turininguoju požiūriu konstitucionalizmas nėra statiškas reiškinys. Galima pagrįstai sakyti, kad XIX a. konstitucionalizmas nėra toks pat kaip XVIII a. pabaigos konstitucionalizmas, o XXI a. konstitucionalizmas nebus identiškas nė vieno prieš jį buvusio amžiaus konstitucionalizmui. Ir nebūtinai konstitucionalizmo pokyčiams konstatuoti reikia šimtmečio, tam kartais pakanka gerokai trumpesnio laiko. Taigi konstitucionalizmo turinys yra dinamiškas, jis plėtojasi laipsniškai, kinta progresyviai.

Tačiau dinamiškumas būdingas ne tik konstitucionalizmo turiniui. Konstitucionalizmo gyvybingumas ypač reiškiasi per pasaulinę sklaidą: jo idėjos peržengia pirmąsias rašytines konstitucijas pasaulyje priėmusių valstybių sienas ir sklinda į kitas šalis. Konstitucionalizmas ilgainiui tapo globaliu fenomenu. Gimęs XVIII a. pabaigoje kartu su revoliucijų pasiektomis pergalėmis Didžiosios Britanijos kolonijose Šiaurės Amerikoje, o netrukus ir Prancūzijoje, konstitucionalizmas pamažu įgijo pasaulinio vyksmo pavidalą. Konstitucionalizmo sklaidą kitose pasaulio valstybėse skatino suvokimas, kad konstitucionalizmas yra tinkamiausias politinės valdžios organizacijos ir legitimacijos modelis, o konstitucija, kaip šio

modelio branduolys, – veiksmingiausia priemonė minėtiesiems tikslams pasiekti. Todėl neatsitiktinai šiandieniniame pasaulyje rašytinės konstitucijos neturinčios šalys yra retenybė.

Konstitucijų plitimą pasaulyje pradėjusios 1787 m. JAV ir 1791 m. Prancūzijos konstitucijos pateikė skirtingas valstybės valdymo formos koncepcijas. JAV Konstitucija įtvirtino respublikinę konstitucinę valstybę, kuriai būdinga politinių valdžių sistemoje aiškiai vyraujanti prezidento institucija, o Prancūzijos Konstitucija – konstitucinės monarchijos modelį. Pastarasis tapo pavyzdžiu daugeliui pasaulio valstybių, turėjusių monarchinį valdymą: monarcho valdžios konstituciniai apribojimai buvo įtvirtinti 1809 m. Švedijos, 1812 m. Ispanijos, 1814 m. Norvegijos, 1822 m. Portugalijos, 1824 m. Brazilijos ir kitų šalių konstitucijose.

JAV Konstitucija kitų valstybių konstitucijų kūrėjams padarė didžiulę įtaką, ypač rašytinės konstitucijos, kaip ypatingo valstybės teisės akto, idėja. Dėl įtvirtinto valdymo modelio, tam tikrų asmens konstitucinių teisių, valdžių padalijimo sistemos, federalizmo, JAV Konstitucija XIX a. tapo pavyzdžiu Lotynų Amerikos valstybėms. Kai kuriose šių valstybių konstitucijose, pavyzdžiui, 1853 m. Argentinos, 1891 m. Brazilijos, nemažai JAV Konstitucijos nuostatų buvo nukopijuotos beveik pažodžiui. Verta paminėti, kad apskritai Lotynų Amerikos šalyse gana dažnai buvo priimamos naujos konstitucijos. Skaičiuojama, kad per šimtą aštuoniasdešimt metų nuo nepriklausomybės pradžios (1811 m.) Lotynų Amerikos šalys iš viso sukūrė daugiau nei 250 konstitucijų. Pagrindinė tokios konstitucijų kaitos priežastis buvo politinis šių šalių nestabilumas, pasireiškęs dažnais perversmais ir nepaprastosios padėties įvedimu.

JAV Konstitucijos pasiūlytas respublikinio valdymo modelis su konstituciškai stipria prezidento valdžia tapo populiarus ir kituose žemynuose. Po Antrojo pasaulinio karo žlugus kolonijoms ir susikūrus valstybėms Afrikoje bei Azijoje jis tapo kelrodžiu kuriant ne vienos šalies konstitucinę valdžios sistemą. Europoje prezidento institucijos ir jos galių stiprinimas aiškiai atsispindėjo 1919 m. Suomijos, 1928 m. Lietuvos, 1934 m. Estijos, 1935 m. Lenkijos, 1958 m. Prancūzijos ir kitų šalių konstitucijose bei

konstitucinėje praktikoje.

XIX a. konstitucijose atsirado parlamentinės respublikos valdymo modelis. Pirmoji parlamentinė respublika buvo įtvirtinta 1875 m. Prancūzijos konstituciniuose aktuose, vadinamuose Trečiosios Prancūzijos Respublikos Konstitucija. Jais įstatymų leidybos valdžia buvo suteikta dvejų rūmų parlamentui, sudarytam iš tiesiogiai renkamų Deputatų Rūmų ir netiesiogiai renkamo Senato. Vykdomoji valdžia priklausė respublikos prezidentui, kurį septynerių metų kadencijai rinko abeji parlamento rūmai, ir vyriausybei (Ministrų tarybai). Vyriausybė pagal šią konstituciją buvo atskaitinga parlamentui.

Parlamentarizmo modelis, kaip atsvara prezidentinio valdymo modeliui ir būdas parlamentui, kaip tautos atstovybei, suteikti deramą vietą valstybės valdžios institucijų sistemoje bei tinkamai nustatyti įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių konstitucinius santykius, atkreipė daugelio valstybių dėmesį. Tai būdinga ne tik respublikoms, bet ir monarchinio valdymo modelį pasirinkusioms pasaulio šalims. Parlamentinės respublikos valdymo forma buvo nustatyta 1919 m. Vokietijos Konstitucijoje (dar žinomoje kaip Veimaro Konstitucija), 1920 m. Austrijos Konstitucijoje, 1921 m. Lenkijos Konstitucijoje, 1920 m. Čekoslovakijos Konstitucijoje, 1920–1922 m. priimtose Estijos, Latvijos, Lietuvos konstitucijose. Pertvarkant anksčiau veikusį konstitucinės monarchijos valdymo modelį parlamentinės monarchijos valdymo sistema buvo įgyvendinta Norvegijoje, Švedijoje, Danijoje ir kt.

Nors pasaulio šalių konstitucinė patirtis ką tik buvo aptarta tik valstybės valdymo formos aspektu ir apsiribojant keletu pavyzdžių, nesunku numanyti, kad pasaulinę konstitucionalizmo raidą nuo pat pirmųjų rašytinių konstitucijų atsiradimo žymi didelė buvusių ir esamų valstybių, anksčiau galiojusių ar šiuo metu galiojančių jų konstitucinių aktų gausa. Apie tai daug ką sako jau vien toks teisinėje literatūroje pateikiamas faktas, kad daugiau nei pusė iš šiuo metu pasaulyje galiojančių konstitucijų yra priimtos po 1974 m. Tačiau būtina prisiminti, kad ir iki tada dauguma šių pasaulio šalių turėjo kitas konstitucijas.

Suskaičiuoti visas buvusias ir esamas konstitucijas – nelengva užduotis. Juolab, kad kai kurios valstybės savo istorijoje turėjo ne vieną ir net ne dvi, o netgi keliolika konstitucijų ar kitais pavadinimais vadinamų konstitucinių aktų. Kita vertus, kai kuriais konstitucionalizmo epochos laikotarpiais konstitucijas vienu metu priimdavo daug pasaulio šalių. Atsižvelgiant į tai mokslinėje literatūroje išskiriamos vadinamosios konstitucijų raidos pasaulyje bangos, etapai. Ypač dažnai nauji konstituciniai aktai priimami po didžiųjų socialinių pasaulio sukrėtimų: revoliucijų ir karų. Vis dėlto suskaičiuoti visas galiojusias ar galiojančias konstitucijas nėra svarbiausias tikslas. Daug svarbiau ne priimtų konstitucijų skaičius, o tai, kokia pažanga buvo pasiekta pasaulyje suvokus konstitucionalizmo esmę ir tikrąją konstitucijos paskirtį. Juk konstitucijos – tai konkrečios visuomenės evoliucijos, žmonių raidos rezultatas, netgi galima sakyti, kad kiekviena konstitucijos nuostata atspindi tam tikrą visuomenės raidos lygį.

Daugiau nei du šimtmečius besitęsianti konstitucionalizmo epocha turtinga visokios patirties. Reikia pripažinti, kad konstitucijų priėmimas – tai ne tik konstitucionalizmo idėjų triumfas. Istorijoje būta ir nelegitimaus, nedemokratiško konstitucijų priėmimo, bandymų konstitucijos priėmimu nedemokratinį režimą įvilkti į konstitucingumo rūbą, taip pat nei su konstitucijos prasme, nei su tikslu nesuderinamų konstitucijų galiojimo, fiktyvių konstitucijų, žmogaus teisių konstitucinio nepripažinimo ir pan.

Kaip minėta, konstitucionalizmo idėjos, principai, raiška ir turinys nuolat patiria pokyčių, kuriuos lemia nuolat kintantis žmonijos gyvenimas. Laikui bėgant kinta žmonių įsitikinimai, pažiūros, nuomonės, vertinimai. Tai, kas vakar buvo įprasta, normalu, teisėta, kas laikyta gyvenimo norma, šiandien tampa peiktinu, netoleruotinu, teisei prieštaraujančiu elgesiu, ir atvirkščiai. Kaip antai tam tikrame konstitucionalizmo raidos etape net vergovė, segregacija ir teisinė lyčių nelygybė nelaikytos prieštaraujančiomis konstitucijai. Vis dėlto pakito ne tik žmonių įsitikinimai ir moralinės vertybės, bet ir teisė. O. W. Holmesas teigia, kad „teisė yra mūsų moralinio gyvenimo liudytojas, jo išorinis depozitas. Todėl teisės

istorija – tautos moralinės raidos istorija“. Būtent todėl, pavyzdžiui, vergovės ar mirties bausmės panaikinimas – akivaizdus teisėje atsispindinčios moralinės pažangos padarinys.

Neginčytina, kad vergovės, segregacijos ar lyčių nelygybės teisinis panaikinimas nenuskurdino teisės. Priešingai. „Teisės“ turėti žmogų kaip daiktą, „teisės“ vienus žmones atskirti nuo kitų žmonių dėl jų rasės ar „teisės“ diskriminuoti žmones dėl lyties panaikinimas leido atsirasti naujoms teisėms. Todėl pagrįstai sakoma, kad žmonijos raida liudija kovos už žmogaus teises ir laisves istoriją.

Šiandien tokios žmogaus teisės kaip teisė į gyvybę, orumą, laisvę, privatumą, nuosavybę, teisminę pažeistų teisių gynybą, visuotinė rinkimų teisė, mokslo, religijos laisvė, teisė į mokslą, laisvė pasirinkti užsiėmimą, teisė į socialinę ir sveikatos apsaugą, sveiką aplinką ir daugelis kitų teisių bei laisvių yra tapusios savaime suprantamu, įprastu dalyku, nors kova už jas ir šių teisių bei laisvių konstitucines garantijas tęsėsi dešimtmečius ar net šimtmečius. Šių teisių konstitucinis pripažinimas ir teisinės apsaugos įtvirtinimas buvo laipsniškas, jis neįvyko staiga, neatsirado iš karto. Derėtų pabrėžti, kad žmogaus teisių plėtotė, kaip vienas iš konstitucionalizmo principų, buvo aiškiai įtvirtinta jau ne kartą minėtoje pirmojoje pasaulio rašytinėje valstybės konstitucijoje. Vienoje iš Teisių biliu vadinamų pirmųjų dešimties JAV Konstitucijos pataisų, priimtų 1791 m., yra nustatyta, kad tam tikrų teisių išvardijimas konstitucijoje negali būti vertinamas kaip kitų teisių nepripažinimas ar paneigimas (IX pataisa). Tai nuostata, įteisinanti atvirą žmogaus teisių sąrašą, kuris plečiasi ir nuolat papildomas naujomis teisėmis sulig sociumo evoliucija.

Teisė kinta, nes ji neatsiejamai susijusi su gyvenimu. Kalbant apie teisės kaitą reikia pripažinti, kad turbūt didžiausią, nors ne visada aiškiai pastebimą, žmonijos gyvenimo pokyčių įtaką teisinėje sistemoje patiria konstitucija. Tai lemia jos, kaip teisinės sistemos fundamento, jos branduolio *raison d'être*. Konstitucija, kaip konkrečios visuomenės raidos veidrodis, reflektuoja valstybinę bendruomenę vienijančias konstitucines vertybes ir aiškiai parodo, koks joje civilizacijos lygis yra pasiektas. Taigi

konstitucija yra viena iš visuomenės socialinės, politinės, teisinės kultūros raiškos formų.

Šiais laikais konstitucionalizmas, konstitucija ir konstitucinės vertybės – būtini valstybinio gyvenimo atributai. Demokratinėse teisinėse valstybėse konstitucija įkūnija tam tikrus pamatinius teisinius principus (žmogaus teises, tautos suverenitetą, demokratiją, valdžių padalijimą, konstitucinę justiciją, asmenų lygiateisiškumą, teismo nepriklausomumą, konstitucijos viršenybę ir kt.), kurie susiformavo vystantis konstitucionalizmui. Tie esminiai konstitucijos principai – tai tarsi jos genetinis kodas, konstitucijos DNR. Jie išreiškia visos konstitucijos esmę. Be jų konstitucija nustotų būti konstitucija, prarastų savo prasmę. Minėtieji fundamentalūs konstituciniai principai – tai konstitucijos pamatas ir atskirų jos nuostatų rišamoji medžiaga. Ši rišamoji medžiaga konstitucijos nuostatas sujungia į vieną darnią visumą, konsoliduoja ir įtvirtina žmonijos ilgalaikės raidos pasiekimus. Šie principai diktuoja konstitucionalizmo standartą, bet jis pasaulio valstybėse nėra pritaikytas visapusiškai ir universaliai.

Kiekvienos valstybės konstitucionalizmo raida yra savita, išsiskirianti iš kitų. Tą unikalumą lemia skirtinga valstybių konstitucinė istorija, konstitucinė patirtis, nevienodas konstitucionalizmo suvokimas, netolygi konstitucionalizmo raida ir kaita, taip pat įvairios politinės, religinės, socialinės bei kultūrinės priežastys. Dėl to moksliniuose šaltiniuose kalbant apie konstitucionalizmo daugialypiškumą vartojami, pavyzdžiui, amerikietiškojo konstitucionalizmo, prancūziškojo konstitucionalizmo, vokiškojo konstitucionalizmo vardai. Be to, vartojamos ir labiau apibendrinančio pobūdžio konstitucionalizmo sąvokos: Vakarų konstitucionalizmas, islamo konstitucionalizmas ir kt.

Akivaizdu, kad pasaulis vystosi skirtingai, todėl, lyginant su aukščiausiu konstitucionalizmo standartu, kai kurių pasaulio valstybių konstituciniuose aktuose ar konstitucinėje praktikoje aiškiai matomas konstitucionalizmo deficitas. Todėl kartais sakoma, kad turėti konstituciją nelygu turėti konstitucionalizmą. Taigi konstitucionalizmo gravitacija egzistuoja ne visur, ar bent jau ne visur ji yra vienodai stipri.

III

Pasaulio valstybės skiriasi ne tik savo konstitucine praktika. Skirtingas ir jų nacionalinio konstitucionalizmo indėlis į bendrąjį pasaulinio konstitucionalizmo palikimą. Vienos valstybės yra konstitucionalizmo idėjų ir principų kūrėjos, jų turinio plėtotojos, pavyzdinės konstitucinės praktikos formuotojos, kitos – nepalikusios ryškesnio pėdsako globalaus konstitucionalizmo istorijoje. Todėl vienoms valstybėms konstitucionalizmas yra ideologinis kelrodis, siekiamybė, o kitoms – pagrindas žengti į aukštesnę konstitucionalizmo pažangos pakopą.

Pabaigai svarbu akcentuoti, kad pagarba žmogaus teisėms, jų apsauga, demokratiškumu, teisės viršenybe ir valstybės valdžios galių ribojimu grįsta konstitucionalizmo idėja bei santvarka turi būti kasdien ir nuolatos ginama, palaikoma, plėtojama. Pasaulinė konstitucionalizmo istorija (taip pat ir naujausių laikų) liudija nesibaigiančias iniciatyvas ir pastangas kėsintis į vienokius ar kitokius konstitucionalizmo esmę išreiškiančius ir įprasminančius principus. Niekada negalima pamiršti, kad konstitucijoje atsispindi visuomenės sutartis – pilietinės tautos demokratiškai prisiimtas ilgalaikis įsipareigojimas gyventi pagal konstitucijoje įtvirtintas pamatines taisykles ir joms paklusti, kad būtų užtikrintas valdžios legitimumas, jos sprendimų teisėtumas, žmogaus teisės ir laisvės, kad visuomenėje būtų santarvė. Konstitucija, kaip aukščiausios teisinės galios aktas ir visuomenės sutartis, yra grindžiama universaliomis, nekvestionuojamomis vertybėmis: suvereniteto priklausymu tautai, demokratija, žmogaus teisių ir laisvių pripažinimu, jų gerbimu, pagarba teisei ir teisės viešpatavimu, valdžios galių ribojimu, valdžios įstaigų priederme tarnauti žmonėms ir atsakomybe visuomenei, pilietiškumu, teisingumu, atviros, teisingos, darnios pilietinės visuomenės ir teisinės valstybės principais. Galima teigti, kad konstitucionalizmas yra stiprus tiek, kiek stipri yra pilietinės tautos valia ir realūs veiksmai apginti tai, ką žmonija konstitucionalizmo raidoje pasiekė per šimtmečius. Todėl kiekvieno žmogaus pareiga – gerbti, ginti ir saugoti tas vertybes, kuriomis yra grindžiama pilietinės tautos demokratiškai priimta konstitucija ir kurių realus įtvirtinimas, gynimas ir apsauga yra pačios valstybės kaip bendro visuomenės gėrio esmė.

2. Pagrindiniai konstitucionalizmo raidos etapai

Visuotinai pripažįstama, kad Šiaurės Amerikoje kilo **pirmoji konstitucionalizmo banga**, kuri atitinkamu lygiu lėmė ir vėlesnį pasaulinį konstitucinį procesą. Nors Britų karūnos valdomos pirmosios kolonijos skyrėsi karaliaus aktais nustatytais statutais, tačiau visose veikė gyventojų renkamos įstatymų leidimo institucijos. Vis labiau reiškiantis nepriklausomybės siekiams 1775 m. prasidėjo ginkluota kova, stiprėjo kolonijų konfederaciniai saitai. Visa tai atspindėjo valstijų konstitucijos; pirmoji iš jų buvo 1776 m. Virdžinijos Konstitucija. Vėliau konstitucijas priėmė visos valstijos. Jose įtvirtintas valdžių padalijimo principas, kuriam būdingas parlamento prioritetas. 1776 m. liepos 4 d. Antrasis kontinentinis kongresas priėmė *Nepriklausomybės deklaraciją*, kurioje proklamuotos tokios socialinio gyvenimo vertybės kaip žmonių lygybė ir prigimtinės teisės, apimančios gyvenimą, laisvę ir laimės siekimą. Postuluojant tai, kad valdžia gali funkcionuoti tik žmonėms pritarus, išreikšta *visuomenės sutarties* esmė, kurios filosofinę sampratą buvo pagrindęs J.-J. Rousseau. Deklaracijoje paskelbta tautos teisė sukilti, pakeisti vyriausybę ir įsteigti naują, jeigu nevykdomi susitarimai ir ignoruojamos žmonių laisvės.

Kelią į šiuolaikinę JAV Konstituciją žymėjo 1777 m. lapkričio 15 d. Kongrese patvirtinti *Konfederacijos ir amžinosios sąjungos straipsniai*. Remiantis šiais straipsniais buvo steigiamas valstijas vienijantis politinis darinys – konfederacija. Pats dokumentas buvo ne kas kita, o tikrąja prasme konstitucija. 1787 m. sušauktas valstijų delegatų Konventas, kuris sprendė konfederacijos likimo, o sykiu – JAV būsimosios konstitucijos klausimą. Pasiekus kompromisą buvo priimta 1787 m. Jungtinių Amerikos Valstijų Konstitucija. Jos įsigaliojimą taip pat lydėjo sudėtingi politiniai procesai, nes dauguma valstijų ją ratifikavo tik su sąlyga, kad Konstitucija bus papildyta nuostatomis dėl piliečių teisių ir laisvių. Pagal Konstituciją funkcionuojantis JAV Kongresas 1789 m. parengė ir patvirtino dešimt pirmųjų Konstitucijos pataisų. Šių konstitucinių pataisų visuma apibūdinama kaip *Teisių bilis*, ir toks pavadinimas vartojamas lyginamojoje konstitucinėje teisėje. Esminis Teisių bilio ypatumas yra tas, kad juo

suformuluota įgimtų žmogaus teisių ir laisvių, kurių valstybė nesteigia ir tik užtikrina jų įgyvendinimą, samprata. Teisių bilis kartu su Nepriklausomybės deklaracija yra reikšmingiausi teisės paminklai, žymintys daugiau kaip 200 metų pasaulio šalių konstitucijų istoriją.

Šiuolaikinės Europos konstitucinė kultūra neatsiejama nuo Prancūzijos istorinės konstitucinės raidos. Didžioji Prancūzijos revoliucija, jos idėjos, lozungai, Šiaurės Amerikos konstituciniai reiškiniai ugdė Europos ir kitų pasaulio tautų ir valstybių konstitucinę kultūrą. Revoliucijos siekiai apibendrintai išreikšti 1789 m. rugpjūčio 26 d. Steigiamajame susirinkime priimtoje *Žmogaus ir piliečių teisių deklaracijoje*. Šis dokumentas rėmėsi Apšvietos epochos filosofijoje vyravusia žmogaus prigimtinių teisių samprata, kurios esmė – žmonės gimsta ir lieka laisvi bei lygiateisiai. 1791 m. rugsėjo 3 d. priimta Prancūzijos Konstitucija, kurioje atspindint Deklaracijos dvasią postuluotos žmogaus teisės ir laisvės. Paskelbta, kad vienintelis tikrasis suverenas ir valdžios šaltinis yra tauta. Suvereno galių negali savintis jokia žmonių grupė ar asmuo. Beje, analitinėse konstitucingumo raidos apžvalgose apie 1791 m. Prancūzijos Konstituciją tradiciškai rašoma kaip apie pirmąją Europoje ir antrąją pasaulyje, tačiau negalima nepasakyti, kad dar prieš ją, t. y. 1791 m. gegužės 3 d., buvo priimta Lenkijos ir Lietuvos valstybės Konstitucija. Joje skelbti laisvės šūkiai, siekta reformuoti politinę santvarką, apibrėžti piliečių santykį su valstybe. Konstitucija buvo naujos epochos vaisius, kuris subrendo ir Rytų Europoje. Nors Konstitucija nebuvo įgyvendinta, nes prasidėjo Lenkijos ir Lietuvos valstybės padalijimai, tačiau ir ji gali būti vertinama kaip vienas iš reikšmingiausių Europos politinės teisinės kultūros paminklų.

Pirmosios konstitucijos daugelį pasaulio tautų įkvėpė pradėti esmines politinės sistemos reformas. 1798 m. pradėjo veikti Šveicarijos Konstitucija. 1812 m. Ispanijoje priimta vadinamoji Kadiso Konstitucija, pagal kurią buvo kuriama vieninga Ispanijos Karalystė. 1814 m. Norvegijos Karalystės Konstituciją priėmė Eidsvalyje sušauktas Steigiamasis susirinkimas. Joje apibendrintai išreikšti Norvegijos tautos siekiai išsivaduoti iš Danijos ir Švedijos pavaldumo, riboti karaliaus galias. 1814 m.

Konstitucijos pagrindu funkcionavo Nyderlandų Karalystė. Kaip sudėtingų istorinių peripetijų rezultatas atsirado 1831 m. Belgijos Karalystės Konstitucija. Portugalijos konstitucinė raida taip pat sietina su XIX a. pradžia, kai Steigiamasis susirinkimas 1821 m. kovo 4 d. Lisabonoje priėmė dekretą dėl Portugalijos konstitucinių pagrindų, o 1822 m. – Portugalijos Konstituciją. Prancūzijos ir Belgijos konstitucijų dvasia buvo paremta 1822 m. ir vėlesnė – 1844 m. nepriklausomos Graikijos Konstitucija; 1848 m. Italijoje pradėjo veikti Alberto Statutas, o tikrąja prasme – Konstitucija, įsteigusi vientisą Italijos valstybę. 1849 m. priimta Vokietijos Reicho Konstitucija; 1849 m. Danijos nacionalinė konstitucinė asamblėja paskelbė Danijos Karalystės Konstituciją.

Konstitucijos idėja plito ir kitose pasaulio šalyse: 1876 m. paskelbta Turkijos Konstitucija. Joje deklaruota visų otomanų teisių lygybė. Sultonas liko kalifu, visų, pripažįstančiųjų islamą, vadovu. Įstatymų leidyba priklausė dvejų rūmų (Atstovų Rūmų ir Senato) parlamentui, o vykdomoji valdžia – vyriausybei, kurios vadovas buvo Didysis viziris. Išskirtinės galios buvo suteiktos Sultonui.

Japonija buvo konstitucijų pradininkė Azijoje. 1889 m. vadinamoji Meidži Konstitucija perėmė Vokietijos Reicho konstitucinio reguliavimo patirtį ir ja grindė savąjį konstitucinį reguliavimą. Dar prieš Pirmąjį pasaulinį karą, t. y. 1912 m., Konstitucija buvo priimta Kinijoje. Šioje Konstitucijoje siekta perimti Europos teisinę kultūrą, tačiau Azijos sąlygomis ji nebuvo tvari.

Kalbant apie Australijos konstitucionalizmo ištakas derėtų paminėti Australijos Sandraugos Konstitucinį Aktą, kurį priėmė Britanijos parlamentas ir kuris įsigaliojo 1901 m. sausio 1 d. Nors pagal šį aktą buvo skelbiama nepriklausoma valstybe, tačiau Sandrauga buvo susieta su Britanija, nes užsienio politikoje Sandraugai atstovavo Jungtinė Karalystė.

Visiškai natūralu, kad JAV konstituciniai procesai tiesioginiai veikė Pietų Amerikoje atsirandančių valstybių politinę istoriją. Vienas iš ryškiausių konstitucinių idėjų plitimo pavyzdžių yra Venesuela. XVIII a. pabaigoje ir XIX a. pradžioje Ispanijos valdomose kolonijose kilus

pilietiniam pasipriešinimui, 1811 m. buvo paskelbta Venesuelos Konstitucija ir nepriklausomybė.

Sudėtinga ir Brazilijos konstitucinė raida. XIX a. pradžioje buvo įkurta Brazilijos Karalystė, 1822 m. virtusi Brazilijos imperija, o 1889 m. – respublika: Jungtinės Brazilijos Valstijos. 1891 m. priimta pirmoji Konstitucija, kurioje buvo įtvirtinta federacinė santvarka ir prezidentinė respublika.

Iki Pirmojo pasaulinio karo priimtos pasaulio šalių konstitucijos neretai apibūdinamos kaip *senosios konstitucijos*. Analizuojant šių konstitucijų turinį atkreiptinas dėmesys mažiausiai į du joms būdingus ypatumus. Jų kūrėjai ir leidėjai buvo užsibrėžę pagrindinį uždavinį – teisiškai ir politiškai nustatyti valdžios galių ribas, t. y. atskleisti valdžių padalijimo filosofinę ir teisinę sampratą. Šiuo atžvilgiu konstitucijos, nustatydamos respublikinę valdymo formą, o kai kur derindamos ją su karališkosios valdžios prerogatyvomis, brėžė parlamentinės demokratijos raidos kryptis, fiksavo esminę idėją, kad valdžia kyla iš tautos kaip žmonių visumos galių. Senųjų konstitucijų turinio antrasis aspektas yra tas, kad jose apibūdintos pagrindinės politinės, pilietinės žmogaus, asmens teisės ir laisvės, suformuluotos konstitucinės jų garantijos. Kartais pirmosios kartos konstitucijos apibūdinamos kaip sustingusios konstitucijos. Iš tikrųjų jos tartum užkonservuotos laike su jį lemiančiomis politinėmis, socialinėmis, teisinėmis aplinkybėmis bei sąlygomis.

Antrasis konstitucionalizmo laikotarpis prasidėjo po Pirmojo pasaulinio karo ir baigėsi sulig Antruoju pasauliniu karu. Jo svarbiausias ypatumas – iki tol egzistavusių carinės Rusijos, Austrijos–Vengrijos, Otomanų monarchinių imperijų ir kolonijų sistemos griūtis. Šį etapą taip pat apibūdina naujos konstitucijos. Po 1918 m. Vokietijoje kilusios revoliucijos buvo išrinktas Tautos susirinkimas, kuris 1919 m. rugpjūčio 11 d. priėmė Vokietijos Reicho Konstituciją. Atsižvelgiant į tai, kad buvo priimta ne Berlyne, o Veimare, tradiciškai ši konstitucija vadinama Veimaro Konstitucija. Lyginamojoje konstitucinėje teisėje ir politikos moksluose Veimaro Konstitucija vertinama kaip to laikotarpio konstitucinio

reguliavimo etalonas, kuriuo remiantis buvo organizuojama valstybės valdžios struktūra, įtvirtintos naujo turinio asmens teisės ir laisvės, tarp jų – socialinės ir ekonominės. Pirmą kartą suformuluota *socialinės valstybės* idėja. Šios konstitucijos likimas buvo dramatiškas, nes nuo 1933 m. Vokietijoje įsigalint nacionalsocializmui ją pakeitė įstatymai, įtvirtinę totalitarizmą ir fašistų diktatūrą.

1917 m. gruodžio 6 d. Suomijos parlamentas paskelbė Suomijos nepriklausomybės deklaraciją. Pagal 1919 m. Suomijos Konstituciją buvo kuriama respublika vadovaujantis prezidentinės demokratijos modeliu. 1920 m. Čekoslovakijos Konstitucija iki šiol vertinama kaip vienas iš pažangiausių reiškinių įtvirtinant demokratinį valdymą. 1921 m. priimta Serbų, Kroatų ir Slovėnų Karalystės Konstitucija. Po dramatiškų kovų šią konstituciją priėmė serbų, kroatų ir slovėnų Steigiamoji Skupščina, o jos daugelis nuostatų buvo perimtos iš Veimaro Konstitucijos, ypač žmonių socialinių ir ekonominių teisių klausimais, taip pat iš ankstesnės Serbijos Konstitucijos. Lenkijos valstybės atkūrimą apibendrintai išreiškė 1921 m. Konstitucija, kuri veikė iki 1935 m. Konstitucijos, įtvirtinusios autoritarinį politinį režimą. Austrijos Respublikos Konstituciją – Federalinį konstitucinį įstatymą – 1920 m. spalio 1 d. priėmė Nacionalinis Konstitucinis Susirinkimas.

XIX a. patyrusi daugybę reformų Ispanijoje buvo priimta liberali 1931 m. Konstitucija. Deja, joje įtvirtintos demokratinės santvarkos pagrindus netrukus pakeitė generolo F. Franko diktatūra. Panašiai atsitiko ir Portugalijoje, čia 1911 m. Konstituciją po 1926 m. karinio perversmo pakeitė diktatoriaus O. Salazaro iniciatyva parengta ir paskelbta 1933 m. Konstitucija. Savarankiškos Airijos valstybės kilmė sietina su 1921 m. Anglijos ir Airijos sutartimi, 1922 m. gruodžio 5 d. Vestminsterio parlamento patvirtintu Airijos Laisvos Valstybės Konstituciniu Aktu. Airijos nepriklausomybės siekiai įgyvendinti 1937 m. Airijos Konstitucijoje, kurioje paskelbta apie suverenios, nepriklausomos demokratinės respublikos įkūrimą. 1922 m. išrinktas Rumunijos Steigiamasis Seimas, sudarytas iš dvejų rūmų, parengė ir paskelbė 1923 m. Rumunijos Karalystės

Konstituciją. XIX a. pabaigoje ir XX a. pradžioje žlungant Otomanų imperijai 1923 m. Lozanos taikos sutartyje buvo apibrėžta Turkijos tarptautinė padėtis. Pagaliau 1924 m. Didysis Tautos Susirinkimas (Medžlisas) Ankaroje priėmė Turkijos Respublikos Konstituciją.

Vatikano valstybės miesto konstitucinės istorijos pagrindas – 1929 m. birželio 7 d. konstituciniai aktai: Vatikano valstybės miesto Pagrindinis įstatymas; Įstatymas dėl teisės šaltinių; Įstatymas dėl pilietybės teisės ir buvimo Vatikano teritorijoje; Įstatymas dėl administracinės sandaros; Įstatymas dėl ekonominio, prekybinio ir profesinio organizavimo; Visuomenės saugumo įstatymas. Šiuolaikinę Vatikano konstitucinę sistemą sudaro 2000 m. lapkričio 26 d. Popiežiaus promulguotas Vatikano valstybės Pagrindinis įstatymas, taip pat Apaštališkosios konstitucijos, kuriose įtvirtinti Romos kurijos – Romos katalikų bažnyčios vadovaujančiojo centro – organizavimo pagrindai.

Žlugus carinės Rusijos imperijai XX a. pradžioje radosi prielaidos atgyti valstybingumui Baltijos šalyse. Jau 1920 m. birželio 15 d. Estijoje steigiamasis susirinkimas priėmė Estijos Respublikos Konstituciją. 1922 m. rugpjūčio 1 d. Steigiamasis Seimas priėmė Lietuvos Respublikos Konstituciją. 1922 m. vasario 15 d. Konstitucinė Asamblėja patvirtino Latvijos Respublikos Konstituciją.

Visiškai priešinga kryptimi pasuko buvusi imperinė Rusija. Nors po 1917 m. vasario revoliucijos buvo steigiama demokratinė respublika, netrukus įvyko bolševikų organizuotas karinis perversmas, buvo sudaryta Rusijos Sovietinė Socialistinė Respublika, kurios santvarką apibrėžė 1918 m. liepos 10 d. Konstitucija. Politinė sistema buvo paremta bolševikų karinio komunizmo ideologija ir praktika. Nors tautos, kurių teritorijas buvo užgrobusi carinės Rusijos imperija, siekė sukurti nepriklausomas valstybes, daugeliui iš jų Rusija primetė politinę karinę sutartį. 1924 m. sausio 31 d. priimta Sovietinių Socialistinių Respublikų Sąjungos Konstitucija. Į SSRS įtraukus Rytų Europos, Užkaukazės ir Vidurinės Azijos tautų teritorijas, ši konstitucija galiojo milžiniškoje Europos ir Azijos teritorijoje. Šis valstybinis darinys buvo ne kas kita, o Rusijos imperijos

agresyvios ekspansinės politikos, dangstomos tautų savanoriško apsisprendimo teise, tęsinys naujomis istorinėmis sąlygomis. SSRS Konstitucija ir vadinamųjų Sąjungos respublikų konstitucijos buvo tik formalusis valstybės įvaizdis, nes visuomenės funkcionavimo esmė buvo komunistų partijos ir administracinio aparato diktatūra. Visa tai neturėjo nieko bendro su konstitucionalizmu kaip reiškiniu, kurio ištakos ir pagrindas – demokratinė konstitucija.

Apibendrinant konstitucijų raidos antrosios bangos politinę teisinę specifiką atkreipiamas dėmesys į būdingus ypatumus, nusakančius to meto konstitucinės raidos turinį. Pirmiausia reikėtų pabrėžti tai, kad iš esmės nenutolstant nuo XIX a. konstitucijų ištakų kartu plėtota liberalioji koncepcija, kuria buvo grindžiamas konstitucinis reguliavimas. Tai buvo išreikšta įtvirtinant valstybės valdžios sistemą, institucijų sąveiką ir kompetenciją. Teisinės valstybės samprata buvo itin svarbi nustatant valstybės ir asmens santykių pobūdį. Naujas konstitucinio reguliavimo ypatumas buvo tas, kad konstitucijų kūrėjai ir leidėjai plėtė žmogaus teisių ir laisvių ribas, formulavo universalias, bendražmogiškąsias vertybes. Išplėtus politinių, pilietinių teisių sąrašą, kuris buvo numatytas senosiose konstitucijose ir kituose politiniuose dokumentuose, paskelbtos naujos socialinės, ekonominės teisės, išreikšti socialinės valstybės sampratos pradmenys, parodę, kad valstybė išties svarbi reguliuojant socialinę ekonominę visuomenės raidą.

Šio laikotarpio kai kurių valstybių konstitucijose suformuluotas įstatymų teisėtumo, t. y. jų atitikties konstitucijai, principas, siekta įtvirtinti konstitucijų apsaugos teisinę tvarką. Austrijos ir Čekoslovakijos konstitucijose buvo numatyti ir vėliau pradėjo veikti konstituciniai teismai. 1931 m. Ispanijos Karalystės Konstitucijoje buvo numatyta įsteigti Konstitucinį tribunolą. Po Pirmojo pasaulinio karo pokarinės Europos ir kitų pasaulio valstybių konstitucijose buvo įtvirtintas taikios užsienio politikos principas, kai kur konstitucinį statusą įgijo politinės partijos, profesinės sąjungos.

Trečiąjį konstitucijų raidos etapą paskatino politiniai socialiniai

veiksniai, susiję su Antrojo pasaulinio karo pabaiga ir jo rezultatais, tarp kurių – galutinis kolonijinės sistemos suirimas, naujų valstybių Afrikoje, Azijoje, Lotynų Amerikoje, Okeanijoje susikūrimas. Turint omenyje ir tai, kad po Antrojo pasaulinio karo susikūrė apie 130 naujų valstybių, kurios priėmė savo konstitucijas, yra pagrindo teigti, jog prasidėjo pasaulinis konstitucinis procesas, kuriam vykstant reiškėsi ne tik tradicinės demokratinės vertybės, bet ir naujos konstitucinio reguliavimo idėjos. Šiuo aspektu reikėtų paminėti 1949 m. Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinį Įstatymą, 1946 m. ir 1958 m. Prancūzijos Respublikos konstitucijas, 1947 m. Ispanijos Karalystės Konstituciją, 1976 m. Portugalijos Respublikos Konstituciją, 1975 m. Graikijos Respublikos Konstituciją, pagaliau ir 1947 m. Japonijos Konstituciją. Vienas iš pagrindinių šių konstitucijų ypatumų buvo tas, kad toliau buvo plėtojama teisinės, socialinės valstybės samprata, kuri buvo formuluojama ankstesnėse šių valstybių konstitucijose. Konstitucinis reguliavimas apėmė ne tik valstybės politinio organizavimo, bet ir visuomenės funkcionavimo pagrindus. Šiose konstitucijose įtvirtintos valstybės prielaidos reguliuoti ekonominius, socialinius, kultūrinius visuomeninius santykius, nustatyti valstybės, visuomenės ir individo sąveikos teisinius aspektus. Stiprinant visuomenės funkcionavimo demokratinius pradus, žmogaus teisių ir laisvių apsaugą taip buvo atsiribojama nuo prieš tai gyvavusių autoritarinių fašistinių režimų. Šiose konstitucijose akivaizdžiau atskleidžiami valstybių užsienio politikos principai, dalyvavimas tarptautinėse organizacijose, siekiančiose taikaus tautų sambūvio. Vėlesnėje raidoje buvo įtvirtintos nuostatos apie valstybės institucijų dalies kompetencijos perdavimą tarptautinėms organizacijoms ir Europos Sąjungai kaip naujam politiniam dariniui. Atsisakyta karo kaip vidaus ir užsienio politikos įgyvendinimo priemonės.

Reikia paminėti ir tai, kad vienas iš svarbiausių tikslų buvo užtikrinti ilgą konstitucijų galiojimą ir jų teisinę saugą. Buvo įsteigti konstituciniai teismai kaip valstybės mechanizmo grandis, kontroliuojanti teisės aktų konstitucingumą. Vertėtų atkreipti dėmesį ir į tai, kad į šias konstitucinio reguliavimo naujas tendencijas neatsiliepė arba tik iš dalies sureagavo

senųjų konstitucijų valstybės (Norvegijos Karalystė, Švedijos Karalystė, Belgijos Karalystė, Šveicarija, Suomija, Kanada). Konstitucinio reguliavimo pokyčiai šiose šalyse daugiau palietė ne socialines, ekonomines, o politines žmogaus teises ir laisves.

Po Antrojo pasaulinio karo įsikūrė daug naujų valstybių, tarp jų – Izraelis. Šiuolaikinės Izraelio valstybės konstitucinę sistemą apibūdina tai, kad nėra kodifikuotos konstitucijos. Ją atstoja atskiri įstatymai: „Dėl kneseto“ (1958 m.); „Apie Izraelio žemes“ (1960 m.); „Apie valstybės prezidentą“ (1964 m.); „Apie valstybės ekonomiką“ (1975 m.); „Apie armiją“ (1976 m.); „Apie Izraelio sostinę Jeruzalę“ (1980 m.); „Apie teisingumą“ (1984 m.); „Apie žmogaus orumą ir laisvę“ (1992 m.); „Apie vyriausybę“ (2001 m.) ir kiti.

Europos valstybių pokarinių konstitucijų modelis buvo paveikus šalyse, kurios kūrėsi žlugus kolonijinei sistemai. Metropolijų konstitucinės tradicijos darė poveikį Didžiosios Britanijos ir kitų valstybių kolonijoms. Vienas iš reikšmingiausių įvykių po Antrojo pasaulinio karo – Indijos valstybės sukūrimas. Jis gražiai užbaigė ilgametę Indijos tautų kovą dėl laisvės. Didžiosios Britanijos Indijos provincijoje buvo surengti atstovaujamosios institucijos rinkimai ir 1947 m. rugpjūčio 15 d. paskelbta Indijos nepriklausomybė. Pradėjo veikti Konstitucinė Asamblėja, kuri 1949 m. lapkričio 26 d. priėmė Indijos Konstituciją. Pasaulio valstybių konstitucijų istorijoje tai bene visapusiškiausias konstitucinis aktas, apimantis ne tik valstybės valdžią, bet ir įvairius kitus visuomeninius santykius.

Vakarų demokratijų konstitucinės kultūros priešingybė buvo *socialistinės konstitucijos*, kurių šaltinis – Sovietų Socialistinių Respublikų Sąjungos 1936 m. Konstitucija. Jos koncepciją buvo priverstos kuriam laikui perimti Rytų ir Vidurio Europos pokario valstybės, sudariusios vadinamąją socialistinę stovyklą. Čia veikė SSRS pavyzdžio totalitarinė komunistinė sistema, o konstitucijos buvo tik ideologinė priedanga, tam tikra prasme maskuojanti tikrovę. Šiai konstitucijų grupei priskirtinos 1947 m. Bulgarijos Liaudies Demokratinės Respublikos Konstitucija, 1948 m. Čekoslovakijos Liaudies Demokratinės Respublikos Konstitucija, 1952 m.

Lenkijos Liaudies Respublikos Konstitucija, 1948 m. Rumunijos Liaudies Respublikos Konstitucija, 1949 m. Vengrijos Liaudies Respublikos Konstitucija.

Po Antrojo pasaulinio karo buvusios Vokietijos teritorijos vakarinėje dalyje buvo įsteigta Vokietijos Federacinė Respublika, o rytuose – Vokietijos Demokratinė Respublika. 1948 m. vadinamieji Liaudies Rūmai paskelbė VDR Konstituciją. Šią konstituciją pakeitė 1968 m. Konstitucija.

SSRS Konstitucijos modeliu buvo grindžiama tuometinės Kinijos, Mongolijos, Šiaurės Korėjos, Kubos, Pietų Jemeno, Šiaurės Vietnamo konstitucijos, taip pat vadinamosios socialistinės orientacijos šalių konstitucijos: Alžyro (1976 m.), Benino (1977 m.), Kongo (1979 m.), Mozambiko (1975 m.), Etiopijos (1987 m.). Šių konstitucijų, kurios iš tikrųjų nebuvo tokios, esmė – kad vienintelė vadovaujanti politinė struktūra yra komunistų partija, visuomeninė nuosavybė yra svarbesnė nei privatinė, politinės ir pilietinės teisės turi būti ribojamos, o politinėje sistemoje taikomas vadinamasis *demokratinio centralizmo principas*. Be kita ko, orientuotasi ir į etatizmą bei individo pajungimą valstybei.

Lyginamojoje konstitucinėje teisėje pripažįstama, kad XX a. devintajame dešimtmetyje prasidėjo **konstitucinės raidos ketvirtasis etapas**. Jį apibūdina totalitarinių režimų žlugimas Vidurio ir Rytų Europoje. Reikėtų turėti galvoje tai, kad šį politinį socialinį virsmą lėmė tautų politinių siekių proveržis, prieš tai vykęs pasipriešinimas jėga primestai sistemai, SSRS politiniam diktatui.

1989 m. lapkritį griuvo vadinamoji Berlyno siena, skirianti Vakarų ir Rytų Berlyną. Tai reiškė ne ką kita, o Vokietijos Demokratinės Respublikos pabaigos pradžią. Nugalėjo Vokietijos suvienijimo idėjos. Visą šį procesą užbaigė VDR prijungimas prie VFR. Vokietijos Federacinės Respublikos 1949 m. Pagrindinis Įstatymas pradėjo veikti ir buvusios VDR teritorijoje.

Lenkijoje įsikūrus visuomeniniam politiniam judėjimui *Solidarumas* (*Solidarność*), oficialioji valdžia buvo priversta ieškoti politinių kompromisų, sudarytas Apskritasis stalas, surengti pirmalaikiai parlamento

rinkimai. 1989–1992 m. buvusios Konstitucijos peržiūrėjimas iš esmės pakeitė konstitucinę sistemą ir paklojo demokratinės sistemos pagrindus. 1992 m. priimta vadinamoji Mažoji Konstitucija, o 1952 m. Konstitucija neteko galios. 1997 m. balandžio 2 d. Nacionalinis susirinkimas priėmė Lenkijos Respublikos Konstituciją, kuri patvirtinta 1997 m. gegužės 25 d. referendume.

1989–1992 m. Čekoslovakijoje įvykusi *Aksominė revoliucija* taip pat paskatino ryžtingos konstitucinės reformos idėjas, kurios tapo būsimosios konstitucijos pagrindu. Čia laipsniškai buvo atkuriama demokratinė politinė sistema. Kartu aiškėjo Čekijos ir Slovakijos savarankiškų valstybių sukūrimo prielaidos. Pirmasis žingsnis žengtas 1990 m. pakeitus valstybės pavadinimą ir pabrėžus, kad tai yra Čekijos ir Slovakijos Federacinė Respublika. Nuo 1992 m. gruodžio 31 d. šis politinis darinys nustojo egzistuoti, nes čekų ir slovakų tautos pasirinko būti nepriklausomos. Dar prieš tai, t. y. 1992 m. gruodžio 16 d., Čekijos Nacionalinis susirinkimas priėmė Čekijos Respublikos Konstituciją. Slovakijos Nacionalinė taryba 1992 m. liepos 17 d. paskelbė Nepriklausomybės deklaraciją, o 1992 m. rugsėjo 1 d. – Slovakijos Respublikos Konstituciją.

Žlugus Jugoslavijos Socialistinei Federacinei Respublikai susikūrė suverenios valstybės Bosnija ir Hercegovina, Kroatija, Makedonija, Serbija, Slovėnija. Visos priėmė naujas konstitucijas. Šiek tiek kitaip susiklostė Vengrijos likimas. XX a. devintajame dešimtmetyje vykstant demokratiniams pokyčiams ir stiprėjant siekiams išsivaduoti iš SSRS primesto totalitarinio režimo, pradėta diskutuoti dėl naujos konstitucijos. Tačiau politinėms jėgoms nesutariant dėl konstitucijos sampratos buvo pasirinkta peržiūrėti ir atnaujinti anksčiau galiojusią Konstituciją. Nacionalinė Asamblėja 1989 m. spalio 23 d. priėmė teisės aktą, kuriuo iš esmės pakeitė 1949 m. Konstitucijos turinį. Vėliau atlikti kiti Konstitucijos pakeitimai. Tik 2011 m. priimta nauja Vengrijos Konstitucija. Naujos konstitucijos taip pat buvo priimtos Bulgarijoje ir Rumunijoje.

1991 m. gruodį liovėsi egzistuoti sovietinė imperija – Sovietų Socialistinių Respublikų Sąjunga kaip politinis valstybinis darinys Europos

ir Azijos teritorijoje, o buvusi SSRS Konstitucija neteko galios. Šią griūtį lėmė į Sovietų Sąjungą jėga sujungtų tautų politinio savarankiškumo siekiai, kurie vis valingiau buvo reiškiami devintajame dešimtmetyje vykstant *pertvarkai* (vadinamajai perestroikai). Baltijos šalyse politinio savarankiškumo tikslai greitai peraugo į taikią, parlamentinę kovą dėl valstybingumo atkūrimo. 1990 m. kovo 11-ąją Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba paskelbė nepriklausomos valstybės atkūrimą. Latvija ir Estija priėmė dokumentus, kuriuose deklaravo vadinamąjį pereinamąjį laikotarpį, kuris turėjo baigtis nepriklausomybės atgavimu. Pagaliau 1992 m. spalio 25 d. referendume buvo priimta Lietuvos Respublikos Konstitucija. Estijos Respublikos Konstitucija, kurią rengė Konstitucinė Asamblėja ir pritarė Aukščiausioji Taryba, buvo taip pat priimta referendume 1992 m. birželio 28 d. atkurtos nepriklausomos Latvijos Respublikos konstituciniai pagrindai grindžiami 1922 m. vasario 15 d. Latvijos Respublikos Konstitucija, kuri vėliau buvo pakeista ir papildyta skirsniu apie žmonių teises ir laisves. Buvusios SSRS teritorijos kitoje dalyje taip pat vyko istoriniai pokyčiai. 1990 m. birželio 12 d. Rusijoje priimta deklaracija dėl valstybinio suvereniteto, o 1993 m. gruodžio 12 d. įvykusiame referendume paskelbta Rusijos Federacijos Konstitucija. Panašūs procesai vyko ir kituose buvusios SSRS vadinamosiose *Sąjungos respublikose*. 1994 m. priimta Baltarusijos Respublikos Konstitucija. 1992 m. lapkričio 6 d. Gruzijoje priimtas konstitucinės reikšmės įstatymas „Apie valstybės valdžią“, o 1994 m. paskelbta naujos redakcijos 1921 m. Gruzijos Konstitucija. 1993 m. sausio 28 d. priimta Kazachstano Respublikos Konstitucija, 1993 m. gegužės 5 d. – Kirgizijos Respublikos Konstitucija, 1992 m. gegužės 18 d. – Turkmėnijos Konstitucija, 1991 m. gruodžio 8 d. – Uzbekijos Respublikos Konstitucija. Konstitucijos buvo priimtos ir: Armėnijoje, Azerbaidžane, Ukrainoje, Moldovoje, Tadžikijoje.

Ketvirtąjį konstitucionalizmo raidos etapą žymi socialistinių konstitucijų sistemų egzistavimo pabaiga ne tik Europoje, bet ir kituose pasaulio kraštuose. Vykusių konstitucinių reformų metu siekta vadovautis konstitucinėmis vertybėmis, kurios brendo ilgaamžėje tautų kovoje dėl

demokratijos, laisvės, taip pat žmonių lūkesčiais dėl teisingesnio pasaulio ir savo šalių ateities. Naujos konstitucijos buvo grindžiamos demokratinio konstitucionalizmo raidos patirtimi, o tose valstybėse, kuriose jau buvo konstitucinio reguliavimo tradicijos, – ir nacionaliniu teisiniu paveldu.

Konstitucijų kūrėjai ir leidėjai, atsižvelgdami į dramatišką istorinę patirtį, siekė sukurti tokią valstybės valdžios struktūrą, kuri neleistų uzurpuoti valdžios ne tik autoritarams, bet ir politinėms jėgoms, kurių lozungai kvietė kurti nedemokratinę visuomenę. Laikantis kertinio valdžių padalijimo principo ieškota teisinių mechanizmų, kurie padėtų suderinti atstovaujamosios institucijos, t. y. parlamento, ir vykdomosios valdžios galias ir jų kompetencijų pusiausvyrą. Turint omenyje tai, kad beveik visur buvo steigiama prezidento institucija, įtemptai polemizuota apie valstybės vadovo reikšmę politinėje sistemoje. Visur vyko teisminės valdžios reforma, kuria siekta užtikrinti politines ir teisines sąlygas veikti nepriklausomam teismui. Vidurio ir Rytų Europoje bei kitų žemynų šalyse sukurti konstituciniai teismai, kurių pagrindinė priedermė buvo pasiekti, kad konstitucinės normos būtų ne politinės abstrakcijos, bet realus veiksnys, padedantis organizuoti valstybės ir visuomenės funkcionavimą. Šiuo atžvilgiu teisinės valstybės principui kaip demokratijos pradmeniui buvo suteikta ypatinga reikšmė, sukurtos atitinkamos teisinės priemonės.

Reikia pabrėžti ir tai, kad daugumoje naujųjų konstitucijų išraiškingiau suformuluotos žmogaus asmeninės, politinės, ekonominės, socialinės ir kultūrinės teisės bei laisvės. Šiuo atžvilgiu konstitucinių teisių samprata remiasi universaliomis teisių ir laisvių vertybėmis, kurios įtvirtintos pagrindiniuose tarptautinės teisės dokumentuose. Konstitucijose numatytos teisių ir laisvių garantijos, tarp jų – visapusiška teisminė gynyba. Pastaruoju metu perimant socialinės valstybės vakarietiškąją doktriną konstitucijose plačiai atskleistos socialinės, ekonominės ir kultūrinės teisės. Ši tendencija atspindi prieš tai vykusio konstitucinio proceso orientyrus ir jo būdingiausius ypatumus. Kitaip tariant, tęsėsi konstitucinės teisės socializavimas.

III

3. Konstitucijų klasifikavimas. Konstitucijų forma, struktūra ir turinys

Konstitucijų „dvynių“, t. y. sutampančių tiek savo forma, struktūra, tiek savo turiniu, pasaulyje nerastume. Kiekviena jų vienais ar kitais bruožais skirtinga. Kiekvienos konstitucijos savitumas, įsiprasminantis jos individualume, rodo skirtingas pasaulio valstybių konstitucionalizmo patirtis, konstitucijų kūrėjų siekius, vizijas, požiūrius. Tačiau konstitucijų įvairovėje galima įžvelgti ir tam tikrų šių aktų panašumų, bendrų jas vienijančių dalykų. Konstitucijas skiriantys ar vienijantys bruožai, ypatybės leidžia jas klasifikuoti (tipologizuoti). Konstitucijų skirstymas į tam tikras grupes ir tipus padeda jas palyginti, išryškinti konstitucijų bendrybes ir originalumą, nubrėžti paraleles, įžvelgti tam tikrus dėsningumus, pastebėti vienų ar kitų konstitucijų charakteringumus.

Prieš nagrinėjant konkrečias konstitucijų tipologijas reikia pasakyti, kad bet koks jų klasifikavimas yra sąlyginis, nes nėra konstitucijų, kurios sutaptų pagal visus požymius.

Konstitucijų tipologijos kriterijų gali būti įvairių: konstitucijos forma, struktūra, priėmimo būdas, keitimo tvarka, galiojimo laikotarpis, valdymo ir sandaros forma valstybėje, politinis režimas, konstitucijos priėmimo laikotarpis ir kt.

Pagal formą konstitucijos skirstomos į **kodifikuotas ir nekodifikuotas** (alternatyviai tokio tipo konstitucijas yra siūloma vadinti neformalizuotomis arba joms apibūdinti vartoti pavadinimą *konstituciniai teisiniai junginiai*). Konstitucijos priskyrimą atitinkamam tipui lemia atsakymai į klausimus: koks konkrečioje šalyje yra konstitucinių principų bei normų įtvirtinimo būdas? Ar valstybėje egzistuoja rašytinis teisės aktas (arba keli rašytiniai teisės aktai), kuriame konsoliduojami konstitucinės teisės normos ir principai? Rašytinėse konstitucijose teisės normos ir principai išreiškiami raštu viename ar keliuose konstituciją sudarančiuose dokumentuose. Esant nerašytinei konstitucijai kai kurios konstitucinės taisyklės išreikštos nerašytiniuose teisės šaltiniuose (papročiuose, tradicijose,

prerogatyvose ir pan.) ir nėra vieno ar kelių teisės aktų, konsoliduojančių konstituciją sudarančias normas bei principus. Kitaip tariant, neformaliąją konstituciją sudaro konstitucinio turinio teisinės normos, įtvirtintos skirtingos formos teisės šaltiniuose.

Pagal priėmimo būdą mokslinėje literatūroje išskiriamos **dovanotosios** (dar vadinamos oktrojuotomis), **tautos** arba **tautos atstovų** (steigiamojo susirinkimo, konvento ar parlamento su tam tikslui suteiktais ypatingaisiais įgaliojimais) priimtos konstitucijos. Pirmuoju atveju konstituciją tautai dovanoja valstybės vadovas (paprastai monarchas), antruoju konstituciją tiesiogiai priima pati tauta, trečiuoju – konstituciją priima atstovaujamoji institucija, kurią sudaro įgaliotieji tautos atstovai. Pasaulio praktikoje yra buvę atvejų, kai konstitucijos buvo priimtos derinant du priėmimo būdus. Pavyzdžiui, pirmiausia konstitucija priimama steigiamajame susirinkime arba parlamente, tada perduodama tvirtinti tautai referendume. Taip, pavyzdžiui, buvo priimtos 1946 m. Prancūzijos, 1978 m. Ispanijos, 1991 m. Bulgarijos, 2000 m. Šveicarijos konstitucijos.

Pagal poveikį visuomeniniams santykiams konstitucijos skirstomos į **realias ir fiktyvias**. Realios konstitucijos yra tokios, kurios iš tiesų veikia ir daro apčiuopiamą įtaką visuomenės bei valstybės gyvenimui. Konstitucijos realumui ypač svarbus jos, kaip tiesiogiai taikomo teisės akto, juridinis pripažinimas ir šio principo laikymosi užtikrinimas. Fiktyvios konstitucijos būdingos nedemokratiniams (autoritariniams ir totalitariniams) režimams. Šiose konstitucijose deklaruojamas demokratines nuostatas paneigia valstybės valdžios institucijų praktika, t. y. konstitucijos imperatyvai nėra vykdomi, tikroji padėtis valstybėje nedera su konstitucijos turiniu. Galima sakyti, kad valstybėse, turinčiose fiktyvią konstituciją, greta *de iure* konstitucijos egzistuoja kita – *de facto* konstitucija.

Pagal galiojimo laiką konstitucijos skirstomos į laikinąsias ir nuolatines. *Laikinosiomis* įvardijamos konstitucijos, kurių galiojimo terminas iš anksto yra apibrėžtas tam tikru laikotarpiu arba siejamas su tam tikru įvykiu (pavyzdžiui, iki bus priimta nauja nuolatinė konstitucija). Konstitucijų laikinumą dažniausiai lemia tai, kad atsiradus naujai valstybei ar

pasikeitus jos politiniam režimui valstybė negali gyvuoti be nustatytų valdžios organizavimo ir funkcionavimo, asmens padėties teisinių pagrindų, o iš karto priimti kokybišką, gerai apgalvotą, pilietinės visuomenės interesus atitinkančią konstituciją – pakankamai sudėtinga. Todėl dažnai pereinamajam laikotarpiui yra priimamas svarbiausius konstitucinius klausimus reguliuojantis laikinas pagrindinis valstybės teisės aktas. *Nuolatinėmis* konstitucijomis vadinamos tokios, kurių galiojimo trukmė nėra nustatyta. Natūralu, kad apibūdinimas „nuolatinė konstitucija“ nereiškia, kad konstitucija yra amžina. Tiesiog priimant tokią konstituciją jos galiojimo laikas nėra iš anksto apibrėžiamas ir siekiama, kad konstitucija galiotų ilgai. Nuolatinio pobūdžio konstitucijų galiojimo trukmės aspektu pasaulio konstitucionalizmo istorija taip pat labai įvairi. Pavyzdžiui, pirmoji pasaulyje priimta JAV Konstitucija (1787 m.) tebegalioja iki šiol, o pirmoji Prancūzijos Konstitucija (1791 m.) negaliojo nė metų.

Kitas konstitucijų skirstymo į tipus kriterijus – konstitucijos pataisų proceso sudėtingumas. Pagal tai konstitucijos skirstomos į lanksčias ir griežtas. *Lanksčios konstitucijos* yra tos, kurias parlamentas gali lengvai pakeisti. Šiuo atveju konstitucijos pataisos priimamos tokia pačia tvarka kaip paprasti įstatymai (klasikinis pavyzdys – Didžiosios Britanijos Konstitucija) arba jos pataisoms priimti būtina absoliuti ar santykinai nedidelė kvalifikuota balsų dauguma. *Griežtos konstitucijos* keičiamos taikant sudėtingą procedūrą, apimančią įvairius konstitucijos keitimo procesą pasunkinančius teisinius instrumentus. Griežtos konstitucijos pavyzdys – 1787 m. JAV Konstitucija. Jos V straipsnyje nustatyta, kad Konstitucijos pataisos priimamos, jeigu šioms pritaria 2/3 abejų Kongreso Rūmų narių ir vėliau pataisas ratifikuoja 3/4 valstijų įstatymų leidžiamieji susirinkimai ar konventai. JAV Konstitucijos gyvavimo istorija patvirtina jos keitimo sudėtingumą. Nors daugiau kaip per du šimtus JAV Konstitucijos galiojimo metų buvo pateikta tūkstančiai pasiūlymų ją keisti, iki šiol tėra priimtos tik 27 šios konstitucijos pataisos. Griežtų konstitucijų pavyzdžiais mokslinėje literatūroje taip pat laikomi Airijos, Graikijos, Italijos, Japonijos, Prancūzijos, Vokietijos konstituciniai aktai.

Pagal konstitucija nustatomą valstybės valdymo formą konstitucijos skirstomos į monarchijų ir respublikų konstitucijas; pagal konstitucijoje įtvirtintą valstybės sandarą – į federacinių ir unitarinių valstybių konstitucijas; pagal konstitucija nustatytą politinį režimą – į demokratines ir nedemokratines konstitucijas. Federacinėse valstybėse konstitucijos dar gali būti skirstomos į nacionalinę konstituciją (t. y. visos valstybės konstituciją) ir federacijos subjektų (kaip antai JAV – valstijų, Vokietijoje – federalinių žemių) konstitucijas. Pavyzdžiui, Šveicarijoje galioja Šveicarijos Konstitucija, o Konfederaciją sudarantys kantonai turi ir savo atskiras kantonų konstitucijas.

Konstitucijos klasifikuojamos ir pagal tai, kokiu laiku jos yra priimtos. Tai susiję su konstitucionalizmo istorijoje išryškėjusiais konstitucijų raidos etapais, konstitucijų kartomis. Pristatant konstitucijų kartas dažniausiai išskiriami *keturi pasaulio konstitucijų raidos etapai*. Pirmasis iš jų apima laikotarpį nuo pirmųjų konstitucijų priėmimo iki Pirmojo pasaulinio karo. Antrasis – tarpukarį, t. y. laikotarpį tarp Pirmojo ir Antrojo pasaulinių karų. Trečiasis konstitucijų raidos etapas žymi laikotarpį nuo Antrojo pasaulinio karo iki XX a. aštuntojo ir devintojo dešimtmečio. Ketvirtasis – nuo XX a. devintojo dešimtmečio iki dabar. Todėl ir konstitucijos šiuo pagrindu atitinkamai skirstomos į pirmojo, antrojo, trečiojo ir ketvirtojo pasaulio konstitucijų raidos etapo konstitucijas, arba pirmosios, antrosios, trečiosios ir ketvirtosios kartos konstitucijas. Pirmajai grupei priskiriamos, pavyzdžiui, 1787 m. JAV, 1791 m. Lenkijos–Lietuvos, 1791 m. Prancūzijos, 1814 m. Norvegijos, 1831 m. Belgijos, 1868 m. Liuksemburgo, 1874 m. Šveicarijos, 1887 m. Nyderlandų, 1871 m. Vokietijos, 1889 m. Japonijos konstitucijos, antrajai – 1919 m. Vokietijos (vadinamoji Veimaro) Konstitucija, 1920 m. Austrijos, Čekoslovakijos, Estijos konstitucijos, 1922 m. Latvijos ir Lietuvos konstitucijos. Trečiosios grupės ryškiausi pavyzdžiai – 1946 m. ir 1958 m. Prancūzijos konstitucijos, 1947 m. Italijos Konstitucija, 1947 m. Japonijos Konstitucija, 1949 m. VFR Pagrindinis Įstatymas, 1975 m. Graikijos, 1976 m. Portugalijos, 1978 m. Ispanijos konstitucijos. Į ketvirtąją grupę patenka:

1991 m. Bulgarijos ir Rumunijos, 1992 m. Lietuvos, Estijos, Čekijos, Slovakijos konstitucijos, 1997 m. Lenkijos Konstitucija, 2004 m. Afganistano, 2011 m. Vengrijos, 2014 m. Egipto, 2015 m. Nepalo ir kitos šiuo laikotarpiu priimtos konstitucijos.

Prieš aptariant konstitucijų formos, struktūros ir turinio klausimus pirmiausia derėtų priminti, kad pagal formą konstitucijos gali būti rašytinės ir nerašytinės. Be abejonės, dauguma pasaulio valstybių turi rašytines konstitucijas. Nerašytinės formos konstitucijų pasitaiko labai retai. Atkreiptinas dėmesys, kad nerašytinės konstitucijos terminas nėra visiškai tikslus, nes pasaulyje nėra valstybės, kurios visos konstitucinės teisinės nuostatos būtų nerašytinės. Dėl šios priežasties valstybėmis, neturinčiomis rašytinės konstitucijos, laikomos tokios šalys, kurių kai kurios konstitucinės taisyklės nėra įtvirtintos rašytiniuose teisės šaltiniuose arba kurių konstitucija nėra formalizuota. Kaip tokių valstybių pavyzdžiai minimi Didžioji Britanija, Naujoji Zelandija (iki 1986 m.), Izraelis ir San Marinas. Klasikiniu nerašytinės konstitucijos pavyzdžiu laikoma Didžiosios Britanijos Konstitucija. Šiuolaikinėje Didžiojoje Britanijoje konstitucijos sąvoka apima visumą įstatymų (statutų), teismų precedentų ir konstitucinių susitarimų (konvencijų), kurie nustato, kaip formuojamos valstybės institucijos ir kokius jos turi įgaliojimus, kokie yra valstybės institucijų tarpusavio santykių principai, taip pat valstybės ir piliečių santykių teisiniai pagrindai. Galima sakyti, kad britų konstituciją sudaro trys sudėtinės dalys: statutinė teisė (angl. *Statute Law*), bendroji teisė (angl. *Common Law*) ir konstituciniai susitarimai (angl. *Constitutional Conventions*). Taigi Didžiojoje Britanijoje nėra formalaus konstitucinio akto, o įvairios konstitucinės taisyklės skirtinguose teisės šaltiniuose įtvirtinamos tiek rašytine, tiek nerašytine forma.

Izraelis taip pat neturi rašytinės konstitucijos formaliąja prasme. Nors šios šalies konstitucionalistai vartoja terminą „pagrindinis įstatymas“, jis apima daugelį parlamento įprasta tvarka priimtų įstatymų. Į šią sąvoką patenka įstatymai, nustatantys valstybės valdžios institucijų sistemą, parlamento, prezidento, vyriausybės įgaliojimus, teismų teisinę padėtį, taip

pat įstatymai, reguliuojantys kariuomenės, valstybės finansų santykius, sostinės statusą ir kt. Šiuo metu pagrindiniais įstatymais laikomi šie Kneseto priimti aktai: 1958 m. Kneseto įstatymas, 1960 m. Izraelio žemių įstatymas, 1964 m. Valstybės prezidento įstatymas, 1975 m. Valstybės ūkio įstatymas, 1976 m. Kariuomenės įstatymas, 1980 m. Įstatymas dėl Jeruzalės, Izraelio sostinės, 1984 m. Teismų įstatymas, 1988 m. Valstybės kontrolieriaus įstatymas, 1992 m. Žmogaus orumo ir laisvės įstatymas, 1994 m. Verslo laisvės įstatymas, 2001 m. Vyriausybės įstatymas, 2014 m. Referendumo įstatymas, 2018 m. Izraelio – Žydų tautos nacionalinės valstybės įstatymas. Be šių įstatymų, konstitucinės teisės šaltiniu laikoma ir Izraelio Aukščiausiojo Teismo jurisprudencija, kurioje atskleidžiami šios šalies konstitucinės teisės principai. Pavyzdžiui, nors formaliai „pagrindinį įstatymą“ sudarančių teisės aktų normos neturi įstatymais nustatytos aukštesnės teisinės galios, palyginti su kitais įstatymais, toks teisinis principas buvo pripažintas garsioje 1995 m. *Bank Mizrahi v. Migdal Cooperative Village* byloje. Joje Izraelio Aukščiausiasis Teismas suformulavo ne tik vadinamojo pagrindinio įstatymo viršenybės, bet ir konstitucinės kontrolės – Aukščiausiojo Teismo galios tikrinti Kneseto priimtų įstatymų konstitucingumą – doktriną. Minėtos bylos sprendimu pirmą kartą Izraelio valstybės istorijoje Kneseto priimtas įstatymas buvo pripažintas prieštaraujančiu „pagrindiniam įstatymui“, t. y. antikonstituciniu.

Kalbant apie rašytines konstitucijas reikia paminėti, kad jos taip pat gali būti klasifikuojamos į: kodifikuotas, nekodifikuotas ir sudėtines kodifikuotas. Tokį rašytinių konstitucijų klasifikavimą lemia konstitucijos, kaip teisinio akto, vientisumo aspektas, ir tai, ar konstitucija turi ją papildančių aktų, t. y. konstitucijos sudedamųjų dalių.

Kodifikuota konstitucija – tai vientisas aukščiausiosios teisinės galios aktas. Tokia yra 1787 m. JAV Konstitucija, 1949 m. Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinis Įstatymas, 1992 m. Estijos Respublikos Konstitucija, 1997 m. Lenkijos Respublikos Konstitucija, ir kt.

Nekodifikuota konstitucija yra sudaryta iš kelių teisės aktų, turinčių aukščiausiąją juridinę galią. Pavyzdžiui, Švedijos Konstituciją sudaro

keturi teisiniai aktai: 1974 m. Valdymo formos aktas, 1810 m. Sosto paveldėjimo aktas, 1949 m. Spaudos laisvės aktas ir 1991 m. Išraiškos laisvės pagrindinis įstatymas. Kitas pavyzdys – Kanados Konstitucija. Ją sudaro ne tik 1982 m. Konstitucinis aktas, pakeitęs 1867 m. Britų Šiaurės Amerikos aktą, bet ir aktai, išvardyti jo priedėlyje. Nekodifikuota konstitucija galioja ir Austrijos Respublikoje, o, pavyzdžiui, Suomija nekodifikuotą konstituciją turėjo iki 2000 m. kovo 1 d., kai įsigaliojus naujai šios šalies kodifikuotai konstitucijai buvo panaikintas ilgą laiką galiojusių keturių atskirų konstitucinių aktų veikimas.

Kai kurie autoriai išskiria trečią rašytinės konstitucijos formą – **sudėtinę kodifikuotą konstituciją**. Tokią konstituciją sudaro aktas, oficialiai vadinamas konstitucija, ir jį papildantys teisiniai aktai (konstitucijos sudėtinės dalys). Pavyzdžiui, 1992 m. Čekijos Konstituciją sudaro aktas, oficialiai vadinamas Čekijos Respublikos Konstitucija, taip pat Pagrindinių teisių ir laisvių chartija, kiti konstitucijoje nurodyti aktai (Čekijos Konstitucijos 3 str., 112 str.). Kitas sudėtinės kodifikuotos konstitucijos pavyzdys yra 1958 m. Prancūzijos Konstitucija, kuri savo sudėtinėmis dalimis pripažįsta 1789 m. Žmogaus ir piliečio teisių deklaraciją, 1946 m. Prancūzijos Konstitucijos preambulę ir 2004 m. Aplinkos apsaugos chartiją.

Struktūros požiūriu skirtingų valstybių konstitucijos gali turėti savitumų, tačiau įprastai šį teisės aktą sudaro: preambulė (įvadinė dalis); pagrindinė dalis; baigiamosios, pereinamosios ar papildomosios nuostatos; kartais – priedai.

Konstitucijos preambulėje dažniausiai išvardijami konstitucinio reguliavimo tikslai, nurodomos istorinės konstitucijos priėmimo aplinkybės. Kartais preambulėse išreiškiami valstybės politikos principai ar įtvirtinamos pagrindinės žmogaus teisės ir laisvės. Kaip minėta, kad 1787 m. JAV Konstitucijos preambulėje skelbiama, jog konstitucija priimama siekiant sukurti tobulesnę sąjungą, įtvirtinti teisingumą, užtikrinti šalyje rimtį, organizuoti bendrą gynybą, rūpintis visuotine gerove, apsaugoti laisvės teikiamus gėrius. Tad tobulesnė valstijų sąjunga, teisingumas,

rimtis šalyje, piliečių gerovė yra pripažįstamos esminėmis JAV konstitucinės santvarkos vertybėmis, kurias turi užtikrinti viešoji valdžia. 1946 m. Prancūzijos Respublikos Konstitucijos preambulėje daugiausia dėmesio skiriama žmogaus teisėms ir laisvėms, jų politiniams, ekonominiams ir socialiniams principams. 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijos preambulėje įtvirtinti svarbiausi Lietuvos valstybingumo ir teisinės raidos aspektai, lietuvių tautos vertybinės nuostatos ir siekiai.

Kai kurių šalių konstitucijose preambulės nėra. Šios konstitucijos dalies nėra Belgijos, Graikijos, Italijos, Norvegijos, Nyderlandų konstitucijose. O, pavyzdžiui, Latvijos Respublikos Konstitucija, ilgą laiką neturėjusi preambulės, 2014 m. priėmus jos pataisas buvo papildyta šia dalimi.

Teisės moksle diskutuojama dėl konstitucijos preambulės teisinės reikšmės. Kai kurių autorių nuomone, preambulės nuostatos nėra teisė, jos nenustato teisinių imperatyvų, todėl įstatymų leidėjui gali daryti tik moralinį poveikį. Tokia pozicija grindžiama tuo, kad, kitaip nei kitų konstitucijos dalių normų ar principų, preambulės nuostatų teismai negali taikyti tiesiogiai. Teigiama, kad jos nuostatos yra pernelyg abstrakčios, neretai išreiškiamos kaip siekiai, todėl šiose nuostatose įtvirtintų principų negalima vertinti kaip tikrų teisinių taisyklių. Kiti autoriai laikosi požiūrio, kad preambulės nuostatos turi tokią pat reikšmę, kaip ir bet kurios kitos konstitucijos nuostatos. Pavyzdžiui, Prancūzijoje taip pat ilgą laiką buvo diskutuojama dėl 1958 m. Prancūzijos Konstitucijos preambulės teisiškumo. Šios konstitucijos preambulėje deklaruojama, kad prancūzų tauta iškilmingai skelbia savo pagarbą žmogaus teisėms ir nacionalinio suverenumo principams, apibrėžtiems 1789 m. Deklaracijoje, dar kartą patvirtintiems ir papildytiems 1946 m. Prancūzijos Konstitucijos preambule. Šiuo metu Prancūzijos Konstitucijos preambulė papildyta ir dar vienu prancūzų tautos įsipareigojimu – gerbti teises ir pareigas, įtvirtintas 2004 m. Aplinkos apsaugos chartijoje. Mokslinius debatus dėl Konstitucijos preambulės reikšmės išsprendė Prancūzijos Konstitucinė Taryba, 1971 m. liepos 16 d. sprendimu (*Decision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971*) pripažinusi preambulės teisinę reikšmę.

Pagrindinė konstitucijos dalis paprastai skirstoma į skyrius, skirsnius, straipsnius ir paragrafus, išdėstomus pagal tam tikrą numeraciją. Paprastai kiekvienas konstitucijos skyrius yra susijęs su konkrečia visuomeninių santykių sritimi. Neretai pirmame skyriuje išdėstomos normos ir principai, įtvirtinantys konstitucinės santvarkos pagrindus: tautos suverenitetą, demokratiją, pagarbą žmogaus teisėms ir laisvėms, valdžių padalijimą, jų galių ribojimą ir pan. Kai kurių konstitucijų pagrindinė dalis pradedama žmogaus teisių ir laisvių katalogu. Taip parodoma šio konstitucinio instituto svarba. Kiti konstitucijos skyriai dažniausiai būna skirti valstybės valdžios organizacijai, jos sistemai, valdžios institucijų tarpusavio santykiams. Paprastai kiekvieną valdžią apibrėžiančios teisinės nuostatos išdėstomos atitinkamais skyriais: parlamentas, valstybės vadovas, vyriausybė, teismai. Atskiruose konstitucijos skyriuose gali būti įtvirtinami federacijos ir jos subjektų kompetencijos atribojimo, vietinio valdymo ir savivaldos, užsienio politikos, kariuomenės, valstybės saugumo ir gynybos, kontrolės institucijų, tarptautinių ir kitų santykių konstituciniai pagrindai.

Baigiamųjų, pereinamųjų ar papildomųjų nuostatų dalyje įtvirtinamos normos, kurios reguliuoja konstitucijos įsigaliojimą, joje numatytų valdžios institucijų sudarymo terminus ir jos keitimo taisykles, jeigu šis klausimas nėra sureguliuotas pagrindinėje dalyje. Be to, joje gali būti nustatomas atskirų konstitucijos nuostatų įsigaliojimo laikas, aiškinamos pagrindinės konstitucijos dalies normos, įtvirtinamos išimtys ir pan.

Kai kuriose konstitucijose pateikiami priedai. Pavyzdžiui, 1949 m. Indijos Konstitucija turi daugiau nei dešimt priedų, kuriuose apibrėžiamos valstijų teritorijos, valstybės pareigūnų atlyginimo dydžiai, vietų Valstijų taryboje paskirstymas, pateikiami priesaikų tekstai, aptariami tam tikrų teritorijų administravimo ir kontrolės klausimai, oficialios kalbos, išaiškinamos kai kurios konstitucijoje vartojamos sąvokos ir kt.

Rašytinės kodifikuotos konstitucijos skiriasi ne tik savo struktūra, bet ir apimtimi. Šiuolaikinės konstitucijos dažniausiai turi 100–150 straipsnių. Vis dėlto yra ir tokių, kurias sudaro gerokai daugiau straipsnių.

Kaip tokie „konstitucinės grafomanijos“ pavyzdžiai neretai pateikiami: 1949 m. Indijos Konstitucija, sudaryta iš 395 straipsnių (neskaitant prieduose įtvirtintų nuostatų); 1976 m. Portugalijos Konstitucija – beveik 300 straipsnių, 1988 m. Brazilijos Konstitucija – 250 straipsnių. Kaip priešingybę galima paminėti, kad 1787 m. JAV Konstituciją tesudaro 7 straipsniai ir 27 iki dabar priimtos pataisos. Beje, JAV Konstitucija buvo viena iš trumpiausių. Skaičiuojama, kad pradiniame jos tekste tebuvo apie keturi tūkstančiai trys šimtai žodžių, o dabar, kartu su priimtų pataisų nuostatomis, šis skaičius išaugo iki devynių tūkstančių. Taigi per šios konstitucijos galiojimo laiką įvykę valstybinio gyvenimo pokyčiai, atsispindėję pataisose, ją praplėtė beveik dvigubai.

Reikia pasakyti, kad mokslinėje doktrinoje išsakoma nuomonė, jog konstitucija turi būti trumpa ir glausta. Jos trumpumas – esminė idealios konstitucijos formos ypatybė. Konstitucijoje turėtų tilpti tik pats minimumas, kokį gali turėti teisinių normų sistema. Panašios pozicijos laikomasi ir teismų praktikoje. JAV Aukščiausiasis Teismas jau 1819 m. *McCulloch v. State of Maryland* byloje pabrėžė, kad „konstitucija, kurioje labai tiksliai, detaliai bus formuluojamos visos taisyklės bei jų įgyvendinimo prasmės, įgis teisiniam kodeksui būdingą ištęstumą ir taps sunkiai suvokiama žmogaus protui. Visuomenė tokios konstitucijos tikriausiai niekada nesuprastų. Konstitucijos prigimtis lemia, kad turi būti pažymėti tik esminiai jos kontūrai, svarbiausi dalykai, o kitkas išvedama iš minėtų dalykų esmės.“

Tyrinėjant konstitucijų raidą pasaulyje tenka konstatuoti, kad konstitucijų turinys ir jo apimtis nuolat kinta. Pirmosios pasaulio valstybių konstitucijos buvo labiau orientuotos į valstybės valdymo sistemos įtvirtinimą, valdžių įgaliojimų apibrėžimą, atskirų valdžios šakų santykių nustatymą. Ilgainiui konstitucijų turinys pradėtas plėsti. Į jį buvo įtraukiama naujų klausimų, plačiau ir išsamiau reglamentuoti konstitucijose jau įtvirtinti dalykai. Pavyzdžiui, pirmajai konstitucijų kartai atstovaujančioje 1787 m. JAV Konstitucijoje žmogaus teisėms iš pradžių buvo skirta menkai dėmesio. Pradiniame šios konstitucijos tekste apsiribota tik kelių

asmens teisių pažodiniu įtvirtinimu. Vėliau žmogaus teisių katalogas joje pradėtas plėsti. Konstitucijos pataisomis įtvirtintos naujos teisės ir nauji asmens teisinio statuso aspektai. Keičiantis konstitucijų kartoms ši tendencija ypač ryški. Šiuolaikinių konstitucijų tekstuose žmogaus teisių skyriai neretai užima gana didelę konstitucijos turinio dalį.

III

Žmogaus teisių raida pasaulyje buvo ir yra viena iš svarbiausių konstitucijų turinio kaitos priežasčių. Žmogaus teisių evoliucija, jų teisinių garantijų sistemos vystymasis labai dažnai tampa konstitucinio reguliavimo plėtojimosi dingstimi. Didelę įtaką konstitucijų turiniui daro pasaulinės konstitucionalizmo aktualijos: naujos idėjos, srovės, patirtys. Pavyzdžiui, XX a. konstitucijose imtas stiprinti valstybės vaidmuo socialinėje ir ekonominėje srityse, tuo tikslu fiksuojant atitinkamus valstybės įsipareigojimus, stiprinant socialinės ir ekonominės sistemos institutus. Beveik visuotine tendencija šiuo laikotarpiu tapo europietiškojo konstitucinės justicijos modelio įtvirtinimas valstybių konstitucinėse sistemose. Pastaroji naujovė ne tik institucionalizavo konstitucinio teisingumo vykdymo mechanizmą, nustatė naują asmens teisių ir laisvių apsaugos kokybę, bet ir lėmė pačios konstitucijos esmės transformacijas.

Konstitucijos turinio pokyčius gali lemti ir kiti išoriniai bei vidiniai veiksniai: negatyvios patirtys, teritorinės pertvarkos, valstybės geopolitinė orientacija, tarptautiniai santykiai ir iš jų kylantys įsipareigojimai, valstybės narystė viršnacionalinėje teisinėje sistemoje (pavyzdžiui, Europos Sąjungoje), konstitucinės jurisprudencijos plėtotė, tarptautinių žmogaus teisių teismų praktika ir kt. Sprendimą keisti konstituciją taip pat gali lemti globalizacijos vyksmas, klimato kaita ir su tuo susiję aplinkosaugos tikslai, religinis fundamentalizmas, terorizmo grėsmė, demografiniai pokyčiai ir migracija, valstybėje vykstantys politiniai procesai, ryškėjantys konstitucijos trūkumai, didėjantis atotrūkis tarp materialiosios ir formaliosios konstitucijų.

4. Konstitucijos aiškinimas

Konstitucijos aiškinimas – esminė jos taikymo sąlyga, šio teisės akto veiksmingumo ir gyvybingumo prielaida. Interpretuojama konstitucija tampa visavertė, pasiekiama konstitucinio reguliavimo pilnatvė. Poreikis aiškinti šį aukščiausiosios teisinės galios aktą yra užkoduotas pačioje konstitucijos esmėje. Visiškai nėra svarbu, kada konstitucija parengta ir priimta: ar prieš 200 metų, ar tik vakar. Būtinybę interpretuoti konstituciją lemia ne tiek jos amžius, kiek jos, kaip tiesiogiai taikomo teisės akto, prigimtis, taip pat ir konstitucijos universalumas, išreiškiantis jos, kaip atsakymų į visus konstitucingumo klausimus šaltinio, prasmę.

Taikyti konstituciją – tai suvokti ir atskleisti jos vidinį loginį turinį. Konstitucijos prasmė atskleidžiama ją aiškinant (interpretuojant). Konstitucijos aiškinimas nėra paprastas procesas. Jo savitumą ir išskirtinumą pirmiausia lemia ne kokių nors specialiųjų konstitucijos aiškinimo principų taikymas, bet tai, kad įprasti interpretavimo principai taikomi ypatingam teisės aktui.

Konstitucijos taikymui, kaip procesui, reikalingas subjektas, kuris aiškins ir taikys ją spręsdamas konkrečias visuomenės gyvenimo situacijas. Siekiant išvengti konstitucijos sampratų įvairovės ir teisinės suirutės, turi būti tik vienas subjektas, kurio pozicija dėl konstitucijos prasmės bus galutinė, visus teisiškai saistanti ir privaloma. Toks principinis nusistatymas pagrįstas tuo, kad subjektyvų konstitucijos nuostatų daugiaprasmiškumą galima įveikti tik oficialaus jos aiškinimo dėka.

Pasaulio valstybių konstitucinė praktika liudija, kad oficialaus konstitucijos aiškintojo statusas suteikiamas konstitucinės justicijos institucijoms, t. y. tik joms pavedama formuluoti vienareikšmę konstitucijos sampratą – oficialią konstitucinę doktriną, kuri suteikia konstitucijai tą turinį, kuris tampa teisėtumo etalonu ir priemone, užtikrinančia teisės normų sistemiškumą. Siekiant išvengti teisės sistemos vidinio neveiksmingumo, konstitucijose nustatoma (įgaliojimai aiškinti konstituciją gali būti įtvirtinami ir tiesiogiai, ir netiesiogiai), kokia institucija bus atsakinga už konstitucijos viršenybės užtikrinimą, o sykiu ir konstitucijos

interpretavimą. Taigi būtent konstituciniame valstybės akte yra nurodoma institucija, kurios pateikiamas konstitucijos aiškinimas teisine prasme yra galutinis ir neskundžiamas. Daugumoje Europos valstybių šios funkcijos patikėtos konstituciniams teismams (kai kuriose šalyse vadinamiems konstituciniais tribunolais), JAV bei Šiaurės Europoje (Estijoje, Danijoje, Norvegijoje) – aukščiausiesiems teismams, Prancūzijoje – Konstitucinei Tarybai. Ne veltui, pavyzdžiui, kalbant apie JAV konstitucinę sistemą sakoma, kad galutiniu konstitucijos prasmės aiškinimo arbitru Aukščiausiąjį Teismą padarė konstitucijos kūrėjai ir istorija.

Žinoti konstitucijos tekstą nelygu ją pažinti. Pažinimą sunkina įvairūs veiksniai: teksto glaustumas, dažnai pasitaikantis nuostatų dviprasmiškumas, abstraktumas, tam tikrų dalykų nutylėjimai, sisteminis konstitucijos pobūdis ir kt.

Konstitucijos prigimtis lemia, kad šio teisės akto tekstas (lot. *expressis verbis*) tarsi fiksuoja tik jo kontūrus, suvokimo orientyrus. Sakoma, kad konstitucija – tai gairė, kuri nustato rėmus ir suteikia galimybę identifikuoti teisinį konfliktą, dilemą ar iššūkį, tačiau paprastai nepasiūlo tiesaus atsakymo į visuomenei rūpimą klausimą. Tad konstitucijos teksto prasmė eventualiai užpildoma konstitucine jurisprudencija. Netgi iš pirmo žvilgsnio aiškios konstitucijos normos gali turėti gilesnę, ne iš karto pastebimą teisinę prasmę. Kitaip tariant, jeigu konkreti konstitucinė nuostata nėra pritaikyta teisminėje praktikoje, darytina išvada, kad šios nuostatos juridinė prasmė nėra iki galo aiški. Ir tuomet, kai oficialus konstitucijos aiškintojas vienoje ar kitoje byloje „praskleidžia“ vienos ar kitos konstitucijos normos arba principo turinį negalima teigti, kad jų esmės pažinimas yra užbaigtas, galutinai materializuotas. Konstitucijos, kaip sisteminio akto, teisinio pažinimo procesas yra fragmentiškas, tačiau jis nenutrūksta ir nuolat plėtojasi. Tai dėsningas socialinės tikrovės dinamiškumo padarinys.

Sąlygiškai galima teigti, kad konstitucija kinta sulig kiekviena išnagrinėta konstitucine byla. Kaskart, kai byloje priimamas konstitucinės justicijos institucijos sprendimas, konstitucija tampa aiškesnė, konkretesnė,

platesnė. Taigi interpretacijoje *inter alia* reiškiasi nuolatinis konstitucijos prasmės kūrimas. Oficialaus konstitucijos aiškintojo vaidmenį vaizdingai yra apibūdinęs JAV prezidentas W. Wilsonas: „Aukščiausiasis Teismas yra tarsi konstitucinis konventas nenutrūkstamai besitęsiančioje sesijoje."

Aiškinant konstituciją taikomi įvairūs teisės aiškinimo metodai: sisteminis, bendrųjų teisės principų, loginis, teleologinis, įstatymų leidėjo ketinimų, precedentų, istorinis, lyginamasis ir kt. Šių metodų viseto taikymas aiškinant konstituciją suteikia galimybę įgyvendinti jos, kaip visuomenės sutarties ir aukščiausios teisinės galios akto, paskirtį, užtikrinti tas vertybes, kuriomis konstitucija yra grindžiama.

Aiškinant konstitucija ne tik plėtojama, bet ir tampa dinamiška, „gyva" teise. Gyvosios konstitucijos idėja įprasmina konstitucijos dinamizmą, evoliuciją, konstitucijos galėjimą prisitaikyti prie nuolatinės socialinio konteksto kaitos. Požiūris į konstituciją kaip į gyvą teisinį aktą remiasi nuostata, jog tam, kad būtų veiksminga, konstitucija neturi būti statiška; priešingai: ji turi gebėti prisitaikyti prie vertybių ir aplinkybių, kurios kinta, nes būtis nuolat kinta. Todėl konstitucijos normų ir principų vidinis loginis turinys aiškinamas atsižvelgiant į kiekvieno laikotarpio, kuriuo sprendžiami konkretūs konstituciniai ginčai, kontekstą.

Gyvosios konstitucijos idėja nėra vien tik konstitucinės teisės teorijos dalykas. Ji įvairiais aspektais atsispindi konstitucinėje praktikoje. 1910 m. *Weems v. U.S.* byloje JAV Aukščiausiasis Teismas pabrėžė, kad tiek konstitucinės, tiek statutinės teisės turinys yra nulemtas blogos patirties, tačiau tai nereiškia, jog dėl šios priežasties bendrinė teisės kalba ir jos prasmė turi apsiriboti tik tomis blogio formomis, su kuriomis tuo metu buvo susiduriama. Laikas lemia pokyčius, sukuria naujas sąlygas ir tikslus. Siekiant, kad principas būtų gyvybingas, jis privalo pasiduoti platesniam pritaikomumui, o ne tik tai blogybei, kuri jį pagimdė.

Australijos Aukščiausiojo Teismo jurisprudencijoje (1926 m. *Commonwealth v Kreglinger & Fernau Ltd* byla) apie konstitucijos aiškinimą pasakyta, kad konstitucijos yra sukurtos ne dėl pavienio atvejo, o dėl tęstinio bendruomenės gyvenimo ir pažangos, ir tai neabejotinai daro

įtaką jų bendrai prasmei ir veikimui.

Vokietijos Federalinis Konstitucinis Teismas vadinamojoje *Life Imprisonment Case* (1977 m.) byloje nurodė, kad nei tikra istorija, nei kūrėjų idėjos ar intencijos neturi lemiamos reikšmės interpretuojant Pagrindinio Įstatymo nuostatas, nes nuo šio įstatymo priėmimo laiko supratimas apie žmogaus teisių turinį, jų tikslą ir funkciją yra nuodugnesnis.

Norris v. Attorney General bylos (1984 m.) sprendime Airijos Aukščiausiasis Teismas pabrėžė, kad aiškinant konstituciją nelogiška taikyti 1937 m. mąstymą 1983 metų poreikiams. Juk šiuo metu neįmanoma tiksliai identifikuoti 1937 metų Airijos tautos standartų ir papročių. Tad pakanka pasakyti, kad konstitucija yra gyvas dokumentas. Jos gyvybė priklauso ne nuo jos pačios, bet nuo žmonių, iš kurių ji atėjo, ir žmonių, kuriems ji suteikia teises ir nustato pareigas.

Kanados Aukščiausiasis Teismas, *Re B.C. Motor Vehicle Act* (1985 m.) byloje pasisakydamas dėl Kanados teisių ir laisvių chartijos (šis 1982 m. priimtas aktas yra sudedamoji Kanados Konstitucijos dalis) aiškinimo, nurodė, kad jei Chartijos prasmės būtų ieškoma šio akto svarstymo metu išsakytose nuomonėse, argumentuose ar intencijose, joje įtvirtintų teisių, laisvių ir vertybių turinys būtų įšaldytas jos priėmimo laiku. Tai lemtų, kad beveik nebūtų jokios arba būtų labai menka galimybė Chartijoje įtvirtintoms teisėms, laisvėms ir vertybėms augti, plėtotis ir prisitaikyti prie kintančių visuomenės poreikių. Todėl siekiant, kad Chartija kaip naujai pasodintas gyvasis medis turėtų galimybę augti ir prisitaikyti prie laiko, būtina pasirūpinti, kad istoriniai dalykai nestabdytų jos augimo.

Nagrinėdamas *A. v. Governor of Arbour Hill Primon* (2006 m.) bylą Airijos Aukščiausiasis Teismas konstatavo, kad konstitucija turi dinamiškumo savybę, ji turi būti aiškinama atsižvelgiant į šiuolaikines sąlygas. Dėl to visiškai įmanoma, kad tas pats įstatymas, kuris XXI a. yra pripažintas antikonstituciniu, 1940 ar 1950 metais galėjo būti laikomas ją atitinkančiu.

Konstitucijos aiškinimas tiesiogiai susijęs su konstitucinių precedentų keitimosi klausimu. Su šia problema neabejotinai susiduria kiekvienas

oficialus konstitucijos aiškintojas, nes išsami, visada ir visiems laikams tinkanti konstitucijos interpretacija konceptualiai negalima, kadangi konstitucijos samprata yra dinaminė, o ne statinė. Airijos Aukščiausiasis Teismas *McGee v. Attorney General* (1974 m.) byloje yra nurodęs, kad joks konstitucijos nuostatų aiškinimas negali būti galutinis visiems laikams. JAV Aukščiausiojo Teismo praktikoje (1992 m. *Planned Parenthood of Southeastern Pennsylvania v. Casey* byla) taip pat pabrėžta, kad *stare decisis* nėra neatšaukiamas įsakas, kas ir kokia tai būtų konstitucinė byla.

Konstitucijos aiškinimo reinterpretacija – tai galimybė atnaujinti, aktualizuoti konstitucijos prasmę ir jos suvokimą. Juk ir pats terminas „reinterpretacija“ reiškia aiškinimo atnaujinimą, interpretacijos pakeitimą. Žinoma, konstitucijos reinterpretacija nėra universali priemonė, galinti visiškai įveikti formaliųjų konstitucijos pataisų poreikį ir konstitucijos keitimo procedūrą apibrėžiantį jos skirsnį padaryti *de facto* neveikiantį. Reinterpretacijos galimybei turi būti pribręsta. Ji negali būti nesavalaikė, atsitiktinė, neturėti deramo pagrindo.

Taigi gyvoji konstitucija išgyvena ir patiria ne tik oficialios doktrinos nuoseklų vystymąsi, plėtotę, bet kartais – ir daugiau ar mažiau ryškią oficialios konstitucinės doktrinos deviaciją. Šiame kontekste verta prisiminti, kad konstitucionalizmo istorijoje įvairios konstitucinės vertybės (kaip antai lygiateisiškumas, tinkamas teisinis procesas, žodžio laisvė, asmens privataus gyvenimo neliečiamumas ir kt.) buvo interpretuotos visiškai skirtingai.

Pakeitus precedentą ankstesnis nėra ištrinamas iš teismo praktikos istorijos, tačiau nustoja savo teisinės galios, nes pasikeitęs teismo požiūris į tapačią teisinę problemą jį įveikia. Naujas precedentas sukuria naują teisinę taisyklę. Todėl kartais sakoma, kad oficialaus konstitucijos aiškintojo sprendimai daug aiškiau atskleidžia visuomenės istorinės ir socialinės raidos vaizdą negu pati konstitucija (jos tekstas).

5. Pasaulio valstybių konstitucijų rengimas, priėmimas ir keitimas

Demokratinėse teisinėse valstybėse konstitucija suprantama kaip svarbiausias, aukščiausiosios teisinės galios aktas, pagrindinis valstybės įstatymas. Konstitucija – tai valstybės aukščiausioji teisė. Ji nubrėžia gaires visai teisės sistemai, ją pagrindžia. Ji nustato valstybės, jos valdžios organizacijos ir veiklos principus, įtvirtina žmogaus teises ir laisves, jų konstitucines garantijas, apibrėžia asmens ir valstybės teisinių santykių pagrindus. Konstitucija yra vientisas, tiesiogiai taikomas steigiamojo pobūdžio aktas. Ji priimama ir keičiama ypatinga tvarka. Konstitucijos viršenybę teisinėje sistemoje ir konstitucinį teisingumą užtikrina konstitucinės kontrolės mechanizmas. Remiantis šiuolaikine konstitucijos samprata, konstitucija nėra vien tik formalaus teisės akto tekstas. Konstitucijos tekstas – tai tik viena jos pusė. Neatsiejamas konstitucijos turinio, jos esmės elementas yra konstitucinė jurisprudencija (oficialioji konstitucinė doktrina). Šiuolaikinė konstitucija – jurisprudencinė teisė, kurią įprasmina formalios konstitucijos teksto ir oficialaus jo aiškinimo vienovė.

Išskirtinę konstitucijos padėtį valstybės teisinėje sistemoje lemia jos prigimtis, t. y. ypatingas konstituciją suteikusios galios autoritetas. Demokratinėse valstybėse konstitucija suprantama kaip politiškai organizuotos bendruomenės (tautos) sutartis, kuria steigiama valstybės valdžia ir institucionalizuojama pati valstybė. Šiame akte materializuojasi tautos suverenitetas, nes konstitucija nustatoma sąmoningu, laisvu tautos (kaip visumos) sprendimu, kuriame *suprema potestas* reiškiasi steigiamosios galios pavidalu. Jau 1789 m. Žmogaus ir piliečio teisių deklaracijoje buvo skelbiama, kad viso suvereniteto šaltinis yra tauta; jokia grupė, joks individas negali įgyvendinti valdžios, kuri aiškiai nekyla iš šio šaltinio. Taigi per konstituciją steigiamoji galia legitimuoja valstybės valdžią ir fiksuoja jos teisėto veikimo ribas. Visa tai liudija, kad rašytinės konstitucijos atsiradimas – ypatingas, neordinarinis procesas.

Naujos konstitucijos „gimimą“ dažniausiai lemia trys veiksniai: valstybės atsiradimas, politinės santvarkos valstybėje pasikeitimas, įvykę

esminiai socialinio, politinio, ekonominio valstybės gyvenimo pokyčiai.

Pirmuoju atveju konstitucija įtvirtina naujos valstybės atsiradimą, t. y. konstituoja valstybę ir jos valdžią. Pavyzdžiui, 1787 m. priėmus pirmąją pasaulio rašytinę konstituciją buvo sukurtos Jungtinės Amerikos Valstijos. Per du šimtmečius šiuo aspektu nedaug kas pakito, nes jauniausia Europos valstybė – Kosovas, 2008 m. vasario 17 d. paskelbusi nepriklausomybės deklaraciją, netrukus priėmė Kosovo Respublikos Konstituciją, kuri suteikė teisinį pagrindą naujai atsiradusios valstybės egzistavimui.

Pasikeitus politinei santvarkai konstitucijos dažniausiai priimamos po visuomeninių politinių sąjūdžių, socialinių revoliucijų arba karinių perversmų atkūrus civilinę valdžią. Įvykus esminėms valstybės socialinio, politinio ar ekonominio gyvenimo permainoms būtinybę priimti naują konstituciją lemia tai, kad *de facto* atsiradusios kardinalios valstybinio gyvenimo permainos nebegali būti teisiškai įtvirtintos vien senosios konstitucijos pataisomis, nes įvykę pokyčiai nesuderinami su senąja konstitucine sistema.

Konstitucionalizmo istorijoje būta ir esama skirtingų konstitucijos priėmimo būdų. Ne visi iš jų atitinka šiuolaikinę konstitucijų kilmės doktriną, pripažįstamą demokratinių valstybių pasaulyje. Konstitucijos priėmimo būdai mokslinėje literatūroje skiriami pagal tai, kas įgyvendina steigiamąją, t. y. konstitucijos kūrimo, galią. Šiuo požiūriu konstitucijos gali būti dovanotos (oktrojuotos), priimtos tiesiogiai tautos arba specialius įgaliojimus turinčios, tautai atstovaujančios institucijos.

Dovanotoji (oktrojuota) konstitucija – pereinamuoju laikotarpiu iš absoliutinės į apribotąją monarchiją paplitęs konstitucijos priėmimo būdas. Tai monarchinei valdymo formai būdinga konstitucijos priėmimo tvarka. Tokią konstituciją monarchas vienašališkai, nedalyvaujant tautai ar tautos atstovams, dovanodavo savo valdiniams, sykiu įsipareigodamas laikytis konstitucijoje nustatytų jo galių ribojimų. Dažnai tokios konstitucijos vadintos chartijomis (pavyzdžiui, Prancūzijos karaliaus Liudviko XVIII 1814 m. birželio 4 d. Konstitucinė chartija). Apie tai, kad konstitucija yra oktrojuota, dažnai galima spręsti iš jos preambulės turinio. Pavyzdžiui,

1962 m. Monako kunigaikštystės preambulėje buvo nurodyta: „Mes, [princas Rainier III], nusprendėme dovanoti Valstybei naują konstituciją <...>." Šiuo būdu priimti ir 1952 m. Jordanijos, 1962 m. Kataro, 1992 m. Saudo Arabijos, 1996 m. Omano konstituciniai aktai. Dabartiniais laikais toks konstitucijų priėmimo būdas beveik nebetaikomas, nes konstitucijos dovanojimas niekaip nedera su demokratiniais valstybės valdymo principais.

Monarchijų konstitucinėje praktikoje egzistavo ir kitoks konstitucijų priėmimo būdas: konstitucija buvo priimama kaip monarcho ir renkamos kolegialios visai liaudžiai atstovaujančios institucijos sudaromas susitarimas. Esant tokiai valstybinio gyvenimo sanklodai monarchas išimtinių galių laisva valia dovanoti konstitucijos savo valdiniams, nes liaudžiai atstovaujanti institucija veikdavo kaip atsvara monarcho valdžiai ir sukurdavo politinių jėgų pusiausvyrą. Taip, pavyzdžiui, buvo priimta 1819 m. Viurtembergo Konstitucija.

Dėl susiklosčiusių istorinių aplinkybių unikalus valstybės konstitucinio akto priėmimo procesas vyko Vokietijoje. Po Antrojo pasaulinio karo Vokietija buvo suskirstyta į keturias okupacines zonas, kuriose valdžią perėmė keturių valstybių (Jungtinių Amerikos Valstijų, Didžiosios Britanijos, Prancūzijos ir Sovietų Sąjungos) suformuotos karinės vyriausybės. 1948 m. JAV, Didžioji Britanija ir Prancūzija pavedė jų valdomų zonų vadovybėms parengti šių trijų Vakarų Vokietijos dalių konstituciją. Galiausiai buvo susitarta, kad tokį konstitucinį aktą parengs Parlamentinė taryba, kurią sudarys 65 delegatai iš vienuolikos federacinių žemių. Jo parengimo darbą Parlamentinė taryba užbaigė 1949 m. gegužės 8 d. balsų dauguma pritarusi Pagrindinio Įstatymo projektui. Gavus okupacinių zonų karinių valdytojų ir Pagrindiniame Įstatyme numatyto dviejų trečdalių Vokietijos federacinių žemių parlamentų pritarimą, Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinis Įstatymas buvo pasirašytas, paskelbtas ir įsigaliojo 1949 m. gegužės 23 d. Priimtas konstitucinis dokumentas buvo pavadintas Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindiniu Įstatymu, o ne konstitucija, nes tikėtasi, kad netrukus visa Vokietija bus suvienyta ir

tada bus parengta nauja valstybės konstitucija. Kitaip tariant, Pagrindinis Įstatymas buvo projektuojamas kaip laikinas konstitucinis aktas, neturintis trukdyti suvienyti Vokietiją. Šį faktą liudijo tiek jo preambulės turinys, tiek, pavyzdžiui, nuostata, kad Pagrindinis Įstatymas neteks galios, kai įsigalios laisvu vokiečių tautos sprendimu priimta konstitucija. Tačiau Vokietijos suvienijimo teko laukti daugiau nei 40 metų. 1990 m. rugpjūčio 31 d. Federacinės Respublikos ir Vokietijos Demokratinės Respublikos vyriausybių sudaryta Vokietijos suvienijimo sutartimi, be kita ko, buvo susitarta, kad vieninga Vokietija bus atkurta remiantis Pagrindinio Įstatymo 23 straipsniu, kuriame numatytas kitų Vokietijos dalių prisijungimas prie teritorijos, kurioje taikomas Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinis Įstatymas. Priimtomis Pagrindinio Įstatymo pataisomis buvo pakoreguota jo preambulė ir 146 straipsnis įtvirtinant, kad vokiečiai pasiekė Vokietijos laisvę ir vienybę, todėl Pagrindinis Įstatymas yra taikomas visai vokiečių tautai. Šios pataisos įsigaliojo 1990 m. spalio 3-iąją. Nuo tada ši diena yra valstybinė šventė – Vokietijos vienybės diena.

Šiuolaikiniame demokratiniame pasaulyje konstitucijas priima arba pati tauta, arba specialiuosius įgaliojimus turinčios, tautai atstovaujančios institucijos. Tokia institucija, kuriai pavedama priimti valstybės konstitucinį aktą, gali būti: konstitucinis konventas, steigiamasis susirinkimas, steigiamasis kongresas, konstitucinis susirinkimas ir pan. Įgyvendindama jai suteiktus ypatinguosius įgaliojimus ši institucija parengia ir priima konstituciją. Seniausias tokios institucijos pavyzdys – JAV Konstituciją priėmęs Filadelfijos konventas. Taip pat paminėtinas Bulgarijos Respublikos Nacionalinis Susirinkimas, kuris 1991 m. priėmė šios šalies konstituciją. Dažniausiai priėmus konstituciją steigiamasis susirinkimas nustoja veikęs, pavyzdžiui, priėmus 1947 m. Italijos Konstituciją, 1976 m. Portugalijos Konstituciją, 1978 m. Ispanijos Konstituciją. Tada vadovaujantis priimtoje naujoje konstitucijoje nustatyta tvarka renkamas parlamentas, vykdysiantis jam šioje konstitucijoje nustatytus įgaliojimus. Tiesa, konstitucijos taikymo praktikoje pasitaiko retų atvejų, kai priėmus konstituciją tos pačios sudėties steigiamasis susirinkimas tampa parlamentu ir vykdo

parlamento funkcijas, pavyzdžiui, 1975 m. priėmus Graikijos Konstituciją Steigiamasis susirinkimas tapo naujoje konstitucijoje numatytu vienų rūmų parlamentu.

Kartais naują konstituciją parengia ir priima valstybės parlamentas. Taip buvo priimta 1991 m. Slovėnijos Konstitucija, 1992 m. Čekijos Konstitucija, 1992 m. Slovakijos Konstitucija.

Po Antrojo pasaulinio karo į konstitucijos priėmimo procesą vis dažniau pradėta tiesiogiai įtraukti pačią tautą. Nuo tada tapo įprasta konstitucijas priimti referendumu. Taip buvo priimtos 1944 m. Islandijos, 1946 m. ir 1958 m. Prancūzijos, 1946 m. Brazilijos, 1947 m. Italijos ir Venesuelos, 1975 m. Graikijos, 1976 m. Portugalijos, 1978 m. Ispanijos, 1988 m. Brazilijos, 1991 m. Rumunijos, 1992 m. Lietuvos, 1997 m. Lenkijos ir kitų šalių konstitucijos. Nors turi kai kurių trūkumų, šis konstitucijos priėmimo būdas yra demokratiškiausias ir geriausiai atspindi konstitucijos kaip tautos sutarties, kuria piliečiai įsipareigoja gyventi pagal joje įtvirtintas pamatines taisykles, idėją.

Viena iš svarbiausių konstitucijos priėmimo proceso stadijų – **konstitucijos projekto parengimas**. Konstitucijos tekstą, atsižvelgiant į pasaulinę konstitucinę praktiką, įprastai rengia steigiamasis susirinkimas arba parlamentas, tačiau kartais ši užduotis paskiriama vykdomajai valdžiai. Pavyzdžiui, parengti 1958 m. Prancūzijos Konstitucijos projektą konstituciniu įstatymu buvo pavesta Ch. de Gaulle'o vadovaujamai vyriausybei. Kita vertus, šiuo atveju įgaliojimus vyriausybei suteikiančiame konstituciniame įstatyme taip pat buvo nustatyti ir esminiai principai, kurių rengdama naujos konstitucijos projektą vyriausybė privalėjo paisyti.

Prieš pradedant nagrinėti konstitucijų keitimo (pataisų) klausimą reikėtų pabrėžti, kad konstitucija valstybėje kuria teisinę tvarką. Tvarką, kuri yra grindžiama suvereno valia, jo siekiais, valstybės politinio organizavimo vizija. Konsoliduodama tautos vertybes ir interesus konstitucija tampa ne tik politinės valstybės struktūros, bet ir visuomenės socialinių santykių turinio teisiniu pamatu. Konstitucijos tikslai yra ilgalaikiai, nes konstitucija – nevienadienis teisės aktas, ne keleriems ar keliolikai metų

kuriamas valstybinės bendruomenės gyvenimo teisinis pamatas. Tokia konstitucijos paskirtis ir prasmė suponuoja joje įtvirtinto teisinio reguliavimo stabilumo poreikį. Nekyla abejonių, kad konstitucijos stabilumas – svarbi valstybės stabilumo prielaida. Juk konstitucija yra politinio gyvenimo teisinis mechanizmas, valstybės teisinių būsenų ir vyksmų visuma, todėl tradicinė konstitucijos paskirtis – stabilizuoti politinį gyvenimą. Nestabili konstitucija valstybėje sukeltų įvairių nesklandumų: teisinių, politinių, socialinių, ekonominių, kultūrinių ir kt.

Taigi **konstitucijos stabilumas** – dėsningas šio teisės akto ypatumas, nes tik stabili konstitucija gali lemti nuoseklią valstybės raidą, būti politinio stabilumo, individualių laisvių, taip pat ekonominės raidos, socialinės pažangos ir taikaus dialogo visuomenėje pagrindu. Būtent todėl pagrįstai teigiama, kad stabilumas – būtina konstitucijos savybė.

Konstitucijos stabilumo kaip teisinės vertybės esmė suponuoja poreikį pasirūpinti jos apsauga nuo neapgalvotų ketinimų ją keisti. Dėl to konstitucija turi specialiai apsaugotą teisinį statusą. Ji keičiama pagal ypatingas, sudėtingesnes, palyginti su ordinarinių įstatymų leidyba, procedūras.

Konstitucijų keitimo suvaržymai gali būti substantyvinio arba procedūrinio pobūdžio. Šiuolaikinėse konstitucijose jie įtvirtinami ir eksplicitiškai, ir implicitiškai. Substantyviniai ribojimai nustato reikalavimus konstitucijos pataisų turiniui, o procedūriniai – konstitucijos pataisoms priimti reikalingą įstatymų leidimo procesą paverčia išskirtiniu.

Konstitucijos pataisų turinį determinuojančiais teisiniais imperatyvais sukuriamos vadinamosios amžinosios konstitucinės nuostatos. Toks nuolatinis teisinis galiojimas skirtingų valstybių konstitucijose dažniausiai būdingas šiems konstitucinės sistemos principams: teisės viešpatavimui, demokratijai, žmogaus teisių ir laisvių apsaugai, taip pat konstitucijos nuostatoms, įtvirtinančioms valstybės valdymo ir sandaros formą, valstybės suverenitetą, nepriklausomybę, teritorijos integralumą ir kt.

Pavyzdžiui, šiuo metu galiojančioje Prancūzijos Konstitucijoje nustatyta, kad jokia pataisa negali pakeisti respublikos valdymo formos (89 str.). Valstybės valdymo forma negali būti konstitucijos pataisų

objektu ir remiantis Italijos Konstitucija. Jos 139 straipsnyje nurodoma, kad valdymo forma – respublika – nekeičiama. Portugalijos Konstitucijos 288 straipsnyje išvardyta keturiolika konstitucinių principų, kuriuos ją keičiant privaloma gerbti. Tai minėta valdymo forma – respublika, taip pat šalies nepriklausomybė ir valstybės teritorijos vientisumas, bažnyčios ir valstybės atskyrimas, piliečių teisės, laisvės ir jų garantijos, aukščiausiosios valdžios institucijų atskyrimas ir tarpusavio priklausomybė, visuotinė, tiesioginė, slapta ir periodinė rinkimų teisė formuojant aukščiausiosios valdžios, autonominių regionų ir vietos valdžios institucijas, teismų nepriklausomumas, politinė ir administracinė Azorų ir Madeiros salų autonomija ir kt. Čekijos Konstitucijoje draudžiama priimti tokias konstitucijos pataisas, kuriomis būtų keičiami esminiai demokratiškumu ir teisės viešpatavimu grindžiamos valstybės principai (9 str.). Vadovaujantis 1949 m. Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindiniu Įstatymu, jo keitimas, susijęs su Federacijos padalijimu į federalines žemes, esminiu federalinių žemių dalyvavimu leidžiant įstatymus arba su Pagrindinio Įstatymo 1 straipsnyje („Žmogaus orumas, žmogaus teisės, pagrindinių teisių privalomumas“) ir 20 straipsnyje („Konstitucijos principai, teisė pasipriešinti“) įtvirtintais principais, yra negalimas (79 str.). 1814 m. Norvegijos Konstitucijoje skelbiama, kad pataisos negali paneigti joje įtvirtintų principų ar pakeisti konstitucijos dvasios (112 str.). Armėnijos Konstitucijos 114 straipsnyje draudžiama keisti 1 straipsnį („Armėnijos Respublika yra suvereni, demokratinė, socialinė valstybė, grindžiama teisės viršenybe“), 2 straipsnį (jame skelbiama, kad suverenitetas priklauso tautai ir yra įgyvendinamas tiesiogiai arba per atstovus) ir 114 straipsnį (jame nustatytas draudimas keisti Konstitucijos 1 ir 2 str.). Remiantis Kambodžos Karalystės Konstitucija, negali būti priimamos tokios jos pataisos, kurios darytų įtaką liberalios ir pliuralistinės demokratijos sistemai arba konstitucinės monarchijos santvarkai (153 str.). Substantyviniai konstitucijos pataisų ribojimai įtvirtinti ir 1996 m. Ukrainos Konstitucijoje. Šios konstitucijos 157 straipsnyje nurodyta, kad ji negali būti keičiama, jeigu pataisomis panaikinamos arba ribojamos žmogaus ir piliečio teisės ar laisvės arba

jei jomis siekiama panaikinti Ukrainos nepriklausomybę, taip pat pažeisti valstybės teritorinį nedalomumą. Gana platus nekeičiamų konstitucinių nuostatų sąrašas įtvirtintas Rumunijos Konstitucijoje. Jos 152 straipsnyje išvardijama, kad negali būti keičiamos konstitucijos nuostatos, kuriomis įtvirtinama nacionalinė, nepriklausoma, unitarinė ir nedaloma Rumunijos valstybė, taip pat valdymo forma – respublika, teritorinis vientisumas, teismų nepriklausomumas, politinis pliuralizmas ir oficialioji valstybės kalba. Be to, šiame straipsnyje nustatyta, kad negali būti priimamos konstitucijos pataisos, kuriomis būtų paneigtos pagrindinės žmogaus teisės ir laisvės arba jų garantijos. Dar vienas konstitucijos pataisų turinį lemiančio teisinio reguliavimo pavyzdys – Azerbaidžano Konstitucijos 156 straipsnio nuostata, kad konstituciniai įstatymai, kuriais keičiama konstitucija, negali prieštarauti pagrindiniam jos tekstui. 1990 m. Nepalo Konstitucijoje buvo įtvirtinta konstitucinė taisyklė, kad konstitucijos pataisos negali pažeisti jos preambulės dvasios.

Pasaulio šalių konstitucijų tekstuose pasitaiko ir tokių konstitucinių nuostatų, kurių nekintamumas yra santykinis, o ne absoliutus. Intervencija į konstitucijos nuostatas tokiais atvejais būna suvaržyta tam tikrų imperatyvių, sunkiai įgyvendinamų sąlygų. Pavyzdžiui, JAV Konstitucijos V straipsnis numato, kad nė viena valstija be savo sutikimo negali netekti lygaus atstovavimo Senate. Galima teigti, kad ši konstitucinė nuostata *de facto* pašalina galimybę pakeisti JAV Konstitucijos I straipsnio 3 skyriuje įtvirtintą normą, nustatančią paritetinį visų valstijų atstovavimą aukštesniuosiuose Kongreso Rūmuose. Žinoma, remiantis Konstitucijos V straipsniu, *de iure* egzistuoja teorinė galimybė pakeisti lygaus valstijų atstovavimo Senate principą, tačiau praktiškai priimti tokią pataisą sunkiai įmanoma pirmiausia dėl to, kad nukrypimas nuo minėto principo keltų grėsmę JAV federalizmui. Konstitucijos nuostatų apsaugos požiūriu dėmesio verta ir kita JAV Konstitucijos V straipsnyje nustatyta taisyklė, kuri iki 1808 metų draudė priimti bet kokią pataisą, susijusią su Konstitucijos I straipsnio 9 skyriaus 1 punktu (dėl asmenų imigracijos arba įvežimo uždraudimo negalimumo) ir 4 punktu (dėl pagalvės mokesčio

arba kitų tiesioginių mokesčių nustatymo ribojimo). Remiantis tokiu JAV Konstitucijoje įtvirtintu teisiniu reguliavimu, I straipsnio 9 skyriaus 1 ir 4 punktų nuostatų absoliuti nekeičiamumo apsauga buvo apribota laiko, todėl suėjus nurodytam terminui šios nuostatos jau galėjo būti koreguojamos pagal Konstitucijoje nustatytą jos keitimo tvarką.

JAV Konstitucijos nuostatai dėl lygaus valstijų atstovavimo Senate turinio požiūriu yra artima 1900 m. Australijos Konstitucinio Akto 128 straipsnio norma, numatanti, kad Konstitucijos pakeitimai, koreguojantys proporcinį valstijų atstovavimą bet kuriuose parlamento rūmuose, minimalų valstijos atstovų skaičių Atstovų Rūmuose, didinantys, mažinantys arba kitaip keičiantys valstijos teritoriją, arba bet kokiu būdu veikiantys minėtas Konstitucijos nuostatas, negali tapti teise, išskyrus atvejį, kai tokiam pasiūlymui pritaria dauguma konkrečioje valstijoje balsavusių jos rinkėjų.

Kaip minėta, konstitucijos keitimo suvaržymai gali būti ne tik substantyvinio pobūdžio. Konstitucijos koregavimo siekius riboja ir įvairūs procedūriniai reikalavimai. Sudėtingas pataisų priėmimo procesas padeda išvengti spontaniškų, nemotyvuotų, pernelyg greitai įgyvendinamų arba valstybės konstitucinę sistemą griaunančių konstitucinio reguliavimo pokyčių.

Svarbiausiojo valstybės teisės akto keitimo procesas gali būti apsunkintas panaudojant įvairias teisines priemones. Dažniausiai konstitucijoje nustatoma ne viena, o kelios priemonės, kurios jos taisymo tvarką padaro sudėtingą. Šių priemonių derinys sukuria procedūrinę teisinės apsaugos sistemą, kuri trukdo greitai ir nesudėtingai priimti konstitucijos pataisas. Viena iš konstitucijose įtvirtintų kliūčių, neleidžiančių pradėti arba tęsti jos pataisų priėmimo proceso, yra draudimas taisyti konstituciją esant tam tikroms joje nurodytoms aplinkybėms. Intervencijos į konstituciją ribojimo apimties aspektu šie keitimo suvaržymai gali būti taikomi arba visoms konstitucijos nuostatoms, arba tik kai kurioms iš jų. Reikia pabrėžti, kad taikymo trukmės požiūriu minėtieji draudimai yra laikini, jų galiojimas apibrėžiamas tam tikru terminu arba siejamas su konstitucijoje nurodytų

aplinkybių buvimo laikotarpiu.

Pasaulio valstybių konstitucijose įtvirtinamos įvairios aplinkybės arba situacijos, kurioms esant konstitucijos keisti negalima. Nemažai konstitucijų tokiomis kliūtimis pripažįsta karo ir nepaprastąją padėtį (1995 m. Sakartvelo Konstitucijos 77 str., 2006 m. Serbijos Konstitucijos 204 str., 1998 m. Albanijos Konstitucijos 177 str., 1976 m. Portugalijos Konstitucijos 289 str., 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 147 str., 1996 m. Ukrainos Konstitucijos 157 str., 1994 m. Moldovos Konstitucijos 142 str.). Tokiu atveju galimybė inicijuoti konstitucijos taisymą arba tęsti jau pradėtą konstitucijos pataisos priėmimo procesą suspenduojama, iki išnyks minėtos aplinkybės.

Neretai konstitucijose įtvirtinamas draudimas tam tikrą laiką pakartotinai siūlyti tas konstitucijos pataisas, kurioms anksčiau nebuvo pritarta. Pavyzdžiui, Albanijos Konstitucijos 177 straipsnyje numatyta, kad ta pati konstitucijos pataisa gali būti teikiama pakartotinai ne anksčiau nei po metų nuo tokio įstatymo projekto atmetimo Asamblėjoje arba ne anksčiau nei po trejų metų, jei pataisa buvo atmesta referendume. 1992 m. Estijos Konstitucijoje nurodoma, kad jos pataisa dėl to paties klausimo gali būti inicijuota ne anksčiau kaip po metų nuo atitinkamo pasiūlymo atmetimo referendume arba Rygikoge (est. *Riigikog*) (168 str.). Toks pats ribojimas nustatytas 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje (148 str.), taip pat 1997 m. Juodkalnijos (155 str.) ir 1962 m. Kuveito (174 str.) konstitucijose.

Kai kurios konstitucijos saugomos nuo pataisų draudžiant nustatytą laikotarpį po konstitucijų įsigaliojimo siūlyti bet kokias jų pataisas. Minėtos Kuveito Konstitucijos 174 straipsnyje, *inter alia,* buvo nustatyta, kad jokia pataisa negali būti pasiūlyta anksčiau nei po penkerių metų nuo konstitucijos įsigaliojimo. Kitose šalyse konstitucijos nekeičiamumo laikotarpiai siejami ne su konstitucijos įsigaliojimo momentu, o su vėliausiu jos keitimu, kurio metu buvo priimtos pataisos. Pastaruoju konstitucijos taisymo suvaržymu tarsi nustatomas konstitucijos keitimo dažnis. Pavyzdžiui, 1975 m. Graikijos Konstitucijoje numatyta, kad negalima

peržiūrėti penkerius metus po ankstesnės peržiūros užbaigimo (110 str.). Panašią konstitucinę taisyklę įtvirtina ir dabartinė Portugalijos Konstitucija. Vadovaujantis jos 284 straipsnio 1 dalimi Asamblėja (parlamentas) gali peržiūrėti konstituciją praėjus penkeriems metams nuo paskutiniojo jos ordinarinio keitimo įstatymo paskelbimo. Tačiau sykiu konstitucija numato ir ekstraordinarinio jos keitimo galimybę nesilaikant penkerių metų termino. Šia teise gali būti pasinaudota bet kuriuo metu, jeigu tam pritaria 4/5 visų Asamblėjos narių (284 str. 2 d.).

Aplinkybių, suvaržančių konstitucijos keitimo galių įgyvendinimą, sąrašas gali būti pratęstas dar keliais skirtingų valstybių konstitucinio reguliavimo pavyzdžiais. 1958 m. Prancūzijos Konstitucijos 89 straipsnis nustato, kad jos pataisų procedūra negali būti pradėta arba tęsiama, jeigu kyla grėsmė teritorijos vientisumui. Remiantis galiojančia Belgijos Karalystės Konstitucija, draudžiama pradėti ar tęsti jos peržiūrą karo metu arba tada, kai parlamento rūmams kliudoma laisvai susirinkti federacinėje teritorijoje (196 str.). Šis pagrindinio šalies teisės akto pataisų ribojimas Belgijos Konstitucijoje nėra vienintelis. Esant regentystei konstitucija neleidžia taisyti nuostatų, įtvirtinančių karaliaus konstitucines galias, teisinį statusą, taip pat draudžia keisti šiuos ribojimus įtvirtinančią konstitucijos normą (197 str.). Panašius laikinus monarcho galių ir jo statuso pakeitimo suvaržymus numato ir 1868 m. Liuksemburgo Konstitucija. Joje nustatyta, kad regentystės laikotarpiu negali būti priimamos konstitucijos pataisos, susijusios su Didžiojo kunigaikščio prerogatyvomis, jo statusu arba įpėdinystės tvarka (115 str.).

Reikia pasakyti, kad viena iš labiausiai paplitusių konstitucijos pataisų priėmimo sąlygų yra kvalifikuotos balsų daugumos vienerių rūmų parlamente arba abejuose bikameralinio parlamento rūmuose reikalavimas. Šis imperatyvas įstatymo dėl konstitucijos keitimo priėmimą padaro sudėtingesnį, labiau komplikuotą, nes priimant paprastus įstatymus kvalifikuotos balsų daugumos įprastai nereikalaujama, jie priimami paprasta palamento narių balsų dauguma. Konstitucijose įtvirtinta kvalifikuota dauguma dažniausiai išreiškiama 2/3, rečiau 3/4, 3/5 ar 4/5 balsų. Itin kvalifikuotos

balsų daugumos taisyklė gali būti taikoma kaip alternatyva dviem balsavimams dėl konstitucijos pataisų.

Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinio Įstatymo pataisų priėmimui turi pritarti 2/3 Bundestago ir 2/3 Bundesrato narių. Ne mažesne nei 2/3 visų parlamento narių balsų dauguma priimami Lietuvos, Sakartvelo, taip pat Slovėnijos konstitucijų pakeitimai. Dabartinės Latvijos Konstitucijos pataisos priimamos, jeigu už jas balsuoja ne mažiau kaip 2/3 posėdyje dalyvaujančių Seimo narių. Tačiau sykiu Konstitucija nustato ir privalomąjį 2/3 visų Seimo narių kvorumą, kad jos pataisos Seimo posėdyje galėtų būti svarstomos. 3/4 visų Nacionalinės Asamblėjos narių balsų dauguma gali būti priimamos Bulgarijos Konstitucijos pataisos. Ispanijos Karalystės Konstitucijos keitimui turi pritarti ne mažiau kaip 3/5 abejų parlamento rūmų narių. 4/5 kvalifikuotos balsų daugumos reikalavimas paprastai nėra susijęs su balsų skaičiumi, kuris būtinas konstitucijos pataisoms galutinai priimti. Tokia balsų dauguma dažniausiai priimamas sprendimas pasinaudoti konstitucijoje numatyta paprastesne, greitesne konstitucijos keitimo tvarka. Pavyzdžiui, Estijos Konstitucijos 166 straipsnis nustato, kad sprendimas svarstyti įstatymą dėl konstitucijos keitimo skubos tvarka priimamas 4/5 parlamento narių balsais. Tada konstituciją keičiančiam įstatymui priimti užtenka vieno svarstymo, kurio metu jam turi pritarti 2/3 parlamento narių. Remiantis Portugalijos Konstitucija, 4/5 Asamblėjos narių balsų dauguma gali būti įveiktas joje įtvirtintas draudimas keisti ją anksčiau nei po penkerių metų nuo paskutinio konstituciją keičiančio įstatymo paskelbimo.

Kai kuriose šalyse pakeisti valstybės konstitucinį aktą sunku, nes dėl jo pataisos priėmimo reikalaujama du kartus balsuoti parlamente. Dvigubo votumo taisyklė turi du tipus: paprastąjį dvigubą votumą ir sudėtingąjį dvigubą votumą. Paprastasis dvigubas votumas – tai galimybė priimti konstitucijos pataisas dėl jų balsuojant du kartus su nustatyto laikotarpio tarp balsavimų pertrauka tos pačios kadencijos parlamente. Sudėtingojo dvigubo votumo reikalavimas susijęs su būtinybe antrą kartą balsuoti dėl konstitucijos pataisų priėmimo jau naujos sudėties parlamente.

Paprastasis dvigubas votumas yra įtvirtintas Italijos, Lietuvos konstitucijose. Dėl konstitucijos pataisų parlamentas šiose šalyse balsuoja du kartus su ne mažesne kaip trijų mėnesių pertrauka. Sudėtingojo dvigubo votumo taisyklė taikoma Belgijoje, Švedijoje, Suomijoje, Islandijoje, Liuksemburge, Norvegijoje, Nyderlanduose. Remiantis šių šalių konstitucijomis galutinį sprendimą dėl konstitucijos nuostatų pakeitimo priima po rinkimų susirinkęs naujos sudėties parlamentas. Tokia konstitucijos keitimo formulė (balsavimas – rinkimai – balsavimas) prasminga tuo, kad tarp balsavimų dėl konstitucijos pataisų įsiterpiantys parlamento rinkimai (tiksliau – rinkimų kampanija) tampa diskusijų forumu, kuriame rinkimuose dalyvaujančios politinės jėgos išreiškia savo poziciją dėl konkrečių konstitucijos pataisų, o galutinio sprendimo teisė šiuo klausimu netiesiogiai suteikiama rinkėjams, išrenkantiems pataisoms pritariančias arba nepritariančias politines partijas.

Neretai pasaulio konstitucijų arba atskirų jų nuostatų stabilumas saugomas pasitelkiant referendumo institutą. Vienų valstybių konstitucijose esama nuostatų, kurios gali būti keičiamos tik referendumu (Lietuva, Latvija, Estija, Islandija, Juodkalnija). Kitose šalyse referendumas yra privalomas dėl kiekvienos konstitucijos pataisos (Danija, Japonija, Airija, Šveicarija). Galima paminėti, kad Azerbaidžano Konstitucijoje nustatyta skirtinga jos keitimo tvarka atsižvelgiant į tai, ar galiojančios konstitucijos tekstas pataisomis yra keičiamas, ar papildomas naujomis nuostatomis. Šioje konstitucijoje numatyta, kad jos teksto pakeitimai gali būti daromi tik referendumu, o papildymai priimami Azerbaidžano parlamente dėl jų balsuojant du kartus su šešių mėnesių pertrauka.

Kai kuriose valstybėse referendumas dėl konstitucijos keitimo tampa privalomas, jeigu to pareikalauja joje nurodyti subjektai. Teisė reikalauti konstitucijos pataisos patvirtinimo referendume šiuo požiūriu tampa reikšminga priemone, galinčia užkardyti pilietinei tautai nepriimtinus valstybės konstitucinės sistemos pokyčius. Remiantis šiuo metu galiojančia Slovėnijos Konstitucija, tokią teisę turi ne mažesnė kaip 30 Nacionalinės Asamblėjos narių grupė. Estijos Konstitucijoje tokia teisė yra suteikta

3/5 Rygikogo narių. Ispanijoje šia teise gali pasinaudoti 1/10 abejų parlamento rūmų narių. Lenkijos Respublikos Konstitucija tokią teisę suteikia didesniam skaičiui subjektų. Jeigu yra keičiami Lenkijos Konstitucijos I, II arba XII skyriai, referendumo konstitucijos pataisoms patvirtinti gali pareikalauti 1/5 Seimo narių, Senatas arba prezidentas.

Tiriant pasaulio šalių konstitucines sistemas galima įžvelgti dar vieną konstitucijų stabilumo teisinės apsaugos mechanizmo elementą – konstitucinį teismą. Keleto valstybių konstitucijos nustato jų keitimo teisinę tvarką ir konstituciniam teismui suteikia svarbius įgaliojimus priimant *lex fundamentalis* pataisas. *Ex ante* kontroliuodamas svarstomų konstitucijos pataisų ir paties proceso konstitucinį teisėtumą, konstitucinis teismas tampa konstitucinės sistemos dermės ir stabilumo garantu. Pavyzdžiui, Azerbaidžano Respublikos Konstitucija skelbia, kad jei siūlymus dėl konstitucijos teksto keitimo pateikia parlamentas arba prezidentas, Konstitucinis Teismas iš anksto dėl jų turi pateikti savo išvadą (153 str.). Tiesa, Konstitucija taip pat numato, kad Konstitucinis Teismas negali spręsti dėl tų konstitucijos teksto pakeitimų, kurie buvo priimti referendume (154 str.). Priimant Konstitucijos pataisas, konstituciniai teismai taip pat dalyvauja Moldovoje, Ukrainoje ir Kirgizijoje.

Moldovos Konstitucijos 141 straipsnyje įtvirtinta, kad jos pataisų projektai parlamentui gali būti pateikti tik jeigu Konstitucinis Teismas pateikia pritariančią rekomendaciją, palaikomą ne mažiau nei keturių teisėjų.

Remiantis Ukrainos Konstitucija, jos keitimo įstatymo projektas parlamente (ukr. *Верховна Рада*) svarstomas turint Konstitucinio Teismo išvadą dėl įstatymo projekto atitikties Konstitucijos 157 ir 158 straipsnių reikalavimams (159 str.). Minėtuose straipsniuose numatyta, kad Ukrainos Konstitucija negali būti keičiama, jeigu pataisos panaikina ar riboja žmogaus ir piliečio teises ar laisves arba jei jos yra orientuotos į Ukrainos nepriklausomybės panaikinimą, taip pat valstybės teritorinio nedalomumo pažeidimą (157 str. 1 d.). Ukrainos Konstitucija negali būti pakeista karo arba nepaprastosios padėties metu (157 str. 2 d.). Ukrainos Aukščiausiojoje Radoje (parlamente) svarstytas, tačiau nepriimtas įstatymo dėl

konstitucijos keitimo projektas gali būti iš naujo teikiamas parlamentui ne anksčiau kaip po metų nuo tokio sprendimo priėmimo (158 str. 1 d.). Aukščiausioji Rada savo kadencijos laikotarpiu negali keisti tų pačių Ukrainos Konstitucijos nuostatų du kartus (158 str. 2 d.).

Būtina paminėti, kad Ukrainos Konstitucinis Teismas 1998 m. birželio 9 d. sprendime pateikė oficialųjį Konstitucijos 158 ir 159 straipsnių nuostatų aiškinimą, kuriame pabrėžė, kad Ukrainos Konstitucinis Teismas yra vienintelė konstitucinės jurisdikcijos institucija valstybėje. Dėl to tik Konstitucinis Teismas turi išimtinę kompetenciją spręsti dėl teisės aktų, o Konstitucijoje numatytais atvejais – ir dėl teisės aktų projektų atitikties Konstitucijai. Konstitucinis Teismas vienais atvejais vykdo vėlesniąją (paskesnę) konstitucinę kontrolę (dėl įstatymų ir kitų Aukščiausiosios Rados priimtų aktų, prezidento, Ministrų kabineto aktų, Krymo Autonominės Respublikos parlamento teisės aktų ir kt.), kitais – išankstinę (prevencinę). Vykdydamas prevencinę kontrolę, Konstitucinis Teismas neriboja Aukščiausiosios Rados įgaliojimų keisti pagrindinį įstatymą, tik užtikrina jų įgyvendinimo konstitucingumą. Tai yra viena iš esminių Ukrainos Konstitucijos stabilumo garantijų. Šiame sprendime Konstitucinis Teismas taip pat pabrėžė, jog tai, kad išankstinė ir paskesnioji konstitucinė kontrolė skiriasi teismo priimamų aktų formomis (pirmuoju atveju teismas pateikia išvadą, antruoju – priima sprendimą), nereiškia, kad šie aktai yra skirtingo privalomumo. Vadovaujantis nagrinėjamoje byloje suformuota oficialia konstitucine doktrina, ir Ukrainos Konstitucinio Teismo sprendimai, ir šio teismo išvados yra privalomi. Konstitucinio Teismo išvada dėl inicijuojamų Konstitucijos pataisų Aukščiausiajai Radai turi būti pateikta iki atitinkamo įstatymo projekto svarstymo plenariniame posėdyje. Nesant tokios išvados įstatymo projekto dėl Konstitucijos keitimo svarstymas negali būti pradėtas.

Konstitucijos keitimo tvarkai įtakos gali turėti ir valstybės sandaros forma. Federacinėse valstybėse, palyginti su unitarinėmis, ši tvarka dažniausiai būna sudėtingesnė, nes konstitucijos pataisai priimti reikalingas ne tik federalinio parlamento, bet ir tam tikro skaičiaus federacijos

subjektų pritarimas. Pavyzdžiui, minėtajame JAV Konstitucijos V straipsnyje numatyta, jog tam, kad pataisos įsigaliotų, joms turi pritarti trijų ketvirtadalių valstijų įstatymų leidžiamieji susirinkimai arba tokio pat skaičiaus valstijų konventai – priklausomai nuo to, kokią ratifikavimo formą pasiūlys Kongresas. Vadovaujantis Indijos Konstitucija, jei keičiami jos 368 straipsnyje nurodyti skyriai, straipsniai ar tam tikros nuostatos, būtina, kad tas pataisas ratifikuotų ne mažiau kaip pusės valstijų įstatymų leidybos institucijos. Pateikti valstybių konstitucinio reguliavimo pavyzdžiai atskleidžia dar vieną konstitucijos stabilumo užtikrinimo priemonę, būdingą federacinės sandaros šalių konstitucinei teisei. Pataisų patvirtinimo federacijos subjektuose konstitucinis imperatyvas ne tik komplikuoja konstitucijos pataisų priėmimo procesą, bet ir sukuria papildomą demokratinio svarbiausių valstybės sprendimų priėmimo proceso garantiją.

Išnagrinėjus skirtingų pasaulio šalių konstitucijų keitimo tvarką nesunku pamatyti, kad konstitucijos stabilumą taip pat saugo ją keičiant taikomi įvairūs terminai. Konstitucijos keitimo sumanymų įgyvendinimą suvaržant tam tikrais terminais siekiama sulėtinti ir ištęsti konstitucijos pataisų priėmimo trukmę, „atvėsinti“ siekius spontaniškas ir nepagrįstas iniciatyvas paversti konstitucine teisine tikrove. Konstitucijų keitimo tvarkos tyrimas atskleidžia, kad joje nustatytais terminais gali būti apskritai draudžiama taisyti konstituciją arba neleidžiama tam tikrą laiką koreguoti konkrečių jos nuostatų. Terminai gali apibrėžti ir konstitucijos keitimo veiksmų atlikimo laikotarpį, nustatyti „apmąstymo pertraukos“ tarp balsavimų arba pataisų svarstymų trukmę, taip pat suteikti laiko pasiruošti konstitucijos pataisų įsigaliojimui.

Labiausiai paplitęs priimtų konstitucijos pataisų inkorporavimo į konstitucijos tekstą būdas – senųjų konstitucijos nuostatų pakeitimas vietoj jų įrašant naujai priimtas konstitucines taisykles. Konstitucija papildoma naujomis nuostatomis, kurios pagal savo pobūdį įrašomos į atitinkamus konstitucijos skyrius, skirsnius ar paragrafus. Tačiau taikant konstitucijas susiduriama ir su kitokia pataisų įtraukimo į konstituciją tvarka. Pavyzdžiui, JAV Konstitucijos pataisos pridedamos jos pabaigoje, jų priėmimo

chronologine tvarka, o pradinis Konstitucijos tekstas nėra keičiamas.

Apibendrinant reikia konstatuoti, kad procedūrinius konstitucijų keitimo suvaržymus dažniausiai sukuria šios konstitucijoje įtvirtinamos teisinės priemonės: 1) tam tikros aplinkybės, kurioms esant konstitucija negali būti taisoma; 2) pataisų priėmimo būdas; 3) kvalifikuotos balsų daugumos reikalavimas; 4) dvigubo votumo (paprastojo arba sudėtingojo) taisyklė; 5) konstitucijoje nurodytų subjektų teisė dėl jos pataisų inicijuoti referendumą; 6) konstitucinės justicijos institucijos dalyvavimas konstitucijos pataisų procese; 7) federacijos subjektų pritarimas federalinės konstitucijos pataisoms; 8) terminai. Nustatant keitimo tvarką į konstituciją integruojamas vienoks arba kitoks išvardytų teisinių instrumentų derinys.

IV skyrius

Konstitucinė justicija

Prof. dr. **Toma Birmontienė**
Prof. dr. **Gediminas Mesonis**
Doc. dr. **Jolita Miliuvienė**

IV SKYRIAUS TURINYS

1. Teisinė konstitucijos apsauga. Konstitucinės justicijos (kontrolės) samprata ir funkcijos 221
2. Konstitucinės kontrolės raida. Konstitucinės justicijos (kontrolės) modeliai 231
2.1. Konstitucinės justicijos (kontrolės) modeliai 233
2.2. Konstitucinės justicijos (kontrolės) istorinės raidos etapai 240
3. Konstitucinės justicijos (kontrolės) institucijos, jų sudarymas ir jurisdikcija 247
3.1. Konstitucinės justicijos (kontrolės) institucijų kūrimas 247
3.2. Konstitucinės justicijos (kontrolės) institucijų jurisdikcija 262
3.3. Konstitucinės kontrolės būdai ir formos 270
3.4. Kai kurie procedūriniai bylų nagrinėjimo konstituciniame teisme ypatumai 274
3.5. Konstitucinės justicijos (kontrolės) institucijų sprendimai ir jų teisiniai padariniai 276

1. Teisinė konstitucijos apsauga. Konstitucinės justicijos (kontrolės) samprata ir funkcijos

Konstitucijai būdingas teisės steigiamasis pobūdis, joje nustatomi esminiai valstybės sąrangos klausimai, įtvirtinami pagrindiniai valstybės formos principai, valstybės valdžios institucijų tarpusavio santykis, deklaruojamos pagrindinės žmogaus teisės. Konstitucija, kaip aukščiausiosios teisinės galios aktas, yra grindžiama universaliomis, nekvestionuojamomis vertybėmis, įprasminančiomis valstybės egzistavimą, tokiomis kaip suvereniteto priklausymas Tautai, nepriklausomybė, demokratija, žmogaus ir piliečio teisių bei laisvių prioritetas. Konstitucijos apsauga būtina siekiant užtikrinti joje įtvirtintas vertybes, konstitucinių garantijų realumą, konstitucijos kaip aukščiausiosios teisės viršenybę nacionalinės teisės sistemoje, jos tiesioginį taikymą.

IV

Konstitucijos, jeigu jos nėra laikinosios, priimamos daugeliui dešimtmečių, o kartais galioja net šimtmečius. Tokios konstitucijų gyvavimo sėkmės priežastys yra *inter alia* jų atvirumas pokyčiams, galimybė interpretuoti konstitucines nuostatas, taip pat jas keisti, atsižvelgiant į būtinybę pritaikyti konstitucijas prie socialinio gyvenimo pokyčių, nuolat kintančių visuomenės ir valstybės gyvenimo sąlygų ir kartu nepaneigti jų esminių vertybių. Keisti konstituciją galima įvairiomis konstitucinėmis priemonėmis: darant atitinkamas konstitucijos nuostatų pataisas, interpretuojant konstitucijos nuostatas ar jas iš naujo interpretuojant (keičiant oficialų konstitucijos aiškinimą).

Konstitucijos kūrėjai, žinodami, kad valstybės raidos etape gali pasitaikyti įvairių laikotarpių, kai valdančioji politinė dauguma gali turėti skirtingų tikslų, paprastai siekia apsaugoti konstitucijos nuostatas nuo pernelyg dažnų ir objektyviai nereikalingų keitimų. Jie nustato sudėtingą konstitucijos keitimo tvarką, o kai kurie svarbiausi konstituciniai principai pripažįstami nekeičiamais[185]. Tokios Konstitucijos nuostatos vadinamos „amžinosiomis“ ir teigiama, kad pakeitus ar paneigus šias vertybes

185 Pavyzdžiui, 1958 m. Prancūzijos Konstitucijos (su pakeitimais) nuostatos (89 str.) draudžia keisti Konstitucijoje įtvirtintą respublikinę valdymo formą.

neliktų pačios Konstitucijos, nes neliktų jos esmės. Vienais atvejais „amžinosios“ konstitucinės vertybės yra aiškiai nurodytos pačiose Konstitucijose[186], kitais atvejais jos atskleidžiamos aiškinant Konstitucijos nuostatas oficialiojoje konstitucinėje doktrinoje, formuojamoje konstitucinės kontrolės institucijų[187]. Tokių nekeičiamų vertybių išskyrimas Konstitucijos nuostatose ar konstitucinės kontrolės institucijų jurisprudencijoje reiškia absoliučius Konstitucijos keitimo ribojimus (t. y. tokias konstitucines pataisas, kurių neįmanoma priimti esant jokioms aplinkybėms). Tokios konstitucijos pataisos negali būti priimamos nei tautos atstovaujamosios institucijos – parlamento, nei pačios tautos referendumu, net jei konstitucijos atsiradimo šaltinis yra pati tauta. Taip Konstitucija apsaugoma nuo sunaikinimo, argumentuojat tuo, kad net ir pati Konstitucijos kūrėja pilietinė Tauta yra saistoma Konstitucijoje nustatytų vertybių, todėl kai kurių iš jų negali pakeisti.

Mokslinėje teisinėje doktrinoje skiriama bendroji ir specialioji teisinė konstitucijos apsauga. Bendroji konstitucinė apsauga suprantama kaip visiems piliečiams, pareigūnams, valstybės valdžios institucijoms tenkanti užduotis laikytis Konstitucijos normų ir principų, jų nepažeidinėti ir nepriimti jokių teisės aktų ar neatlikti veiksmų, kurie būtų priešingi Konstitucijai. Specialioji teisinė apsauga vykdoma įgyvendinant konstitucinę kontrolę, kurios pagrindinis tikslas – laiduoti konstitucijos viršenybę

186 Pavyzdžiui, Ukrainos Respublikos Konstitucijos 157 straipsnyje nustatyta, kad Konstitucija negali būti keičiama, jei pakeitimais panaikinamos ar suvaržomos žmogaus teisės, arba jais paneigiama Ukrainos nepriklausomybė ar pakenkiama teritoriniam vientisumui.

187 Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 2014 m. liepos 11 d. nutarime kai kurias Konstitucijos nuostatas, įtvirtinančias svarbiausias konstitucines vertybes, pripažino nekeičiamomis ir pabrėžė, kad prigimtinis žmogaus teisių ir laisvių pobūdis, demokratija ir valstybės nepriklausomybė yra tokios konstitucinės vertybės, kurios sudaro Konstitucijos kaip visuomenės sutarties ir ja grindžiamo tautos bendro gyvenimo, pačios Lietuvos valstybės pamatą; niekas negali paneigti Konstitucijos nuostatų, įtvirtinančių šias pamatines konstitucines vertybes, nes tai reikštų pačios Konstitucijos esmės paneigimą; todėl net paisant minėtųjų iš pačios Konstitucijos kylančių jos keitimo apribojimų negali būti priimamos Konstitucijos pataisos, naikinančios prigimtinį žmogaus teisių ir laisvių pobūdį, demokratiją ar valstybės nepriklausomybę.

teisės sistemoje[188]. Konstitucinė kontrolė, skirta užtikrinti konstitucijos teisinę apsaugą ir konstitucijos kaip aukščiausios galios teisės akto viršenybę, vykdoma suteikiant konstitucinės justicijos institucijai –specialiam konstituciniam ar bendrosios kompetencijos teismui – įgaliojimus vertinti, ar ordinarinės teisės aktai ir valstybės pareigūnų veiksmai atitinka konstituciją, taip pat suteikiant įgaliojimus aiškinti konstitucijos nuostatas. Konstitucinės kontrolės institucijai sprendžiant dėl norminių ir administracinių teisės aktų konstitucingumo vykdomas konstitucinis teisingumas.

Teisinės konstitucijos apsaugos priemonių gali būti įvairių. Konstitucijos apsaugos institutų įvairovę lemia valstybės konstitucinės teisės tradicija, konstitucijos šaltinių sistema. Demokratinėse valstybėse, kurių pagrindas – valstybės valdžių padalijimas ir teisinės valstybės principai, paprastai tai atlieka konstitucinės justicijos (kontrolės) institucija – konstitucinis teismas arba bendrosios kompetencijos teismai, turintys įgaliojimus vertinti teisės aktų konstitucingumą. Teismų vykdoma konstitucijos apsauga yra veiksmingiausia. Konstitucinės kontrolės institucijai nusprendus, kad teisės aktas, dėl kurio atitikties konstitucijai kilo abejonių, konstitucijai prieštarauja, toks teisės aktas nebegali būti taikomas ir privalo būti šalinamas iš valstybės teisės sistemos.

Nedemokratinėse valstybėse kaip konstitucijos teisinės apsaugos priemonė gali būti įvardijama tam tikra valstybės vadovo – prezidento ar monarcho – veikla, taip pat įvairių teisėsaugos institucijų veikla ir kt.[189] Ribota konstitucijos apsauga gali būti patikėta ir įstatymų leidžiamosios valdžios, parlamento vidinei struktūrai, kaip antai 1982 m. Kinijos Liaudies Respublikos Konstitucijos (su pakeitimais) 67 straipsnyje – parlamento struktūriniam padaliniui, vykdomajam komitetui (angl. *Standing*

188 JARAŠIŪNAS, E. Valstybės valdžios institucijų santykiai ir Konstitucinis Teismas. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2003, p. 33.

189 Socialistinių (totalitarinių) valstybių teisės doktrina, ilgą laiką neigusi būtinybę konstituciją taikyti tiesiogiai ir konstitucinės kontrolės institucijų reikalingumą ir jų reikšmę, konstitucijos apsaugos priemonėms priskyrė ne tik valstybės vadovo, parlamento ir kitų valstybės institucijų, bet ir teisėsaugos institucijų veiklą. Toks požiūris būdingas ir šiuolaikinei Rusijos mokslinei konstitucinei doktrinai.

Commitee of the National People's Congress), kurio kompetencijai priskiriama teisė interpretuoti konstitucijos nuostatas ir prižiūrėti konstitucijos įgyvendinimą. Religinės teisės tradicijos valstybių teisės sistemose, kuriose vyrauja islamo religinė doktrina, parlamento priimamų teisės aktų kontrolė vykdoma ne konstitucijos, bet religinės doktrinos atžvilgiu. Tokios kontrolės įgaliojimai gali būti suteikiami specialiosioms konstitucinėms institucijoms, sudaromoms iš dvasininkų ir teisininkų. Remiantis 1979 m. Irano Konstitucijos 91 straipsniu, turi būti sudaroma specialioji taryba (angl. *Guardian Council),* kurios nariai yra dvasininkai ir teisininkai, o jos tikslas yra prižiūrėti, kad Irano parlamento (angl. *Islamic Consultative Assembly)* išleidžiami aktai atitiktų islamo religijos nuostatas.

Konstitucinės justicijos (kontrolės) institutas, grindžiamas konstitucinių teismų (tribunolų, tarybų) ar bendrosios kompetencijos teismų vykdoma konstitucine kontrole, kurios tikslas – valstybės valdžios institucijų aktų konstitucingumo patikra, yra efektyviausia demokratinės konstitucijos teisinė apsauga, skirta užtikrinti konstitucines vertybes ir žmogaus teises. Konstitucinės kontrolės institutas, grindžiamas teisinės valstybės principais, šiuo metu visuotinai pripažįstamas kaip būtinasis demokratinės konstitucinės struktūros elementas, o jo pagrindinis tikslas – užtikrinti konstitucijos viršenybę teisės sistemoje. Beveik visose pasaulio valstybėse yra įsteigtos vienam ar kitam konstitucinės kontrolės modeliui priskiriamos konstitucinės kontrolės institucijos, kurios prižiūri, kad valstybės valdžios institucijos savo veikloje neperžengtų joms Konstitucijoje nustatytos kompetencijos ribų ir nepriimtų konstitucijai prieštaraujančių teisės aktų[190].

Konstitucinė justicija (kontrolė) suprantama kaip teisminei valdžiai priklausančios institucijos įgaliojimai nagrinėti įstatymų leidžiamosios ar vykdomosios valdžių priimto teisės akto, visų pirma įstatymo, atitiktį

190 Visavertės konstitucinės kontrolės institucijos pasigendama tik Naujosios Zelandijos teisinėje sistemoje. Taip pat itin ribotos apimties konstitucinės kontrolės institucija egzistuoja Nyderlanduose (bendrosios kompetencijos teismas, vykdantis konstitucinės kontrolės institucijos funkcijas, neturi kompetencijos tikrinti parlamento priimamų teisės aktų konstitucingumo).

konstitucijai, o nustačius prieštaravimą – pripažinti jį netekusiu galios (arba netaikytinu), nes „nesilaikant konstitucijos nuostatų, galiojančios teisės normos neatsiranda, o šiuo būdu sukurtos normos yra niekinės arba nuginčijamos“[191].

Konstitucinės justicijos institutas gali būti įvardijamas ir kaip konstitucinės kontrolės[192] ar konstitucinės priežiūros konstitucinis institutas. Lietuvos mokslinėje literatūroje labiau paplitęs konstitucinės kontrolės terminas[193], be to, vartojamas ir konstitucinės jurisdikcijos (angl. *constitutional jurisdiction)* terminas, kuriuo apibūdinamos teisminės institucijos ir procedūros, skirtos užtikrinti konstitucinę tvarką. Konstitucinė kontrolė arba konstitucinė patikra reiškia, kad teisėjas gali įvertinti teisės akto ar jo dalies ar kito peržiūrimo objekto atitiktį aukštesnės galios teisės normai; jei žemesnės teisinės galios norma nustato taisykles, kurios prieštarauja aukštesnės galios teisės normai, teisėjas gali konstatuoti, kad žemesnės teisės normos nedera su aukštesnės galios teisės normomis, pirmiausia – su Konstitucija[194]. Konstitucinio teisėtumo terminas įvardija vieną iš pagrindinių konstitucinių teismų tikslų – užtikrinti konstitucinį teisėtumą ir vykdyti konstitucinį teisingumą. Konstitucinis teisėtumas suprantamas kaip konstitucinės kontrolės institucijų ir teismų vykdoma veikla užtikrinant konstitucijos viršenybę, asmens konstitucinių teisių garantijas, teisinės valstybės, valstybės valdžių padalijimo principą, valstybės valdžios institucijų (visų pirma įstatymų leidžiamosios valdžios) išleidžiamų aktų ir aukščiausiųjų valstybės pareigūnų veiksmų konstitucingumą ir kt. Konstitucinės kontrolės institutas yra vienas iš valstybės valdžių padalijimo principų ir stabdžių bei atsvarų sistemos veikimo pavyzdžių – kitų dviejų valstybės valdžių priimami teisės aktai tampa trečiosios, nuo

IV

191 KELSEN, H. Grynoji teisės teorija. Iš anglų k. vertė A. Degutis ir E. Kūris. Vilnius: Eugrimas, 2002, p. 77.

192 Šiame skyriuje konstitucinės kontrolės institucija bus vadinama ir konstituciniu teismu.

193 Konstitucinės kontrolės terminas į anglų k. gali būti verčiamas kaip *constitutional control* arba *constitutional review*.

194 HERINGA, A. W. Constitutions Compared (7th ed.): An Introduction to Comparative Constitutional Law. Eleven International Publishing, 2023. p. 315.

pirmųjų dviejų nepriklausomos valdžios kontrolės objektu. Konstitucinės kontrolės institucijos, užtikrindamos konstitucinio valdžių padalijimo principo veikimą, prižiūri, kad įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios institucijos, vykdydamos savo funkcijas, neperžengtų joms Konstitucijoje nustatytų ribų, taip pat sprendžia šių institucijų tarpusavio ginčus[195].

Kai konstitucinę kontrolę vykdo bendrosios kompetencijos teismai (tai dažniausiai būdinga bendrosios (anglų ir amerikiečių) teisės tradicijos valstybėms), klausimo, kokiai valstybės valdžios grandžiai jie priskirtini, nekyla. Amerikietiškoji konstitucinės kontrolės tradicija būdinga ir Skandinavijos valstybėms (Danijai, Švedijai, Norvegijai), kurios pasirinko amerikietiškajam modeliui artimą konstitucinės kontrolės sistemą. Graikijoje konstitucinė kontrolė taip pat patikėta bendrosios kompetencijos teismams. Estijoje aktų konstitucingumo patikrą atlieka specialioji Aukščiausiojo Teismo konstitucinė kolegija, į kurią skiriami civilinių, baudžiamųjų ir administracinių kolegijų teisėjai. Kita vertus, tais atvejais, kai tokie įgaliojimai priskiriami atskirai specialiai šiai funkcijai vykdyti įsteigtai institucijai – konstituciniam teismui arba konstitucinei tarybai[196] (tai labiau būdinga kontinentinės (civilinės) teisės tradicijos valstybėms). Mokslinėje doktrinoje diskutuojama, ar konstituciniai teismai yra teismų sistemos dalis ir ar konstitucingumo klausimus sprendžianti institucija nepriklauso teismų sistemai[197]. Ši problema buvo sprendžiama ir Lietuvos Respublikos Konstituciniame Teisme. 2006 m. birželio 6 d. nutarime

195 Venecijos komisijos nuomonių, ataskaitų ir studijų apie konstitucinę justiciją kompiliacija. CDL-PI(2022)050, p. 5, žiūrėta 2022 m. gruodžio 7 d. https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2022)050-e.

196 Konstitucinės tarybos gali būti įvardijamos ir kaip kvaziteisminės institucijos (angl. *quasi-judicial body)*. Žr.: VAITIEKIENĖ, E.; MESONIS, G. Lyginamoji konstitucinė teisė. Vilnius: Justitia, 2011, p. 144–146. Vis dėlto Prancūzijos Konstitucinė Taryba, ypač po 2008 m. reformos, kai į ją gali kreiptis ir aukščiausieji teismai, dėl savo funkcijų vadintina konstituciniu teismu, nes atlieka teismų funkcijas.

197 L. Favoreu pabrėžia, kad daugelyje šalių, pasirinkusių H. Kelseno modelį, manoma, kad konstituciniai teismai nepriklauso nė vienai iš trijų valdžių, ir jiems pavesta kontroliuoti, kaip tos valdžios laikosi joms priskirtų įgaliojimų. Žr.: FAVOREU, L. Konstituciniai teismai. Iš pranc. k. vertė E. Jarašiūnas. Vilnius: Garnelis, 2001, p. 25.

Teismas konstatavo, kad pagal Konstituciją Konstitucinis Teismas yra konstitucinės justicijos institucija, vykdanti konstitucinę teisminę kontrolę; tai yra savarankiškas ir nepriklausomas teismas, vykdantis konstitucinį teisingumą, garantuojantis Konstitucijos viršenybę teisės sistemoje ir konstitucinį teisėtumą[198].

Svarbios konstitucinių teismų funkcijos – ne tik konstitucijos viršenybės teisės šaltinių sistemoje užtikrinimas, konstitucinių vertybių, žmogaus teisių apsauga, bet ir taikaus socialinio gyvenimo, bendros visuomenės gerovės laidavimas, teisinis kitų valstybių institucijų tarpusavio politinių ginčų sprendimas. Nors konstituciniai teismai sprendžia teisės klausimus, kai kurie klausimai iš tikrųjų yra politiniai, įgavę teisės formą. Konstituciniai teismai užtikrina ir teismų praktikos tarptautinių standartų sklaidą, dalyvauja demokratinės kultūros ugdymo veikloje ir konstitucijos evoliucijoje[199].

Esminis konstitucinę justiciją vykdančios institucijos bruožas – jos nepriklausomumas. „Institucijos, kurios įgaliojimus, veiklą ar net egzistenciją gali iš naujo svarstyti įstatymų leidėjas arba vyriausybė, negalima laikyti konstituciniu teismu ar apskritai konstitucinės justicijos institucija.“[200] Tik iš tiesų nepriklausomi konstituciniai teismai, kurių negali

198 Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 2006 m. birželio 6 d. nutarime išaiškino, kad teismai, pagal Konstituciją vykdantys teisminę valdžią Lietuvoje, yra priskirtini ne vienai, bet dviem arba (jeigu tai, atsižvelgiant į Konstituciją, yra nustatyta atitinkamuose įstatymuose) daugiau teismų sistemų. Šiuo metu pagal Konstituciją ir įstatymus Lietuvoje yra trys teismų sistemos: 1) Konstitucinis Teismas vykdo konstitucinę teisminę kontrolę; 2) Konstitucijos 111 straipsnio 1 dalyje nurodyti Lietuvos Aukščiausiasis Teismas, Lietuvos apeliacinis teismas, apygardų ir apylinkių teismai sudaro bendrosios kompetencijos teismų sistemą; 3) pagal Konstitucijos 111 straipsnio 2 dalį, administracinių, darbo, šeimos ir kitų kategorijų byloms nagrinėti gali būti įsteigti specializuoti teismai (šiuo metu įstatymais yra įsteigta ir veikia viena specializuotų teismų, būtent administracinių, sistema, kurią sudaro Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas ir apygardų administraciniai teismai). Taip pat *inter alia* žr.: Lietuvos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d., 2006 m. sausio 16 d., 2006 m. kovo 28 d., 2006 m. gegužės 9 d. nutarimai.

199 JARAŠIŪNAS, E. Apie konstitucinės justicijos funkcijas. Iš: Konstitucija, žmogus, teisinė valstybė. Konferencijos medžiaga. Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras, 1998, p. 139–156.

200 FAVOREU, L. Konstituciniai teismai. Iš pranc. k. vertė E. Jarašiūnas. Vilnius: Garnelis, 2001, p. 27.

paveikti nei įstatymų leidžiamoji, nei vykdomoji valdžia, gali nešališkai ir objektyviai nuspręsti, ar priimtas teisės aktas atitinka Konstituciją. Dėl jiems priskirtos kompetencijos, t. y. teisės spręsti ginčus dėl valstybės valdžios institucijų priimamų teisės aktų konstitucingumo, kurie neretai įgauna politinį pobūdį (kai, pvz., į konstitucinius teismus kreipiamasi, nepavykus susitarti, koks sprendimas yra tinkamiausias valstybei), būtent konstituciniai teismai neretai patiria politinį spaudimą. Juk „neutralizavus“ konstitucinės kontrolės instituciją (pvz., į ją paskyrus ne nepriklausomus, o politinei valdžiai ištikimus teisėjus), nelieka jokių ribų, pvz., žmogaus teises varžančių teisės aktų priėmimui. Tokių pavyzdžių konstitucinės teisės istorijoje, deja, netrūksta. Valstybėje nelikus veiksmingos konstitucinės kontrolės institucijos, parlamentai ir vyriausybės jaučiasi laisvi ir nevaržomi priimti teisės aktus, dažnai pažeidžiančius fundamentalias vertybes, kaip antai suvaržančius žodžio ir saviraiškos laisvę, griaunančius teisminės sistemos pamatus, ir kt.

Šiuolaikinėse konstitucijose konstitucinės justicijos (kontrolės) institutas paprastai yra įtvirtinamas tam skirtose nuostatose: šiam institutui skiriamas atskiras straipsnis (ar net keli), kartais – atskiras skirsnis arba skyrius. Atskiras straipsnis konstituciniam teismui yra skirtas 1922 m. Latvijos Konstitucijoje (su pakeitimais) (85 straipsnis), taip pat 2011 m. Vengrijos Konstitucijoje (su pakeitimais) (Pagrindinio Įstatymo 24 straipsnis), be to, atskiri konstitucinio teismo kompetencijos elementai minimi ir kituose Konstitucijos straipsniuose. Tokiais atvejais gana lakoniškos konstitucijų nuostatos detalizuojamos konstitucinio teismo veiklą ir sudėtį reglamentuojančiame įstatyme. 1949 m. Vokietijos Konstitucijoje (Pagrindiniame Įstatyme; su pakeitimais) konstituciniam teismui skirti IX skyriaus „Teisingumas“ 93 ir 94 straipsniai; 1977 m. Lenkijos Konstitucijos (su pakeitimais) VIII skyriaus „Teismai ir tribunolai“ 188–197 straipsniai. 1996 m. Pietų Afrikos Respublikos Konstitucijos (su pakeitimais) 8 skyrius skirtas teismams ir teisingumo vykdymui, o konstituciniam teismui skirtas 167 straipsnis. Kituose šio skyriaus straipsniuose kai kurie konstitucinio teismo klausimai reglamentuojami kartu su kitiems

teismams skirtomis nuostatomis.

Neretai konstitucinės kontrolės institutas aptariamas atskirame konstitucijos skirsnyje, kaip antai 1958 m. Prancūzijos Konstitucijoje (su pakeitimais) – VII skirsnyje; 1992 m. Čekijos Konstitucijos (su pakeitimais) teisminei valdžiai skirto IV skirsnio atskirame poskyryje „Konstitucinis Teismas“; 1947 m. Italijos Konstitucijos (su pakeitimais) VI skyriaus „Konstitucinės garantijos“ I skirsnis skirtas konstituciniam teismui, o II skirsnis – konstitucijos pataisoms; 1976 m. Portugalijos Konstitucijoje (su pakeitimais) konstituciniam teismui skirtas VI skyrius; 1978 m. Ispanijos Konstitucijoje (su pakeitimais) konstitucinis teismas reglamentuojamas IX skyriuje. 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje (su pakeitimais) konstituciniam teismui skirtas VII skirsnis.

Taigi, nors būtent konstitucijose paprastai būna įtvirtinti konstitucinės kontrolės pagrindai, vis dėlto šiuolaikinė konstitucinė kontrolė, kurios pradžia yra JAV, susiformavo ne kaip *expressis verbis* 1787 m. JAV Konstitucijoje įtvirtintas institutas, bet kaip teismų precedentas, kai JAV Aukščiausiasis Teismas 1803 m. *Marbury v. Madison* byloje[201] suformulavo savo įgaliojimus spręsti dėl teisės akto konstitucingumo.

Konstitucinės kontrolės institutas paprastai yra siejamas su kodifikuotosios konstitucijos buvimu. Bet ir Jungtinėje Karalystėje, kurioje nėra kodifikuotos konstitucijos, konstitucinės kontrolės institutas (tam tikra jo forma) egzistuoja. Jį įgyvendinti daug sudėtingiau, nes parlamento suvereniteto principas varžo teismų teisę tirti įstatymų konstitucingumą. Jau minėta, kad 1998 m. Jungtinės Karalystės Pagrindinių Teisių Aktas, įsigaliojęs 2000 m., vertinamas kaip itin reikšmingas vadinamosios naujosios Britų Konstitucijos konstitucinis dokumentas. Ir nors Anglija vadinama viena iš teismų vykdomos konstitucinės kontrolės pradininkių, konstitucinės kontrolės instituto atsiradimo prielaidos siejamos su Didžiosios Britanijos Slaptosios tarybos (angl. *Privy Council)* veikla: XVII a. ji turėjo įgaliojimus panaikinti kolonijų įstatymus, kurie prieštaravo

201 Jungtinių Amerikos Valstijų Aukščiausiojo Teismo byla *Marbury prieš Madison*, žr.: *Konstitucinė jurisprudencija*. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo biuletenis, 2008, Nr. 4(12), p. 182–200.

toms kolonijoms skirtiems Britų parlamento aktams arba bendrajai teisei. Aiškinantis istorines konstitucinės kontrolės prielaidas nereikėtų pamiršti ir žymaus 1610 m. Bendrojo Anglijos teismo (angl. *Court of Common Pleas)* sprendimo *Bonham* byloje *(Thomas Bonham v. College of Physicians)*. Jame šio teismo vyriausiasis teisėjas seras Edwardas Coke'as suformulavo principą, kad bendroji teisė turi kontroliuoti parlamento aktus; parlamento aktas yra niekinis, jeigu jis prieštarauja bendrajai teisei ir logikai. Vis dėlto minėtas sprendimas nesukūrė precedento, parlamento aktai nebuvo pripažinti niekiniais, nes Anglijoje įsigalėjo parlamento suvereniteto doktrina, kuri trukdė plėtotis konstitucinei kontrolei. Taigi, viena vertus, Jungtinėje Karalystėje nėra žemyninės Europos valstybėms įprastos konstitucinės kontrolės sistemos, specialiųjų konstitucinės kontrolės institucijų, ir tokio pobūdžio kompetencija nėra tiesiogiai priskirta bendrosios kompetencijos teismams. Kita vertus, Aukščiausiojo Teismo įsteigimas ir Pagrindinių Teisių Akte numatytas (įstatymo) neatitikties deklaravimo (angl. *declaration of incompatibility)* institutas, suteikiantis teisę aukščiausiesiems teismams, *inter alia* Aukščiausiajam Teismui, tais atvejais, kai nusprendžiama, kad pirminės teisės nuostatos (angl. *primary legislation)* negali būti suderinamos su konvencijos nuostatomis, paskelbti apie tokios teisės neatitiktį, nors ir nepanaikindamas teisės akto galios (nes teismai nekonkuruoja su parlamento galiomis (parlamento suvereniteto doktrina), jis gali panaikinti tik antrinės teisės (angl. *secondary legislation)* galiojimą), vis dėlto atveria naujas teisminės konstitucinės kontrolės galimybes. Reikia pabrėžti ir tai, kad Jungtinės Karalystės teismai turėjo įgaliojimus pripažinti teisės aktus prieštaraujančiais Europos Sąjungos teisei ir jų netaikyti. Europos Sąjungos teisės aktai Jungtinėje Karalystėje buvo priskiriami konstitucinių šaltinių grupei.

Net ir kodifikuota konstitucija demokratinėje valstybėje ne visada nulemia konstitucinės kontrolės buvimą. Antai 1815 m. Nyderlandų Konstitucija (su 2018 m. pakeitimais) teismams ne tik nenumato konstitucinės kontrolės teisių, bet ir draudžia vertinti įstatymų konstitucingumą ir pripažinti juos prieštaraujančiais konstitucijai. Išskirtinis Nyderlandų

konstitucinės struktūros bruožas yra tas, kad konstitucija nenumato konstitucinės kontrolės tvarkos, neįsteigta konstitucinės kontrolės institucija, teismams nėra priskirti atitinkami įgaliojimai tirti teisės aktų konstitucingumą ir nesuteikta teisė pripažinti parlamento aktus prieštaraujančiais konstitucijai, niekam nesuteikta ir konstitucijos oficialaus interpretavimo teisė. Tai reikšmingai veikia konstitucinės doktrinos raidą. Konstitucijos 120 straipsnyje aiškiai nustatyta, kad teismai negali spręsti dėl parlamento aktų ir tarptautinių sutarčių atitikties konstitucijai. Ši taisyklė buvo įtvirtinta dar Nyderlandų Konstitucijos 1848 m. redakcijoje. Nors mokslinėje doktrinoje ne kartą siūlyta ją keisti, vis dėlto ji lieka nepakitusi. Parlamentas pats turi teisę spręsti, ar parlamento aktas neprieštarauja konstitucijai turinio, formos, priėmimo procedūrų požiūriu[202]. Taigi parlamentas ir vyriausybė patys interpretuoja konstituciją, *inter alia* formuoja konstitucinę tradiciją. Šis principas taikomas ir kitam konstituciniam aktui – Nyderlandų Karalystės Chartijai. Teismams pripažinus, kad įstatymas nesuderinamas su tarptautine sutartimi, pagal Konstitucijos 94 straipsnį, tokios su tarptautinėmis sutartimis nesuderinamos įstatymų nuostatos (angl. *statutory regulations)* netaikomos.

2. Konstitucinės kontrolės raida. Konstitucinės justicijos (kontrolės) modeliai

Įstatymų teisėtumo, atitikties demokratijos principams užuomazgų aptinkama antikos demokratinėse valstybėse. Senovės Graikijos respublikose naujų įstatymų iniciatoriai turėdavo įrodyti, kad jų siūlomi projektai nekels grėsmės demokratijai. Senovės Romos pretorių veikla taip pat galėjo būti vertinama kaip siekis taikyti teisingą teisę.

Konstitucinės kontrolės instituto atsiradimas, kaip minėta, yra siejamas ir su Didžiosios Britanijos XVIII a. Slaptosios tarybos (angl. *Privy*

202 Aukščiausiojo Teismo 1989 m. balandžio 14 d. sprendimu (NJ 469) ši konstitucinė nuostata buvo interpretuota plačiau – kad parlamento aktai negali būti vertinami atitikties ne tik Konstitucijai, bet ir Nyderlandų Karalystės Chartijai, kuri yra aukštesnės teisinės galios nei Konstitucija, požiūriu. Teismas pabrėžė ir tai, kad įstatymų leidėjas gali pakeisti Konstitucijos 120 straipsnyje įtvirtintas nuostatas.

Council) sprendimais, ir su 1610 m. *Bonham* bylos sprendimu, kuriame suformuluotas principas, kad parlamento aktas yra niekinis, jeigu prieštarauja bendrajai teisei ir logikai. Prancūzijoje konstitucinės kontrolės pradžiai priskiriama parlamento, kuris nuo XIV a. (iki XVIII a.) registravo karaliaus aktus, funkcija. Tokia veikla laikytina ir tam tikra išankstinės teisės aktų teisiškumo kontrolės forma[203].

Taigi nors pirmieji žingsniai konstitucinės kontrolės link buvo žengti Europos žemyne, vis dėlto šiuolaikinė konstitucinė kontrolė kaip teisės konstitucingumo patikros sistema čia susiklostė vėliau nei JAV, kur šio proceso pradžia paprastai tapatinama su 1803 m. JAV Aukščiausiojo Teismo sprendimu *Marbury v. Madison* byloje, kurioje teismams pripažinta teisė ne tik abejoti parlamento įstatymo konstitucingumu, bet ir pripažinti jį nekonstituciniu. Istorinės JAV konstitucinės kontrolės pradžia siekia ankstesnius laikus negu minėtas reikšmingas Aukščiausiojo Teismo sprendimas. Antai 1780 m. *Hayburn* byloje JAV federaliniai teisėjai pirmą kartą suabejojo Kongreso (parlamento) akto, kuriuo teismams priskirtos kai kurios neteisminės funkcijos, konstitucingumu[204]. Tačiau būtent *Marbury v. Madison* sprendimu JAV Aukščiausiasis Teismas parodė, kad JAV Konstitucija nėra tik deklaratyvių nuostatų rinkinys, o realiai veikianti teisė, kurios negali pažeisti nė viena valstybės institucija. Pirmoji JAV konstitucinės kontrolės byla buvo nulemta ne tik teisinių, bet ir tam tikrų politinių aplinkybių[205]. Galbūt todėl ilgą laiką[206] JAV Aukščiausiasis

203 JARAŠIŪNAS, E. Valstybės valdžios institucijų santykiai ir Konstitucinis Teismas. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2003, p. 36. Beje, Prancūzijoje parlamentais XIII–XVIII a. vadintos teismų administracinės įstaigos.

204 KRAMER, L. D. The People Themselves: Popular Constitutionalizm and Judicial Review. Oxford University Press, 2004, p. 95.

205 FALLON, R. H. JR. The Dynamic Constitution: an Introduction to American Constitutional Law and Practice. Second Edition. Cambridge University Press, 2013, p. 12–17.

206 Mokslinėje doktrinoje kaip viena iš reikšmingų šio laikotarpio konstitucinės teisės doktrinos raidai bylų minima ir JAV Aukščiausiojo Teismo byla *McCulloch v. Maryland* (1819 m.), kurioje Teismas konstitucijos nuostatas interpretavo aiškindamas federalinės valdžios (Kongreso) galias. Šioje, kaip ir *Marbury v. Madison* byloje, sprendimą rengė žymus JAV Aukščiausiojo Teismo vyriausiasis teisėjas Johnas Marshallas, šias pareigas ėjęs 1801–1835 m.

Teismas netaikė savo sukurto precedento ir tik 1857 m. buvo priimtas kitas sprendimas[207], kuriame teisės aktas (vadinamasis Misūrio kompromisas, pagal kurį Kongreso sprendimu vergija buvo uždrausta teritorijoje į šiaurę nuo tam tikros šiaurės platumos, virš Misūrio) pripažintas prieštaraujančiu konstitucijai. Tiesa, šis sprendimas, nors neabejotinai reikšmingas kaip įtvirtinęs ankstesnėje byloje padėtus konstitucinės kontrolės pagrindus, nėra tas, kuriuo galėtų didžiuotis JAV: jis neigiamai paveikė valstybės istorinę raidą, paskatino Šiaurės ir Pietų valstijų priešpriešą vergijos panaikinimo klausimu. Galiausiai, 1886 m. *Norton v. Shelby County* byloje[208] JAV Aukščiausiasis Teismas dar griežčiau išreiškė savo poziciją pabrėždamas, kad antikonstitucinis įstatymas nėra įstatymas: jis nesuteikia jokios teisės, jokios gynybos, nesukuria jokių pareigų, tad vertinant iš teisinių pozicijų toks įstatymas negalioja kaip ir nepriimtas įstatymas.

2.1. Konstitucinės justicijos (kontrolės) modeliai

Taigi, kaip minėta, šiuolaikinės konstitucinės kontrolės pradžia laikytinas 1803 m. JAV Aukščiausiojo Teismo sprendimas *Marbury v. Madison* byloje, kuriame Aukščiausiasis Teismas teismams priskyrė kompetenciją vertinti, ar valstybės valdžios institucijų priimti teisės aktai, taikytini sprendžiamoje byloje, neprieštarauja Konstitucijai. Jo pagrindu atsirado vadinamasis *amerikietiškosios konstitucinės kontrolės* modelis, kai konstitucinę teisės aktų kontrolę vykdo bendrosios kompetencijos teismai, nagrinėjantys ginčus ir turintys taikyti konkrečioje byloje atitinkamą teisės aktą. Šis konstitucinės kontrolės modelis kurį laiką buvo vienintelis žinomas ir paplito (buvo perimtas) ir kitose bendrosios teisės tradicijos, *inter alia* Tautų Sandraugos (angl. *Commonwealth of Nations),* valstybėse, taip pat Kanadoje, Australijoje, Indijoje ir kai kuriose Lotynų Amerikos valstybėse bei Norvegijoje.

Amerikietiškajam konstitucinės kontrolės modeliui būdinga tai, kad jį vykdo bendrosios kompetencijos teismų sistema. Tokie įgaliojimai gali

207 US Supreme Court Decision *Scott v. Sandford,* 60 US, 393(1857).

208 *Norton v. Shelby County*, 118 U.S. 425 (1886)

būti patikėti ir išskirtinai aukščiausiesiems teismams, tačiau nėra steigiama atskira institucija, kuriai būtų priskirta išskirtinai ši funkcija. Abejonių dėl teisės aktų konstitucingumo gali kilti be kurioje teisminio ginčo stadijoje. Tai universalaus pobūdžio konstitucinė kontrolė, nes apima ne tik įstatymus, bet ir kitų valdžios institucijų aktus, veiksmus. Kadangi konstitucinę kontrolę gali vykdyti bet kuris teismų sistemoje veikiantis teismas, ji vadinama išskaidytąja (difuzine). Išskaidytą (difuzinę) konstitucinę kontrolę gali įgyvendinti bet kurios grandies teismas, taip pat ir žemesnės instancijos teismai; tiesa, jų sprendimas vėliau gali būti skundžiamas aukštesnės instancijos teismams, todėl tik galutinį ir neskundžiamą sprendimą priimančio Aukščiausio Teismo verdiktas bus lemiamas sprendžiant dėl teisės akto konstitucingumo.

Kauzatyvinė (kazuistinė) kontrolė vyksta teismui nagrinėjant konkretų ginčą. Tai reiškia, kad skundžiamasi ne dėl teisės akto atitikties Konstitucijai abstrakčiai, o sprendžiamas konkretus ginčas, kuriame tą aktą reikia taikyti. Konstitucinės kontrolės funkcija tokiose bylose yra subsidiari, atspindinti tik vieną iš daugelio teismo sprendžiamų problemų (pagrindinė problema – išspręsti ginčą ir nustatyti, kuri šalis byloje teisi). Kauzatyvinės konstitucinės kontrolės rezultatas taikomas tik tos bylos šalims (kontrolė *inter partes*). Teismo sprendimas teisės akto galios nepanaikina, jis netaikomas tik konkrečioje byloje, bet iš esmės vis tiek turi *erga omnes* požymių. Kadangi tai jau teismo precedentas, kitoje byloje spręsdamas ginčą teismas jau žinos, kad tas teisės aktas prieštarauja Konstitucijai, ir negalės jo taikyti. Tokios konstitucinės kontrolės efektyvumą lemia ir precedento, kaip svarbaus teisės šaltinio, pripažinimas. Minėta konstitucinė kontrolė yra *a posteriori* (paskesnioji), t. y. gali būti vertinama tik jau priimto ir galiojančio teisės akto atitiktis Konstitucijai; amerikietiškojo konstitucinės kontrolės modelio šalyse nėra galimybės kreiptis dėl dar neįsigaliojusio teisės akto atitikties Konstitucijai patikros. Amerikietiškasis konstitucinės kontrolės modelis būdingas bendrosios (anglų ir amerikiečių) teisės tradicijos valstybėms.

Konstitucinės kontrolės raida Europoje buvo maždaug šimtmečiu

vėlesnė ir skyrėsi nuo JAV ne tik dėl skirtingos teisės doktrinos, teisės tradicijos, bet ir dėl vyravusio požiūrio į konstituciją: XIX a. ir XX a. pradžioje konstitucijos Europos valstybėse buvo vien tik simboliniai institutai, teismuose nebuvo galima tiesiogiai remtis konstitucijų nuostatomis. Ne visos Europos valstybės buvo priėmusios konstitucijas, vyravo monarchinė valdymo forma, monarcho valdžia buvo menkai ribojama atstovaujamųjų institucijų. Nors Prancūzijoje ir kai kuriose kitose Europos valstybėse vyko dideli valstybės valdymo pokyčiai, daug kur buvo priimamos konstitucijos, bet vyravusi legalizmo doktrina, įstatymams kaip parlamento aktams teikianti sakralinę reikšmę, ypač sureikšmino ir patį parlamentą, neleido abejoti jo sprendimų teisingumu ir nesukūrė prielaidų konstitucinei kontrolei. Legalizmo doktrinos įsigalėjimą paskatino J.-J. Rousseau idėjos apie įstatymo neklaidingumą. Tuo metu JAV šventa buvo laikoma konstitucija, o Europoje – įstatymas[209]. Skyrėsi ir teisėjų statusas, taip pat teismų sistema, neturėjusi vientisumo, būdingo teismų sistemoms bendrosios teisės tradicijos valstybėse. Taigi minėtu istoriniu laikotarpiu Europos valstybėse įsitvirtino nusistatymas prieš konstitucinę kontrolę.

Vis dėlto būta ir išimčių. XIX a. rengiant 1814 m. Norvegijos Konstituciją buvo atsižvelgta į JAV konstitucinę patirtį ir įtvirtintas amerikietiškasis konstitucinės kontrolės modelis. Norvegijos Aukščiausiasis Teismas 1866 m. deklaravo esąs kompetentingas kontroliuoti įstatymų konstitucingumą. Kaip minėta, bendrųjų teismų vykdomos konstitucinės kontrolės sistema būdinga ir Švedijai, Danijai, kai kurioms kitoms valstybėms.

1849 m. Vokietijos Konstitucijoje buvo numatyta individualaus konstitucinio skundo teisė, bet ji niekada neįsigaliojo. Austrijos 1867 m. Konstitucijoje įtvirtinta galimybė ginčyti teisės normų konstitucingumą. Belgijoje, Prancūzijoje, Šveicarijoje šiuo klausimu taip pat diskutuota. Rumunijos kasacinio teismo (angl. *High Court of Cassation and Justice)* veikla taip pat turėjo tam tikrų konstitucinės kontrolės elementų; antai

209 FAVOREU, L. Konstituciniai teismai. Iš pranc. k. vertė E. Jarašiūnas. Vilnius: Garnelis, 2001, p. 21.

1912 m. šis teismas priėmė sprendimą, kuriame nurodė turintis įgaliojimus tirti įstatymų konstitucingumą[210]. Vis dėlto tokie atskiri konstitucinės kontrolės užuomazgų elementai Europos valstybėse sistemos nesudarė.

Europos valstybių konstitucinės kontrolės sistemos (modelio) pradininku laikytinas austrų filosofas ir teisininkas H. Kelsenas. Jo idėjos XX a. pradžioje lėmė *europietiškojo konstitucinės kontrolės modelio*[211], kuris įsivyravo Europos valstybėse XX a. ir XXI a. pradžioje, atsiradimą. H. Kelseno konstitucinės kontrolės modelio, pagal kurį tokia kontrolė turi būti priskiriama vienam specialiajam teisminiam organui, idėjos buvo ypač reikšmingos ir lėmė konstitucinių teismų kaip specialiųjų teisinio pobūdžio institucijų įsteigimą Europos valstybėse. H. Kelsenas, aiškindamas, kam turi būti patikėta teisė vertinti įstatymų konstitucingumą ir panaikinti antikonstituciniais pripažintus įstatymus, pabrėžia, kad tokią teisę galima suteikti arba specialiajam, arba aukščiausiajam teismui, arba visiems teismams; jeigu nagrinėti įstatymo konstitucingumą bus įgaliotas kiekvienas teismas, tai jis šią problemą spręs konkrečioje byloje ir sustabdys įstatymo galiojimą, o jeigu nagrinėti įstatymų konstitucingumą bus patikėta vienam specialiajam teismui, šis galės būti įgaliotas ne tik sustabdyti įstatymo galiojimą konkrečioje byloje, bet ir visai jį panaikinti[212]. H. Kelseno sukurta konstitucinės kontrolės doktrina remiasi nuostata, kad konstitucinė kontrolė turi būti patikėta specialiajai teisminio pobūdžio institucijai, t. y. vienam tam tikram teisminiam organui. Taip vykdant konstitucinę kontrolę nebūtų iškreipiamas nei valdžių padalijimo principas, nei valdžių pusiausvyra.

Kontinentinės (civilinės) teisės tradicijos valstybėse konstitucinė kontrolė paprastai sutelkiama specializuotuose teismuose. Europietiškasis (kartais vadinamas Kelseno arba austriškuoju konstitucinės kontrolės

210 https://www.ccr.ro/en/general-presentation/short-history//.

211 Plačiau apie europietiškojo konstitucinės kontrolės modelio susikūrimą ir jo raidą, taip pat H. Kelseno indėlį į europietiškojo konstitucinės kontrolės modelio atsiradimą žr.: FAVOREU, L. Konstituciniai teismai. Iš pranc. k. vertė E. Jarašiūnas. Vilnius: Garnelis, 2001.

212 KELSEN, H. Grynoji teisės teorija. Iš angl. k. vertė A. Degutis ir E. Kuris. Vilnius: Eugrimas, 2002, p. 226.

modeliu) konstitucinės kontrolės modelis yra kompleksinio pobūdžio: jam būdinga ne tik įstatymų ar kitų teisės aktų konstitucingumo patikra, bet ir kitos specifinės funkcijos: rinkimų teisėtumas, federacijos subjektų ginčai, klausimai dėl politinių partijų naikinimo, individualūs skundai. Šiam konstitucinės kontrolės modeliui būdinga abstrakti konstitucinė kontrolė – teisės akto konstitucingumo, o ne šalių ginčo tyrimas. Tai reiškia, kad į konstitucinės kontrolės instituciją dėl teisės akto atitikties Konstitucijai patikros gali būti kreiptasi net ir tais atvejais, kai nėra konkrečios bylos, kurioje turėtų būti taikomas ginčijamas teisės aktas, tačiau kyla pagrįstų abejonių, kad toks teisės aktas gali neatitikti Konstitucijos. Tam tikrų konkrečios konstitucinės kontrolės bruožų galima įžvelgti ir šiame modelyje, kai į konstitucinius teismus dėl teisės akto konstitucingumo kreipiasi ordinariniai teismai, nagrinėjantys konkrečią bylą; vis dėlto konstitucinis teismas, spręsdamas teisės akto atitikties Konstitucijai klausimą, nėra saistomas bylos, kurioje buvo kreiptasi į konstitucinį teismą, fabulos ir aplinkybių, o priimtas sprendimas privalomas ne tik tos bylos šalims, bet visoms valstybės institucijoms, pareigūnams ir gyventojams. Taigi konstitucinė kontrolė europietiškojo modelio šalyse yra absoliutaus pobūdžio, sprendimai galioja *erga omnes*. Nors vyrauja *a posteriori* (paskesnioji), bet pripažįstama ir *a priori* (išankstinė) teisės aktų konstitucingumo kontrolė, kai į konstitucinės justicijos instituciją kreipiamasi dėl dar nepriimto teisės akto atitikties Konstitucijai siekiant įsitikinti, kad būsimu teisiniu reguliavimu konstitucija nebus pažeista. Konstitucinė kontrolė sutelkiama vienoje teisminėje institucijoje – konstituciniame teisme (konstituciniame tribunole, konstitucinėje taryboje). Tačiau federacinėje valstybėje, pvz., Vokietijoje, gali būti steigiami ne tik federalinis, bet ir federacijos subjektų (žemių) konstituciniai teismai.

Kaip savarankiškas konstitucinės kontrolės modelio variantas teisinėje literatūroje aptariamas ir vadinamasis *prancūziškasis modelis*, sietinas su Prancūzijos Konstitucinės Tarybos veiklos modeliu, kuriam buvo būdinga išimtinai *a priori* (išankstinė) konstitucinė kontrolė, bet 2008 m. įvykdžius konstitucinę reformą, pakeitus 1958 m. Prancūzijos Konstitucijos

nuostatas ir įtvirtinus Konstitucinės Tarybos tam tikrą *a posteriori* (paskesniąją) kompetenciją, šis modelis prarado savo išskirtinumą. Tai patvirtina ir pertvarkos procesai, vykstantys kai kuriose Šiaurės Afrikos valstybėse, kurios perėmė Prancūzijos konstitucinę tradiciją, grindžiamą išimtine *a priori* konstitucine kontrole. Po Arabų pavasario įvykių buvo keičiamos konstitucijos ir reformuojamos konstitucinės kontrolės institucijos. Pagal 1996 m. Maroko Konstituciją funkcionavo konstitucinė taryba, bet vykdant konstitucinę reformą priėmus 2011 m. Maroko Konstituciją vietoj buvusios konstitucinės tarybos įkurtas konstitucinis teismas, kuris turi ir tam tikrą *a posteriori* kompetenciją. Panašus procesas vyksta ir Tunise. Pagal naująją 2014 m. Tuniso Konstituciją vietoj ankstesnės (1987 m. įsteigtos ir iki 2011 m. veikusios) konstitucinės tarybos įkuriamas konstitucinis teismas, kuris taip pat turės ne tik *a priori* (išankstinės), bet ir tam tikrą *a posteriori* (paskesniosios) kontrolės kompetenciją.

Taigi teisinėje literatūroje dažniausiai skiriami du konstitucinės kontrolės modeliai: amerikietiškasis ir europietiškasis. Šiuolaikinė konstitucinė kontrolė neretai sujungia abiejų tradicinių modelių elementus. Tai gerai matyti kai kuriose Lotynų Amerikos valstybėse, kuriose konstitucinę kontrolę vykdo ir bendrieji, ir specialiai įsteigti konstituciniai teismai. Toks (mišriosios) konstitucinės kontrolės modelis būdingas ir Pietų Afrikos Respublikai, kurioje teisės aktų konstitucingumo klausimus sprendžia ir bendrosios kompetencijos teismai (1996 m. Pietų Afrikos Respublikos Konstitucijos 172 straipsnis), ir Konstitucinis Teismas, kuris yra teismų sistemos dalis ir aukščiausiasis teismas konstitucingumo klausimais (1996 m. Pietų Afrikos Respublikos Konstitucijos 167 straipsnis).

Tokia tendencija atsispindi ir kai kurių Europos valstybių konstitucinės kontrolės sistemose (pvz., Portugalijoje konstitucinę kontrolę vykdo ne tik Konstitucinis Teismas, bet ir ordinariniai teismai). Tokia konstitucinės kontrolės sistema paprastai įvardijama kaip *mišrioji konstitucinė kontrolė*, jungianti amerikietiškąjį ir europietiškąjį (H. Kelseno) konstitucinius modelius. Šiuo atveju konkrečią konstitucinę kontrolę atlieka visi teismai, bet konstitucinis teismas yra galutinė apeliacijų dėl tokios

kontrolės instancija, taip pat abstrakti konstitucinė kontrolė priskiriama išimtinai konstituciniam teismui. Nors Lenkija yra pasirinkusi įdiegti europietiškos konstitucinės kontrolės modelį, tačiau būtent tokį – mišrios konstitucinės kontrolės – modelį palaipsniui ėmė taikyti Lenkijos ordinariniai teismai valstybėje kilus konstitucinei krizei, kai Lenkijos Konstitucinis Tribunolas buvo pripažintas nebeatitinkančiu nepriklausomo ir nešališko teismo kriterijų[213], o jo sprendimai kėlė abejonių; tada ordinariniai teismai, spręsdami ginčus, padarė išvadą, kad valstybėje nesant veiksmingos konstitucinės kontrolės būtent jiems tenka ši pareiga[214].

Amerikietiškasis ir europietiškasis konstitucinės kontrolės modeliai seniai peržengė savo geografines ribas ir yra paplitę pasaulyje. Tai, kuris modelis įsivyraus, neretai lemia valstybės teisės tradicija. Amerikietiškasis modelis, kaip minėta, būdingas bendrosios teisės tradicijos valstybėms, o europietiškasis – civilinės (kontinentinės) teisės tradicijai. Lotynų Amerikos valstybių konstitucinės kontrolės sistemas labai paveikė JAV konstitucinės kontrolės tradicijos: Brazilijoje ir Meksikoje[215] išskirtinai svarbūs yra aukščiausieji teismai, o kai kuriose kitose Lotynų Amerikos valstybėse, kaip antai Peru, Kolumbijoje, Čilėje[216] ir kt., buvo įsteigti ir konstituciniai teismai.

213 EŽTT 2021 m. gegužės 7 d. sprendime byloje *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. v. Poland* (peticijos Nr. 4907/18) konstatavo, kad, neteisėtai paskyrus kai kuriuos Lenkijos Konstitucinio Tribunolo teisėjus, šis teismas neatitinka teismo, įsteigto pagal įstatymą (angl. *tribunal established by law*) kriterijaus, kuris yra būtina sąlyga nešališkam teisingumo vykdymui.

214 Plačiau apie Lenkijos ordinarinių teismų iniciatyvą konstitucinės krizės aplinkybėmis imtis konstitucinės kontrolės žr. RYTEL-WARZOCHA, A. Common Courts' Right to Constitutional Review in the Face of the Threat to the Rule of Law—the Case of Poland. In: Arnold, R., Cremades, J. (eds.) Rule of Law and the Challenges Posed by the Pandemic. WLC 2021. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-031- 39804-9_10.

215 Plačiau apie Meksikos teismų sistemą žr.: VAITIEKIENĖ, E.; MESONIS, G. Lyginamoji konstitucinė teisė. Vilnius: Justitia, 2011, p. 401–404.

216 Plačiau apie Čilės konstitucinę kontrolę žr.: EGANA, J. L. C. Čilės konstitucinės jurisprudencijos poveikis visuomenei ir žmogaus teisių plėtimui. *Iš: Konstitucinė jurisprudencija.* Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo biuletenis, 2009, Nr. 2(14), p. 259–266; CROTHERS, Ch. S. Čilės konstitucinė teisė, demokratija ir pagrindinės teisės. *Iš: Konstitucinė jurisprudencija.* Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo biuletenis, 2011, Nr. 3(23), p. 227–247.

2.2. Konstitucinės justicijos (kontrolės) istorinės raidos etapai

Istoriškai galima išskirti tam tikrus konstitucinės kontrolės raidos etapus[217]. Istorinė konstitucinės justicijos plėtra gali būti tapatinama ir su dažniausiai mokslinėje lyginamosios konstitucinės teisės doktrinoje nurodomais konstitucijų raidos etapais, nes konstitucinė kontrolė – tai institutas, kurio atsiradimą dažniausiai tiesiogiai įtvirtina pati konstitucija ir kuris visų pirma yra skirtas jai apsaugoti; be to, būtent konstitucijose dažniausiai yra nustatomos pagrindinės konstitucinės kontrolės institucijos funkcijos, kompetencija, įgaliojimai, sudarymo tvarka.

Pirmasis konstitucinės kontrolės raidos etapas, atitinkantis seniausių šiuolaikinių konstitucijų atsiradimo laikotarpį, kurio pradžia yra XIX a., skirtas *amerikietiškajai konstitucinei kontrolei*. Šiam etapui pirmiausia priskirtinas JAV konstitucinės kontrolės modelis, atskleistas jau minėtoje Aukščiausiojo Teismo byloje, ir gyvuojantis iki šiol. Prie amerikietiškojo (pirmojo) konstitucinės justicijos istorinio raidos etapo galima priskirti ir Norvegijos konstitucinę kontrolę[218], kuri, kaip minėta, veikia pagal amerikietiškąjį modelį. Tam įtakos turi ir 1814 m. Norvegijos Konstitucija; jos pradžia sietina su Aukščiausiojo Teismo 1866 m. sprendimu, kuriame suformuoti šio teismo įgaliojimai kontroliuoti įstatymų konstitucingumą.

Kiti keturi siūlomos klasifikacijos etapai apibrėžia europietiškojo konstitucinės kontrolės modelio raidą. Toks skirstymas yra sąlygiškas ir remiasi konstitucinės kontrolės istorine raida Europos valstybėse. Konstitucinės kontrolės sklaidai Europos valstybėse įvardyti L. Favoreu pasiūlė

217 Plačiau apie konstitucinės justicijos raidos etapus žr.: FAVOREU, L. Konstituciniai teismai. Iš pranc. k. vertė E. Jarašiūnas. Vilnius: Garnelis, 2001, p. 18–26; JARAŠIŪNAS, E. Valstybės valdžios institucijų santykiai ir Konstitucinis Teismas. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2003, p. 33. Apie konstitucinės justicijos ir konstitucijų raidos etapus plačiau žr.: ŽILYS, J. Konstitucinis Teismas – teisinės ir istorinės prielaidos. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2001, p. 12–20.

218 Plačiau apie konstitucinę kontrolę Norvegijoje žr.: SMITH, E. The Constitution between Politics and Law. *Iš:* SMITH, R. (red.). The Constitution as an Instrument of Change. SNS Forlag, 2003, p. 11–51.

bangų metaforą[219]. Taigi galima skirti keturis atskirus europietiškosios konstitucinės kontrolės raidos etapus (bangas).

Europietiškosios konstitucinės kontrolės pirmasis raidos (austriškasis) etapas, šimtmečiu vėlesnis nei amerikietiškasis, žymi antrąjį istorinį konstitucinės kontrolės vystymosi laikotarpį ir yra siejamas su pirmųjų konstitucinių teismų įsteigimu XX a. pradžioje Čekoslovakijoje ir Austrijoje. 1920 m. Čekoslovakijos Konstitucija pirmoji Europoje įtvirtino konstitucinį teismą kaip konstitucinės parlamento priimtų teisės aktų kontrolės instituciją. Remiantis šios konstitucijos nuostatomis (angl. *Constitutional Charter of the Czechoslovak Republic of 29 February 1920)* buvo suformuotas konstitucinis teismas ir paskirti septyni teisėjai[220]. Šis konstitucinis teismas laikytinas antruoju konstituciniu teismu Europoje, nes pats teismas pradėjo veikti 1921 m., keli mėnesiai po Austrijos Konstitucinio Teismo veiklos pradžios. Čekoslovakijos Konstitucinis Teismas savo reikšmingumu ir veikla neprilygo Austrijos Konstituciniam Teismui. Pastarasis buvo įsteigtas pagal 1920 m. spalio 1 d. konstituciją (angl. *The Federal Constitutional Law of 1 October 1920),* tapo reikšmingu konstituciniu institutu ir pavyzdžiu kitiems konstituciniams teismams. Šio teismo teisėju buvo ir pats europietiškosios konstitucinės justicijos kūrėjas H. Kelsenas. Dėl nepalankiai susiklosčiusių istorinių aplinkybių (susijusių ir su Antruoju pasauliniu karu) šio teismo veikla buvo nutraukta ir atkurta 1945 metais. Pirmajame konstitucinės justicijos raidos etape 1931 m. buvo įsteigtas ir Ispanijos Konstitucinis Teismas (Konstitucinių garantijų tribunolas, veikęs iki 1936 m. F. Franko režimo, vėliau atkurtas pagal 1978 m. Ispanijos Konstitucijos nuostatas ir vėl pradėjęs veikti 1980 m.). XX a. pradžioje konstitucinės kontrolės institutas formavosi Lichtenšteine ir Airijoje.

IV

219 JARAŠIŪNAS, E. Konstitucinės justicijos studijų įvadas, arba L. Favoreu „Konstituciniai Teismai". *Iš:* FAVOREU, L. Konstituciniai teismai. Iš pranc. k. vertė E. Jarašiūnas. Vilnius: Garnelis, 2001, p. 9–11.

220 Keturis Čekoslovakijos Konstitucinio Teismo teisėjus, iš jų ir pirmininką, paskyrė respublikos prezidentas, du teisėjus – Aukščiausiasis Teismas, dar du teisėjus – Aukščiausiasis administracinis teismas.

Nors XX a. pradžioje Europos valstybėse buvo įkurti tik keli konstituciniai teismai, bet europinės konstitucinės kontrolės idėjos buvo plačiai diskutuojamos. Jos sudomino ir Lietuvos mokslininkus bei politikus. Lietuvos konstitucinės teisės pradininkas M. Romeris specialųjį konstitucinį teismą vertino kaip realiausią konstitucijos garantiją[221]. 1918–1940 m. Lietuvos konstitucinėje sistemoje buvo oficialiai deklaruotas įstatymų atitikties konstitucijai principas, bet nebuvo nustatyta šio principo įgyvendinimo tvarka[222].

Vertinant Lietuvos konstitucinės kontrolės pradžią itin svarbi 1928 m. įsteigtos Valstybės Tarybos, kuri aiškino ne tik įstatymų, bet ir konstitucijos turinį, veikla[223]. Išskirtinai reikšmingas buvo ir pagal 1935 m. Statutinio teismo įstatymą įsteigtas Statutinis Teismas – Vyriausiojo Tribunolo organizacinės struktūros padalinys, kurio paskirtis buvo tikrinti Lietuvos Respublikos įstatymų ir administracinių teisės aktų teisėtumą, t. y. kiek šie aktai atitinka Klaipėdos krašto statutą, ar Klaipėdos krašto institucijų aktai yra teisėti, suderinti su Statutu. Klaipėdos krašto Statutinio teismo teisinis statusas priartėjo prie konstitucinės kontrolės doktrinos[224]. Paminėtinos ir pastangos konstitucijoje įtvirtinti konstitucinės kontrolės institutą. 1936 m. Lietuvos Vyriausybės sudaryta Lietuvos Valstybės Tarybos komisija naujos konstitucijos projektui parengti svarstė ir galimybę įsteigti konstitucinį teismą; buvo numatyta jam leisti tikrinti konstitucingumą tik tokio įstatymo ar atskirų jo nuostatų, nuo kurio įsigaliojimo dar nebuvo praėję treji metai arba kurių jis nustatytąja tvarka dar nebuvo tikrinęs; konstitucinis teismas turėjo būti įpareigotas sprendime nustatyti tvarką ir laiką, kaip ir nuo kada antikonstituciniu pripažintas įstatymas ar jo

221 Plačiau apie konstitucinio teismo reikšmingumą žr.: ROMERIS, M. Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose. Vilnius: Pozicija, 1994.

222 Lietuvos konstitucinė teisė. Mykolo Romerio universitetas, 2022, p. 589.

223 Plačiau apie Valstybės Tarybos veiklos reikšmingumą konstitucinei kontrolei žr.: ŽILYS, J. Konstitucinis Teismas – teisinės ir istorinės prielaidos. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2001, p. 61–69.

224 *Ibid.,* p. 80. Plačiau apie Statutinį Teismą: p. 69–80.

nuostatos nustos veikti[225]. Vis dėlto šie sumanymai nebuvo įgyvendinti.

Antrasis europietiškosios konstitucinės kontrolės raidos etapas – XX a. vidurys (po Antrojo pasaulinio karo). Antrojo pasaulinio karo įvykiai paskatino valstybes rūpintis konstitucijos ir žmogaus teisių apsauga. Europos tautos įsitikino, kad ir teisėtai į valdžią patekusios politinės jėgos (Italijos fašistai, Vokietijos naciai) kurdamos teisę gali nepaisyti konstitucijos, neigti žmogaus teises, todėl būtina numatyti tinkamų konstitucijos apsaugos priemonių. Tokia priemone daugelyje valstybių tapo konstitucinis teismas.

Šiuo laikotarpiu susikūrė ir veiksmingos tarptautinės žmogaus teisių apsaugos sistemos, tokios kaip Jungtinių Tautų ir Europos Tarybos organizacijų dalis. Tai leido stiprinti ir konstitucinę žmogaus teisių apsaugą. Konstitucinė justicija tampa svarbiu konstituciniu institutu, konstitucijų pagrindu įsteigiami konstituciniai teismai, kurių vienas iš pagrindinių tikslų – asmens konstitucinių teisių apsauga. Pagal 1949 m. Vokietijos Konstitucijos (Pagrindinio Įstatymo) nuostatas 1951 m. buvo įsteigtas Federalinis Konstitucinis Teismas. Jis buvo sudarytas 1955-aisiais. 1945 m. atkurtas Austrijos Konstitucinis Teismas, 1958 m. remiantis Prancūzijos Konstitucijos nuostatomis įkurta Konstitucinė Taryba. 1947 m. priimtoje ir 1948 m. įsigaliojusioje Italijos Konstitucijoje taip pat buvo numatyta steigti konstitucinį teismą, kuris pradėjo veikti 1956 m. Pagal 1961 m. Turkijos Konstitucijos nuostatas 1962 m. įsteigtas Turkijos Konstitucinis Teismas, 1963 m. Konstitucinis Teismas įkurtas ir Jugoslavijoje. Taigi šiuo konstitucinės kontrolės raidos laikotarpiu išryškėjo supratimas, kad konstitucinės kontrolės institucija būtina siekiant užtikrinti konstitucijos veiksmingumą ir žmogaus teisių apsaugą.

Trečiasis konstitucinių teismų raidos Europos valstybėse etapas – septintasis ir aštuntasis XX a. dešimtmetis. Šiuo laikotarpiu ne tik stiprėjo konstitucinių teismų autoritetas, plėtėsi jų įgaliojimai, toliau vyko konstitucinės justicijos plėtra, bet ir stiprėjo tarptautinis konstitucinių

225 MAKSIMAITIS, M. Įstatymų konstitucingumas Lietuvos tarpukario konstitucijose ir jo kontrolės forma. *Konstitucinė jurisprudencija.* Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo biuletenis, 2012, Nr. 2(26), p. 277–287.

teismų bendradarbiavimas. 1972 m. Dubrovnike Vokietijos, Austrijos, Italijos ir Jugoslavijos Federacinės Respublikos konstitucinių teismų iniciatyva buvo įkurta Europos konstitucinių teismų konferencija (Europos konstitucinių teismų ir konstitucinę kontrolę vykdančių institucijų asociacija), prie kurios vėliau jungėsi ir kitų valstybių konstituciniai teismai[226]. Savarankiškai ir nepriklausomai vykdyti teisminę veiklą, vadovautis pagrindiniais demokratijos ir teisės viršenybės principais ir pagarba žmogaus teisėms buvo esminės sąlygos norint tapti šios asociacijos nariu[227]. Šios asociacijos steigėjai sutarė kas trejus metus rengi konstitucinės justicijos veiklai aptarti skirtus kongresus, kuriuose dalijosi patirtimi konstitucinės jurisprudencijos srityje ir ieškojo sprendimų bendroms konstitucinės justicijos problemoms.

Nacionaliniu lygmeniu įstatymų konstitucingumo kontrolės institutas įtvirtintas 1975 m. Graikijos Konstitucijoje, o 1976 m. – ir Portugalijos Konstitucijoje. Pagal 1978 m. Ispanijos Konstitucijos nuostatas Ispanijoje atkurtas Konstitucinis Teismas. Konstitucinės kontrolės institucijas bandyta kurti Vengrijoje ir Lenkijoje: 1982 m. Lenkijos Konstitucijos pataisose numatyta steigti konstitucinės kontrolės instituciją, kuri pradėjo savo veiklą tik 1986 m.

Ketvirtasis konstitucinės justicijos Europoje plėtros etapas – XX a. devintojo dešimtmečio pabaigos ir XXI a. sandūra, kai sugriuvus nedemokratinei socialistinei sistemai atsikūrė demokratinės valstybės ar jų demokratiniai režimai. Buvo priimtos naujos konstitucijos, konstitucinės kontrolės institutas tapo būtinu Rytų ir Vidurio Europos valstybių konstitucinės struktūros elementu. Įsteigti konstituciniai teismai Vengrijoje (1990 m.), Bulgarijoje (1991 m.), Rumunijoje (1992 m.), Kroatijoje (1991 m.), Čekijoje (1992 m.), Slovakijoje (1992 m.), Slovėnijoje

226 Lietuva Europos konstitucinių teismų konferencijos nare tapo 1996 m. Reikia pabrėžti, kad 2008 m. Europos konstitucinių teismų konferencija vyko Vilniuje, be to, jai trejus metus pirmininkavo Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. Šiuo metu visateisiai konferencijos dalyviai yra daugiau nei 40 Europos valstybių konstituciniai teismai (Baltarusijos Konstitucinis Teismas – asocijuotasis narys nuo 1994 m.).

227 Europos konstitucinių teismų konferencijos statutas, https://lrkt.lt/data/public/uploads/2016/06/ektk-statutas-_vertimas-lt.pdf.

(1994 m.), Rusijoje (1991 m.), Armėnijoje (1996 m.), Latvijoje (1996 m.) ir kitose šalyse. Estijoje remiantis 1992 m. Konstitucijos nuostatomis konstitucinę kontrolę patikėta vykdyti Aukščiausiajam Teismui, tiksliau, jo sudėtyje esančiai Konstitucinės kontrolės kolegijai (angl. *Constitutional Review Chamber)*. Šiuo laikotarpiu buvo įsteigtas ir Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas – pagal 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijos nuostatas jis savo veiklą pradėjo 1993 m.[228] Pakeitus Belgijos Konstituciją 2007 m., Belgijoje iki tol egzistavęs Arbitražo Teismas, turėjęs kompetenciją tikrinti priimtų teisės aktų atitikimą konstituciniams principams, buvo reformuotas į Belgijos Konstitucinį Teismą.

Vienas jauniausių konstitucinių teismų Europoje yra po nepriklausomybės paskelbimo pagal 2008 m. naująją Kosovo Konstituciją įsteigtas Kosovo Konstitucinis Teismas. Nors dėl paties Kosovo kaip nepriklausomos valstybės vis dar netyla ginčai ir Kosovas nėra laikomas visateisiu įvairių tarptautinių organizacijų nariu, šios valstybės institucijos, taip pat ir konstitucinis teismas, yra veiksmingos.

Konstituciniai teismai įkuriami ne tik Europos, bet ir kitų žemynų valstybėse. Remiantis 1993 m. laikinosios konstitucijos nuostatomis įsteigtas Pietų Afrikos Respublikos Konstitucinis Teismas, kuris savo veiklą pradėjo 1995 m. Jo statusą reglamentuoja ir dabar galiojanti 1996 m. nuolatinė Pietų Afrikos Respublikos Konstitucija. Dėl išplėtotos jurisprudencijos šis Konstitucinis Teismas yra vienas iš žymiausių konstitucinių teismų Afrikos žemyne. Azijoje itin svarbus Pietų Korėjos Konstitucinis Teismas, įkurtas pagal 1988 m. Konstitucijos nuostatas, nors ir iki šio teismo įkūrimo Pietų Korėjos teisinėje sistemoje buvo įtvirtinti kai kurie konstitucinės kontrolės elementai. Konstitucinės kontrolės doktrina išplėtota ir Indijos Aukščiausiojo Teismo jurisprudencijoje.

Šiuo laikotarpiu vyko konstitucinės justicijos pokyčiai ir Pietų Amerikoje, kai dauguma valstybių arba priėmė naujas konstitucijas (Čilė 1980 m., Kolumbija 1991 m., Paragvajus 1992 m., Ekvadoras 1998 m.

228 Plačiau apie Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įkūrimą taip pat žr.: ŽILYS, J. Konstitucinis Teismas – teisinės ir istorinės prielaidos. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2001.

ir 2008 m., Peru 1993 m., Venesuela 1999 m.) arba priėmė esminius galiojančių konstitucijų pakeitimus (Argentinoje 1994 m., Meksikoje 1992 m.), kuriais išplėtė konstitucinės kontrolės institucijų įgaliojimus.

Ketvirtajame konstitucinės justicijos plėtros etape stiprėjo ir tarptautinis regioninis konstitucinių teismų bendradarbiavimas. Prancūzijos Konstitucinės Tarybos iniciatyva 1997 m. buvo įkurta Prancūzų kalbą naudojančių konstitucinių teismų asociacija (pranc. *L'association des Cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français*, ACCPUF), nuo 2019 m. vadinama Frankofoniškų konstitucinių teismų asociacija (pranc. *Association des cours constitutionnelles francophones*, ACCF), vienijanti penkiasdešimt konstitucinių teismų visame pasaulyje. Tais pačiais metais Armėnijoje vyko steigiamoji Jaunos demokratijos šalių konstitucinės kontrolės institucijų konferencija (angl. *Constituent Conference of Constitutional Control Organs of Countries of Young Democracy*), 2019 m. pervadinta į Eurazijos konstitucinės kontrolės institucijų asociaciją, vienijančią šio regiono konstitucinius teismus. Buvo įkurtos ir Arabų konstitucinių teismų ir tarybų sąjunga (angl. *Union of Arab Constitutional Courts and Councils*), Ibero-Amerikos konstitucinės justicijos konferencija (isp. *Conferencia Iberoamericana de Justicia Constitucional*), Afrikos konstitucinių teismų konferencija (angl. *Conference of Constitutional Courts of Africa*), Azijos konstitucinių teismų ir joms prilygintų teismų asociacija (angl. *Association of Asian Constitutional Courts and Equivalent Bodies*) ir kitos.

XXI a. pradžioje ypač reikšmingas tapo ne tik tarptautinis Europos konstitucinių teismų bendradarbiavimas. 2008 m. Vilniuje vykusio Europos konstitucinių teismų konferencijos kongreso metu iškelta idėja apie platesnį konstitucinių teismų bendradarbiavimą realizuota 2009 m., kai keleto Europos konstitucinių teismų iniciatyva Keiptaune vykusio steigiamojo kongreso, kuriame dalyvavo 93 valstybių konstitucinės justicijos institucijų atstovai, metu buvo įkurta Pasaulio konstitucinės justicijos konferencija (angl. *World Conference on Constitutional Justice)*. Šios tarptautinės organizacijos nariai yra daugelio pasaulio valstybių konstituciniai

teismai. Šios konferencijos narys yra ir vienas jos iniciatorių Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. Šios tarptautinės organizacijos nariai kas trejus metus rengia konstitucinės teisės kongresus, kurių temą parenka organizacijai pirmininkaujantis konstitucinis teismas[229].

3. Konstitucinės justicijos (kontrolės) institucijos, jų sudarymas ir jurisdikcija

Daugumoje valstybių konstitucinės kontrolės institucijų steigimas, sudarymas, jurisdikcija, skundą pateikti galintys subjektai ir pagrindiniai veiklos principai yra reglamentuojami konstitucijose, atskirame skyriuje ar skyriuje, skirtame teisminei valdžiai. Retesniais atvejais Konstitucijoje būna tik numatyta tokia valstybės institucija, o detalesnis reglamentavimas įtvirtinamas ordinarinės teisės aktais. Konstituciniai teismai (ar jiems prilygintos institucijos) taip pat dažniausiai pasitvirtina savo veiklos reglamentus, kuriuose detaliai aprašoma kreipimosi į tokią instituciją procedūra, kreipimųsi nagrinėjimas ir sprendimų skelbimo ypatumai.

3.1. Konstitucinės justicijos (kontrolės) institucijų kūrimas

Konstitucinės justicijos (kontrolės) institucijos gali skirtis kūrimo ir veiklos pobūdžiu. Konstitucinės justicijos funkciją atliekančių teismų kūrimo ypatumus, visų pirma, lemia konstitucinės kontrolės institucijų pobūdis: įgaliojimai tikrinti teisės aktų atitiktį konstitucijai gali būti skirti konstituciniams teismams (vadinamiems ir tribunolais), konstitucinėms taryboms arba bendrosios kompetencijos teismams.

Jeigu konstitucinė kontrolė patikėta *bendrosios jurisdikcijos teismams*, jų kūrimas reglamentuojamas konstitucijoje esančiame bendrame teismų skyriuje ir (arba) įstatymuose, paprastai organiniuose ar konstituciniuose, įtvirtinant teismų valdžios skyrimo ar net rinkimo, kaip kai kuriose JAV

229 2017 m. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas Vilniuje surengė IV-ąjį Pasaulio konstitucinės justicijos konferencijos kongresą, pirmą kartą vykusį Europos žemyne, kuriame buvo diskutuojama apie teisinės valstybės principo svarbą ir jo taikymą įvairiose srityse.

valstijose, tvarką. Tokių teismų kūrimą mažiau veikia politiniai procesai – konstitucinę kontrolę dažniausiai vykdo karjeros teisėjai. Bendrosios kompetencijos teismui konstitucinė kontrolė yra tik viena iš daugelio kitų jo funkcijų.

Vienas reikšmingiausių konstitucinės justicijos funkcijas įgyvendinančių bendrosios kompetencijos teismų sistemai priskiriamų teismų – **JAV Aukščiausiasis Teismas**, įsteigtas 1789 m. pagal 1787 m. JAV Konstitucijos nuostatas. Šis teismas išgyveno įvairių pokyčių, ne kartą savo istorijoje patyrė ir politikų spaudimą[230], kito jo sudėtis. Pagal 1787 m. JAV Konstitucijos nuostatas, JAV Kongresas turi įgaliojimus įstatymu nustatyti Aukščiausiojo Teismo teisėjų skaičių – nuo šešių iki dešimties. Nuo 1869 m. Aukščiausiojo Teismo teisėjų yra 9, jie bylas sprendžia *en banc* – visos sudėties. JAV Aukščiausiojo Teismo teisėjus skiria Prezidentas Senato pritarimu. Vienas iš žymiausių JAV Aukščiausiojo Teismo vyriausiųjų teisėjų (angl. *Chief Justice)* Johnas Marshallas buvo paskirtas 1801 m. ir ėjo savo pareigas iki pat 1835-ųjų, kai sulaukęs 80 metų mirė. Jo rengtuose sprendimuose suformuluotos konstitucinės kontrolės nuostatos, kurios, kaip minėta, tapo svarbiu konstituciniu precedentu. Nors JAV Aukščiausiojo Teismo teisėjais dažniausiai skiriami federalinių apeliacinių teismų teisėjai, jais gali būti skiriami ir kiti karjeros teisininkai, taip pat ir ne teisininkai. Taip jau ne kartą nutiko per ilgus šio teismo gyvavimo metus[231].

Minėta, kad amerikietiškasis konstitucinės kontrolės modelis, kai konstitucinę patikrą vykdo bendrosios kompetencijos teismai, paplito ir kitose šalyse, tačiau laikui bėgant šiek tiek keitėsi ir kai kuriose šalyse susiformavęs konstitucinės kontrolės modelis gali būti laikomas tam

230 JAV prezidentas Franklinas Rooseveltas buvo ypač nepatenkintas Aukščiausiojo Teismo veikla ir grasino pakeisti jo sudėtį, nustatyti didesnį teisėjų skaičių, paskirti sau palankius teisėjus, nes Teismas panaikino kai kuriuos vadinamojo Naujojo Plano (angl. *New Deal),* priimto XX a. pradžioje Didžiosios depresijos metu, teisės aktus.

231 Vienas iš ryškiausių ir paskutiniųjų JAV Aukščiausiojo Teismo istorijoje teisėjų ne teisininkų buvo Robertas Houghwoutas Jacksonas 1941–1954 m. Jis neturėjo teisinio išsilavinimo, prieš tapdamas šio teismo teisėju ėjo aukštas prokuroro pareigas (angl. *United States Attorney General).*

tikru tarpiniu modeliu tarp amerikietiškojo ir europietiškojo[232]. Tokiose valstybėse konstitucinės kontrolės funkcija gali būti priskirta atskiram Aukščiausiojo Teismo padaliniui, konstitucinei kolegijai, kuri nagrinėja tik konstitucinės kontrolės bylas, kai jas jai perduoda kitos kolegijos, sprendžiančios konkretų ginčą. Specialiajai tokio teismo kolegijai gali būti priskirtos ir kitos konstitucinės kontrolės funkcijos, pvz., politinių partijų teisėtumo patikra, referendumų konstitucinė kontrolė ir kt. Taip yra Estijoje. 1992 m. Estijos Konstitucijos (su pakeitimais) 149 straipsnyje *inter alia* nustatyta, kad **Estijos Aukščiausiasis Teismas** vykdo ir konstitucinę kontrolę. Aukščiausiojo Teismo pirmininką skiria parlamentas respublikos prezidento teikimu (Konstitucijos 150 str.), kitus šio teismo teisėjus Parlamentas skiria Aukščiausiojo Teismo pirmininko teikimu. Remiantis Konstitucijos 152 straipsniu, Aukščiausiasis Teismas vykdydamas konstitucinę kontrolę įstatymus ir kitus teisės aktus, prieštaraujančius Konstitucijos nuostatoms ar jos dvasiai (angl. *Spirit of the Constitution*), turi paskelbti negaliojančiais. Tokią funkciją atlieka Estijos Aukščiausiojo Teismo konstitucinė kolegija, kurią sudaro devyni teisėjai, į šią kolegiją paskiriami Aukščiausiojo Teismo *en banc,* dalyvaujant visiems teisėjams (19), 4 metams iš Civilinės, Administracinės ir Baudžiamosios teisės kolegijų. Šios kolegijos pirmininkas yra Aukščiausiojo Teismo pirmininkas. Konstitucinėje kolegijoje paprastai bylas nagrinėja penki teisėjai, trys teisėjai sprendžia kai kuriuos rinkimų ginčus. Konstitucinė kolegija teismui *en banc* (visos sudėties) gali perduoti spręsti ir teisės aktų konstitucingumo klausimus.

Kuriant europietiškojo modelio konstitucinius teismus (tribunolus) ar konstitucines tarybas ypač svarbios politinės institucijos: prezidentas,

232 ERNITS, M., MILIUVIENE, J., PLEPS J., SINKEVIČIUS, V. Models of constitutional adjudication in the Baltic States, International Social Science Journal [ISSJ]. 2022, vol. 72, iss. 246, p. 1217–1235.

monarchas, parlamentas, vyriausybė[233]. Jų nariais dažnai skiriami ne karjeros teisėjai, bet universitetų profesoriai, advokatai, valstybės tarnautojai teisininkai ar net ir ne teisininkai. Antai, Prancūzijos Konstitucinės Tarybos nariais tampa ir respublikos prezidentai, kurių kadencija yra pasibaigusi[234].

Kandidatams į konstitucinio teismo teisėjus keliami reikalavimai konstitucijose paprastai suformuluoti gan lakoniškai. Dėl kriterijų, taikomų kandidatams į konstitucinius teismus, neapibrėžtumo kai kuriose valstybėse net yra kilę ginčų dėl pateiktų kandidatų tinkamumo užimti šias pareigas[235]. Visų pirma, reikalaujama tam tikros teisinio praktinio ar pedagoginio darbo patirties, paprastai – ne trumpesnės nei 10 metų, o kartais ir ilgesnės; antai kandidatas į Kroatijos Konstitucinio Teismo teisėjus turi turėti ne mažesnę nei 15 metų teisinio darbo patirtį (arba 12 metų, jei yra teisės mokslų daktaras), kandidatas į Italijos Konstitucinio Teismo teisėjus – ne mažesnę nei 20 metų teisinio darbo patirtį, o pretenduojantis į Ispanijos Konstitucinį Teismą – ne mažiau nei 15 metų teisinio darbo praktikos. Nors daugumoje šalių reikalavimas turėti teisinį išsilavinimą ir teisinio darbo stažą yra privalomas, ši taisyklė kai kuriose valstybėse turi ir išimčių: antai Prancūzijoje Konstitucinės Tarybos nariais ex officio skiriami buvę valstybės prezidentai, kurių specializacija gali būti visai kita; ne teisininkai į konstitucinius teismus gali būti skiriami taip pat Armėnijoje, Lichtenšteine ir Turkijoje, taip pat Belgijoje, kur yra reikalavimas, kad bent pusę konstitucinio teismo narių sudarytų buvę parlamentarai (tiesa, didžioji dalis jų būna teisininkai). Paprastai tai

233 Plačiau apie Europos valstybių konstitucinių teismų kūrimą žr.: Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012; FAVOREU, L. Konstituciniai teismai. Iš pranc. k. vertė E. Jarašiūnas. Vilnius: Garnelis, 2001; Constitutional Law of the EU Member States. Wolters Kluwer, 2014; DE VISSER, M. Constitutional Review in Europe. A Comparative Analysis. HART Publishing, 2014.

234 Tai numatyta 1958 m. Prancūzijos Konstitucijos (su pakeitimais) 56 straipsnio 1 dalies nuostatose.

235 MILIUVIENĖ, J. Searching for an Optimal Model for the Renewal of the Constitutional Court to Avoid a Constitutional Crisis: Dream or Reality? *Journal of the University of Latvia. Law.*, 2024, p. 223–242.

valstybei nusipelnę asmenys, dažniausiai politikai, turintys turtingą valstybingumo patirtį, galinčią praversti sprendžiant konstitucinės justicijos bylas.

Kitas dažnai pasitaikantis reikalavimas konstitucinių teismų teisėjams – tam tikras amžiaus ribojimas, parodantis, kad kandidatas turi tam tikrą gyvenimišką patirtį (pvz., Vokietijoje, Ukrainoje, Latvijoje – ne jaunesnis nei 40 metų).

Asmenims, norintiems tapti konstitucinio teismo teisėjais, keliamas ir nepriekaištingos reputacijos reikalavimas. Toks asmuo turi turėti autoritetą teisininkų bendruomenėje ir visuomenėje, dėl jo profesionalumo ir kvalifikacijos negali kilti abejonių. Konstitucinio teismo teisėjo pareigos nederinamos su jokiomis kitomis pareigomis, nebent su pedagogine ar kūrybine veikla (dėstymu universitetuose, pvz., Vokietijoje ir kt.). Visuomenėje vyrauja nuomonių įvairovė, todėl manoma, kad ir konstitucinio teismo teisėjų pažiūros turi būti kuo įvairesnės, kad būtų užtikrintas jų nepriklausomumas priimant sprendimus. Konstitucinės justicijos institucijos turi būti sudaromos taip, kad atspindėtų įvairias interesų grupes, atsižvelgtų į skirtingas visuomenėje egzistuojančias vertybes, įskaitant ir tas, kurios dažniausiai paaukojamos vardan plačiau pripažįstamų. Todėl konstitucinių teismų sudarymo taisyklės turiu būti tokios, kurios leistų užtikrinti pliuralistinę nuomonių įvairovę ir vertybinę pusiausvyrą[236].

Konstitucinio Teismo teisėjo kadencijos trukmė paprastai yra ribota, ir tai yra dar viena priemonė Konstitucinio Teismo nepriklausomumui užtikrinti. Sykiu tai padeda užtikrinti nuolatinį teismo atsinaujinimą, platesnę pažiūrų įvairovę, geresnį įvairių visuomenės interesų atspindėjimą konstitucinėje jurisprudencijoje. Ribota konstitucinių teismų teisėjų kadencija yra numatyta absoliučioje daugumoje užsienio valstybių. Konstitucinio teismo teisėjai paprastai skiriami 9–12 metų kadencijai. Daugelio šalių (pvz., Rumunijos, Italijos, Lietuvos) konstitucinių teismų teisėjams nustatyta devynerių metų kadencija; Vokietijos, Vengrijos konstitucinių

236 Venecijos komisijos nuomonių, ataskaitų ir studijų apie konstitucinę justiciją kompiliacija. CDL-PI(2022)050, 2022 m. gruodžio 7 d. https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2022)050-e. P. 9.

teismų teisėjų kadencija – 12 metų. Beveik visais atvejais teisėjai skiriami tik vienai kadencijai. Galimybė tą patį teisėją skirti ilgesniam laikui (antrai ar trečiai kadencijai) galėtų pakenkti teisėjo ir teismo nepriklausomumui – teisėjas gali tapti suinteresuotas paskyrimu iš naujo, taigi bandymu įtikti valdančiai daugumai, o ne konstitucinių vertybių gynimu. Skiriant asmenis tam tikrų konstitucinių teismų teisėjais kadencijos trukmė gali būti neapibrėžiama, teisėjai gali būti skiriami neribotam laikui, iki sulauks tam tikro amžiaus (pvz., Austrijoje, Belgijoje – 70 m.). Kai kurių konstitucinių teismų teisėjams nustatoma ir kadencija, ir amžiaus ribojimas. Vokietijos Federalinio Konstitucinio Teismo teisėjo kadencija yra 12 metų, bet nustatyta ir maksimali amžiaus riba eiti pareigas – 68 metai. Jungtinių Amerikos Valstijų Aukščiausiasis Teismas yra vienintelis teismas, kuriame konstitucinės kontrolės funkciją atliekantys teisėjai skiriami visam gyvenimui – jų kadencijos trukmė neapribota niekaip, ir tai pagal šios valstybės konstitucinės teisės tradiciją, priešingai nei Europoje, laikoma geriausiu jų nepriklausomumo užtikrinimu.

Konstitucinio teismo teisėjų skaičius paprastai yra nuo devynių iki šešiolikos (16 – Vokietijoje; 15 – Vengrijoje, Čekijoje, Lenkijoje, Italijoje; 9 – Rumunijoje, Lietuvoje), nors gali būti ir mažesnis: Latvijos Konstitucinį Teismą sudaro septyni teisėjai. Vienas iš konstitucinio teismo teisėjų skiriamas ar teisėjų renkamas pirmininku. Paprastai skiriamas arba renkamas ir jo pavaduotojas (Latvijos Konstituciniame Teisme, Vokietijos Federaliniame Konstituciniame Teisme skiriamas vienas pirmininko pavaduotojas), kartais keli pavaduotojai. Antai Čekijos Konstituciniame Teisme yra du pirmininko pavaduotojai. Kai kuriuose konstituciniuose teismuose pirmininko pavaduotojo pareigų gali nebūti (Lietuvos Konstituciniame Teisme nėra pirmininko pavaduotojo pareigybės). Konstituciniuose teismuose gali būti sudaromos kolegijos (senatai) arba bylos gali būti sprendžiamos *en banc* (visos sudėties).

Minėti bendrieji konstitucinių teismų kūrimo kriterijai skirtingai taikomi sudarant konkrečius konstitucinius teismus. Kai kuriose valstybėse ieškant kandidatų į Konstitucinio Teismo teisėjus skelbiamas atviras

konkursas, kuriame gali dalyvauti visi, atitinkantys nurodytus reikalavimus (pvz., Kroatija), kitose kandidatų parinkimas priklauso nuo tokią teisę turinčių pareigūnų diskrecijos.

Daugumoje valstybių konstitucinio teismo teisėjus skiria parlamentai paprasta arba kvalifikuotąja balsų dauguma. Kvalifikuotoji balsų dauguma leidžia įsitikinti, kad būsimą teisėją palaiko ne tik valdančioji dauguma, bet ir opozicijos atstovai. Taigi tokia balsų dauguma paskirtas teisėjas bus laikomas labiau nepriklausomu. Tačiau kai kuriais atvejais kvalifikuotos balsų daugumos reikalavimas gali tapti kliūtimi paskirti teisėją apskritai, kai valdančiosios ir opozicinių partijų nariai nesutaria dėl tinkamiausios kandidatūros. Tokiu atveju teisėjų skyrimo į konstitucinės kontrolės instituciją procesas gali tapti politinių nesutarimų įkaitu, o galiausiai blokuoti konstitucinės kontrolės institucijos darbą. Siekiant išvengti įtarimų dėl politinio pataikavimo valdantiesiems, valstybėse, kuriose teisėjus į Konstitucinį Teismą gali paskirti parlamentas paprasta balsų dauguma, atrankos procedūra turėtų būti itin skaidri ir nekelianti abejonių dėl parinktų teisėjų profesionalumo.

Neretai konstituciniai teismai patiria sudėtingus konstitucinių krizių ir reformų laikotarpius, keičiasi teisėjų skyrimo į pareigas tvarka, jų įgaliojimų trukmė, teismų kompetencija.

Pirmasis Europoje ir ilgiausiai veikiantis yra **Austrijos Konstitucinis Teismas**, įkurtas 1919 metais. Jis savo veiklą pradėjo 1920 m. ir funkcionavo iki 1934-ųjų. Konstitucinio Teismo steigimą numatė ir dabar galiojanti 1920 m. Austrijos Konstitucija, kurią rengė H. Kelsenas. Šis teismas laikomas europietiškojo konstitucinės kontrolės modelio pradininku. XX a. pradžioje konstitucinė justicija sunkiai skynėsi kelią Europoje. Po kelių Austrijos Konstitucinio Teismo sprendimų, kurie itin nepatiko to meto politikams, buvo priverstas atsistatydinti ir Austrijos Konstitucinio Teismo teisėjas, žymus mokslininkas prof. H. Kelsenas. Galų gale Austrijos parlamentas formaliu pagrindu 1934 m. panaikino

Konstitucinį Teismą, sujungęs jį ir administracinį teismą į vieną Federalinį teismą[237]. 1945 m. vėl įsigaliojo 1920 m. Konstitucija, buvo atkurtas ir nuo 1946 m. vėl veikė Konstitucinis Teismas. Jį sudaro keturiolika teisėjų ir šeši pakaitiniai teisėjai. Juos skiria Federacijos prezidentas, tam tikrą kandidatūrų skaičių teikia Vyriausybė (šeši teisėjai ir trys pakaitiniai teisėjai), Nacionalinė Taryba (trys teisėjai ir du pakaitiniai teisėjai), Federacijos Taryba (trys teisėjai ir vienas pakaitinis teisėjas). Konstitucinio Teismo pirmininką ir vicepirmininką skiria Federacijos prezidentas Vyriausybės teikimu. Teisėjai eina pareigas iki 70 metų.

Čekijos Konstitucinio Teismo istorinės ištakos taip pat siekia XX a. pradžią: 1921 m. (pagal 1920 m. Konstitucinį Aktą) pradėjo veikti Čekoslovakijos Konstitucinis Teismas. Čekų ir slovakų tautos pagrįstai didžiuojasi, kad Čekoslovakijos Konstitucinis Teismas, kaip ir Austrijos Konstitucinis Teismas, buvo įkurtas XX a. pradžioje, po Pirmojo pasaulinio karo, ir veikė iki pat Čekoslovakijos valstybės žlugimo 1938 m., taigi keleriais metais ilgiau nei Austrijos Konstitucinis Teismas. Čekoslovakijos Konstitucinio Teismo sėkmę lėmė ir tai, kad tuo metu Čekoslovakijos Respublikos prezidentu buvo žymus filosofas, humanistinės demokratinės pasaulėžiūros atstovas prof. T. G. Masarykas[238].

1991–1992 m. veikė Čekijos ir Slovakijos Federacinės Respublikos Konstitucinis Teismas (angl. *Constitutional Court of the Czech and Slovak Federal Republic).* Iširus federacijai buvo įsteigti konstituciniai teismai Čekijoje ir Slovakijoje. Čekijos Konstitucinis Teismas pradėjo savo veiklą 1993 m., kai respublikos prezidentas V. Havelas paskyrė 12 iš 15 teisėjų. Konstitucinį Teismą sudaro 15 teisėjų, kuriuos skiria respublikos prezidentas Senatui pritarus 10 metų kadencijai. Teisėjai gali būti skiriami pakartotinai.

Vokietijos Federalinis Konstitucinis Teismas įkurtas įgyvendinant 1949 m. Vokietijos Konstitucijos (Pagrindinio Įstatymo) nuostatas.

237 KŪRIS, E. Grynoji teisės teorija, teisės sistema ir vertybės: normatyvizmo paradigmos iššūkis? *Iš:* KELSEN, H. Grynoji teisės teorija. Vilnius: Eugrimas, 2002, p. 18–19.

238 MESONIS, G. T. G. Masaryko idealios valstybės vizija: Tarpukario Čekoslovakijos pasaulėžiūros pamokos. *Logos*, 2013, Nr. 74, p. 99–104.

Jį sudaro 16 teisėjų, pasiskirsčiusių į du senatus. 1949 m. Vokietijos Konstitucijos (su pakeitimais) 94 straipsnyje nustatyta, kad po pusę Federalinio Konstitucinio Teismo narių renka Bundestagas ir Bundesratas. Šeši teisėjai turi būti renkami iš aukščiausiųjų federalinių teismų teisėjų. Teisėjai skiriami tik vienai 12 metų kadencijai, nustatyta ir 68 metų amžiaus riba. Teisėjų paskyrimui turi įtakos didžiosios politinės partijos. Konstitucinio Teismo pirmininką paeiliui renka Bundestagas ir Bundesratas.

Italijos Konstitucinio Teismo steigimą numatė 1947 m. Italijos Konstitucija, įsigaliojusi 1948 metais. Italijos Konstitucinis Teismas buvo įsteigtas tik 1955 m., o pirmasis posėdis įvyko 1956 m. Šį teismą sudaro 15 teisėjų, bylos nagrinėjamos *en banc* – visos sudėties. Konstitucijos 135 straipsnyje numatyta, kad po penkis teisėjus skiria Parlamentas, respublikos prezidentas ir aukščiausieji bendrosios kompetencijos ir administraciniai teismai. Konstitucinio Teismo teisėjais skiriami aukščiausiųjų (administracinės ir bendrosios jurisdikcijos) teismų teisėjai, universitetų profesoriai, advokatai ir kt. Teismas iš savo narių renka Konstitucinio Teismo pirmininką. Teisėjų kadencijos trukmė kito: iš pradžių buvo 12 metų, 1967 m. sutrumpinta iki devynerių metų.

Ispanijos Konstitucinis Teismas (Konstitucinis Tribunolas) įsteigtas remiantis 1978 m. Ispanijos Konstitucijos nuostatomis ir pradėjo savo veiklą 1980 metais. Minėta, kad 1931–1936 m. Ispanijoje veikė Konstitucinių Garantijų Tribunolas. Konstitucijos 159 straipsnyje nustatyta, kad Konstitucinį Teismą sudaro 12 teisėjų. Teisėjus į pareigas skiria karalius, kandidatus teikia Deputatų kongresas (Kongresas), Senatas, vyriausybė ir Teismų valdžios generalinė taryba. Teisėjai skiriami vienai kadencijai, kurios trukmė – devyneri metai. Konstitucinio Teismo pirmininką skiria karalius Konstitucinio Teismo teikimu.

Prancūzijos Respublikos Konstitucinė Taryba įsteigta pagal 1958 m. Prancūzijos Konstitucijos nuostatas. Ją sudaro devyni paskirtieji nariai ir *ex officio* (pagal pareigas, savaime skiriami) nariai – buvę respublikos prezidentai, bet jie konstitucinės tarybos posėdžiuose dalyvauja (dalyvavo) labai retai. Konstitucinės Tarybos nariai skiriami devyneriems

metams. Tris Konstitucinės Tarybos narius skiria respublikos prezidentas, tris – Senato pirmininkas, dar tris – Nacionalinio Susirinkimo pirmininkas. Konstitucinės Tarybos pirmininką iš Konstitucinės Tarybos narių skiria respublikos prezidentas.

Portugalijos Konstitucinis Teismas (Konstitucinis Tribunolas) buvo įkurtas 1983 m., 1982 m. priėmus 1976 m. Portugalijos Konstitucijos pataisas. Šios pataisos nepanaikino bendrųjų teismų teisės vertinti teisės aktų konstitucingumą. Tai lėmė, kad Portugalijoje susiformavo vadinamoji mišrioji konstitucinės kontrolės sistema, kai konstitucinę kontrolę vykdo ir bendrosios kompetencijos teismai, nagrinėdami konkrečią bylą ir turėdami nuspręsti dėl toje byloje taikytino teisės akto konstitucingumo, ir speciali institucija – konstitucinis teismas, vykdantis abstrakčią konstitucinę kontrolę. Konstitucinį Teismą sudaro 13 teisėjų, 10 teisėjų renka parlamentas (Respublikos Susirinkimas), o trys turi būti kooptuoti paskirtųjų 10 teisėjų; šeši iš skiriamųjų teisėjų privalomai turi būti pasirinkti iš kitų teismų teisėjų, o visi kiti – iš teisininkų.

Vengrijos Konstitucinis Teismas buvo įkurtas 1989 m., iš esmės pakeitus 1949 m. Vengrijos Konstituciją. Konstitucinis Teismas savo veiklą pradėjo 1990 m. Nors iš pradžių Konstitucijoje buvo nustatyta, kad parlamentas turi paskirti 15 teisėjų, politikams nesutarus dėl kai kurių kandidatūrų buvo paskirti 10 teisėjų, o vėliau, pakeitus Konstituciją, Konstitucinio Teismo teisėjų skaičius buvo nustatytas 11. Teisėjų kadencija buvo apribota devyneriais metais, nustatyta ir 70 metų amžiaus riba. Dėl sudėtingos politikų vienaip ar kitaip paveikiamos teisėjų rinkimų procedūros teisėjus ne visada pavykdavo paskirti. Buvo laikotarpių, kai dirbo tik aštuoni teisėjai, kurie sudarė kvorumą. Vengrijos Konstitucinis Teismas buvo labai aktyvus, XX ir XXI a. sandūroje priėmė nemažai labai svarbių sprendimų. Jis buvo vertinamas kaip vienas iš reikšmingiausių Rytų ir Vidurio Europos konstitucinių teismų. Po 2010 m. Vengrijos parlamento rinkimų susidariusi parlamentinė dauguma bandė riboti Konstitucinio Teismo įgaliojimus ir kompetenciją. 2011 m. pakeitus tada galiojusią Konstituciją, dar prieš įsigaliojant naujajai 2011 m. Vengrijos

Konstitucijai (Pagrindinis Įstatymas, angl. *Fundamental Law),* Konstitucinio Teismo teisėjų skaičius buvo pakeistas – nustatyta, kad jų turi būti 15. Tai leido naujai valdančiajai daugumai paskirti trūkstamus jai lojalius teisėjus ir taip palaipsniui Konstituciniame Teisme turėti daugumą teisėjų, kurie nekritikuos ir nenaikins kaip prieštaraujančių Konstitucijai naujos valdžios priimamų įstatymų. Iš pradžių buvo išrinkti keturi nauji teisėjai, o vėliau, pasibaigus teisėjų kadencijai, dar trys. Buvo keičiama ir Konstitucinio Teismo teisėjų skyrimo tvarka. Naujos 2011 m. Vengrijos Konstitucijos (Pagrindinio Įstatymo) 24 straipsnyje nustatytas Konstitucinio Teismo teisėjų skaičius 15, jų kadencija 12 metų. Konstitucijoje naujai apibrėžta Teismo kompetencija, tam tikrais klausimais *(inter alia* valstybės biudžeto) ji suvaržyta. Pagal šiuo metu galiojančią Konstituciją Konstitucinio Teismo pirmininką jau renka ne teisėjai, o skiria parlamentas.

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas pradėjo veikti 1993 metais. Jo steigimą numatė 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijos nuostatos (VIII skirsnis). 1993 m. buvo priimtas Konstitucinio Teismo įstatymas. Konstitucinį Teismą sudaro devyni teisėjai, skiriami vienai devynerių metų kadencijai[239]. Konstitucinio Teismo teisėjus skiria Seimas iš kandidatų, kuriuos siūlo respublikos prezidentas, Seimo pirmininkas ir Lietuvos Aukščiausiojo Teismo pirmininkas. Konstitucinis Teismas atnaujinamas trečdaliu kas treji metai.

Lenkijos Respublikos Konstitucinis Tribunolas buvo steigiamas dar galiojant 1952 m. Konstitucijai. 1982 m. buvo priimta Konstitucijos pataisa, pagal kurią turėjo būti steigiamas Konstitucinis Teismas (Konstitucinis Tribunolas). Konstitucinio Tribunolo įstatymas priimtas 1985 m., jo kompetencija buvo ribota. Pagal minėtą 1982 m. Konstitucijos pataisą, kuriai buvo pritarta padarius didelį politinį kompromisą, parlamentas turėjo teisę vetuoti Konstitucinio Tribunolo sprendimus. Tik kai kurie

239 Plačiau apie Lietuvos Konstitucinio Teismo sudarymą ir veiklą žr.: Lietuvos konstitucinė teisė. Vadovėlis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2022; Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012; ŽILYS, J. Konstitucinis Teismas – teisinės ir istorinės prielaidos. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2001.

Konstitucinio Tribunolo sprendimai buvo galutiniai. Parlamentas (2/3 balsų dauguma) turėjo teisę spręsti dėl Konstitucinio Tribunolo akto, kuriuo buvo pripažintas įstatymo prieštaravimas Konstitucijai, sprendimo galiojimo. Lenkijos Konstitucijos kaitos laikotarpis prasidėjo 1989 metais[240]. 1992 m. buvo priimtas Konstitucinis įstatymas, vadinamas mažąja konstitucija. Priėmus šį įstatymą 1952 m. Konstitucija neteko galios, liko galioti tik kai kurios jos nuostatos. Priėmus 1997 m. Lenkijos Konstituciją tais pačiais metais buvo priimtas ir Konstitucinio Tribunolo įstatymas, kuris naujai reglamentavo Konstitucinio Tribunolo įgaliojimus, panaikino parlamento teisę kvestionuoti jo sprendimus.

Lenkijos Konstitucinį Tribunolą sudaro 15 teisėjų, kuriuos renka parlamentas (Seimas) tik vienai devynerių metų kadencijai. Konstitucinio Teismo pirmininką ir vicepirmininką iš Konstitucinio Tribunolo teisėjų bendro susirinkimo pasiūlytų kandidatų skiria respublikos prezidentas. 2015 m. kadenciją baigiančiam parlamentui nusprendus paskirti Konstitucinio Tribunolo teisėjus ne tik į jau atsilaisvinusias, o dar tik į ateityje atsilaisvinsiančias teisėjų vietas (į kurias teisėjus skirti turėjo jau naujai išrinktas Seimas (lenk. *Sejm*) ir Respublikos Prezidentui atsisakius priimti visų (ir teisėtai, kuriuos skirti kadenciją baigiančiam parlamentui priklausė, ir neteisėtai paskirtųjų) teisėjų priesaikas, Lenkijoje kilo beveik dešimtmetį užsitęsusi konstitucinė krizė, kai valdančioji politinė partija pamažu paskyrė visus tik jai ištikimus teisėjus ir taip užsitikrino veiksmingos konstitucinės kontrolės valstybėje nebuvimą (taigi, jų priimti įstatymai nebuvo pripažįstami prieštaraujančiais konstitucijai). Dėl Konstitucijoje nustatytų konstitucinių teisėjų skyrimo į pareigas taisyklių nesilaikymo Lenkijos Konstitucinis Tribunolas supranacionaliniuose teismuose buvo pripažintas kaip neteisėtos sudėties veikiantis teismas, taigi, neatitinkantis nepriklausomo ir pagal įstatymą įsteigto teismo kriterijų[241].

240 Plačiau apie Lenkijos Konstitucijos kitimo laikotarpį žr: KALINAUSKAS, G. Lenkijos Respublikos konstitucinė sistema. Iš: Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 495–529, 495–498.

241 EŽTT 2021 m. gegužės 7 d. sprendime byloje *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. v. Poland* (peticijos Nr. 4907/18).

Latvijos Respublikos Konstitucinis Teismas įkurtas pakeitus 1922 m. Konstituciją. Nors Teismų įstatymo pataisa, sudaranti prielaidas konstitucinio teismo steigimui, buvo priimta anksčiau – 1994 m., tam, kad valstybėje atsirastų nauja institucija, buvo būtinos ir Konstitucijos pataisos. 1996 m. birželio 5 d. pakeitus 1922 m. Latvijos Konstitucijos 85 straipsnį buvo sukurti konstituciniai pagrindai konstituciniam teismui įkurti ir 1996 m. gruodžio 9 d. keturiems pirmiesiems teisėjams prisiekus parlamente Latvijos Konstitucinis Teismas pradėjo veiklą. Konstitucijos 85 straipsnyje nustatyta tik tai, kad Latvijoje turi būti Konstitucinis Teismas, kurio narius skiria parlamentas. Konstitucijoje nei teisėjų skaičius, nei jų kadencijos trukmė nenustatyta, tai reglamentuojama įstatymu.

Latvijos Konstitucinį Teismą pagal įstatymą sudaro septyni teisėjai, juos skiria Parlamentas (lat. *Saeima*) vienai 10 metų kadencijai. Tris Konstitucinio Teismo teisėjų kandidatūras Parlamentui teikia ne mažiau nei 10 parlamento narių, dviejų teisėjų kandidatūras siūlo Ministrų kabinetas, o kitas dvi – Aukščiausiojo Teismo teisėjai plenarinės sesijos metu. Aukščiausiojo Teismo pasiūlyti kandidatai privalo būti renkami iš Latvijos teisėjų. Įstatyme yra nustatyta ir tai, kad kandidatų į Konstitucinio Teismo teisėjus sąrašas privalo būti paskelbtas oficialiame leidinyje ne vėliau nei po penkių dienų nuo jų pateikimo. Konstitucinio Teismo pirmininką renka patys teisėjai iš savo rato.

Europoje unikalus yra **Bosnijos ir Hercegovinos Konstitucinis Teismas.** Bosnijos ir Hercegovinos Konstitucija, kuri yra Deitono taikos susitarimo dalis (4 susitarimo priedas), įsigaliojusi 1995 m., nustato pagrindinius šiuo metu veikiančio Konstitucinio Teismo sudarymo ir veiklos pagrindus. Pagal naująją Konstituciją Konstitucinis Teismas buvo įsteigtas 1997 m., jį sudaro devyni teisėjai. Remiantis Konstitucijos VI.1 straipsniu keturis teisėjus parenka Federacijos Atstovų rūmai, du teisėjus – Generalinė Asamblėja, o likusius tris – Europos Žmogaus Teisių Teismo pirmininkas, pasikonsultavęs su Bosnijos ir Hercegovinos prezidentu. Teisėjai, kuriuos į pareigas parenka EŽTT pirmininkas, negali būti Bosnijos ir Hercegovinos ar kaimyninių valstybių piliečiai. Taigi tai yra

vienas iš nedaugelio konstitucinių teismų, kurių teisėjai nėra išskirtinai tos šalies piliečiai. Kalbant apie šešis nacionalinius teisėjus, nors Konstitucijoje tai nėra griežtai reglamentuota, nusistovėjo konstitucinis paprotys skirti teisėjus, po lygiai atstovaujančius pagrindinėms tautinėms bendrijoms – po du teisėjus iš bosnių, serbų ir kroatų bendruomenių. Tokia Teismo sudėtis leidžia išvengti istorinių tautinių nesutarimų ir užtikrinti kuo didesnį Teismo nepriklausomumą ir autoritetą. Teisėjai skiriami penkeriems metams, amžiaus riba – 70 metų. Konstitucinio Teismo teisėjai iš savo rato trejiems metams renka Teismo pirmininką ir tris jo pavaduotojus.

Po Maidano revoliucijos[242] ir 2019 m. Konstitucijos pataisų, kuriomis Konstitucijos tekste buvo aiškiai konsoliduotas Ukrainos geopolitinės orientacijos principas, įtvirtinta europinė Ukrainos tapatybė ir euroatlantinės integracijos siekių neatšaukiamumas. Viena iš sąlygų Ukrainai tapti visateise Europos Sąjungos nare buvo nurodymas pertvarkyti **Ukrainos Konstitucinio Teismo** teisėjų skyrimą. Remiantis Konstitucija Ukrainos Konstitucinį Teismą sudaro 18 teisėjų. Konstitucinio Teismo teisėjus devynerių metų terminui ir tik vienai kadencijai skiria po lygiai (po šešis teisėjus) Ukrainos prezidentas, Ukrainos Aukščiausioji Rada ir Ukrainos teisėjų kongresas. Konstitucinio Teismo pirmininkas renkamas slaptu teisėjų balsavimu trejiems metams. Ukrainai 2022 m. pateikus paraišką dėl narystės ES, 2023 m. buvo pakeistas Konstitucinio Teismo teisėjų skyrimą reglamentuojantis įstatymas, numatantis skaidrią ir pasiekimais grįstą kandidatų į teisėjus parinkimo procedūrą, kurios metu atrinkti kandidatai yra rekomenduojami Konstitucijoje numatytiems subjektams teikti parlamentui. Tuo tikslu buvo įsteigta Patariamoji ekspertų grupė, sudaryta po lygiai iš Ukrainos ir pereinamuoju laikotarpiu iš užsienio teisininkų ekspertų (vėliau – vien tik iš nacionalinių ekspertų), kurie vertina asmenų,

242 2014 m. vasario mėn. pagrindinėje Kyjivo aikštėje vykęs ukrainiečių protestas prieš prorusiškus valdančiųjų sprendimus, ypač – atsisakymą pasirašyti su Europos Sąjunga asocijuotos narystės sutartį, pasibaigęs koalicijos pasikeitimu Aukščiausioje Radoje ir po to sekusiu valstybės perversmu, kai buvo nuverstas prorusiškų pažiūrų Ukrainos prezidentas Viktoras Janukovyčius, o į valdžią atėjo provakarietiška vyriausybė.

norinčių tapti Ukrainos Konstitucinio Teismo teisėjais, tinkamumą šioms pareigoms užimti. Tik šios grupės teigiamai įvertinti kandidatai gali būti siūlomi Konstitucinio Teismo teisėjais. Tokia procedūra turėtų užkirsti kelią tam, kad Konstitucinio Teismo teisėjų pareigų neužimtų politinį suinteresuotumą turintys asmenys[243], ir būtų atkurtas visuomenės pasitikėjimas šia institucija, o teisėjai parenkami objektyviai, remiantis jų profesiniais nuopelnais ir žiniomis, atsižvelgiant į moralines vertybes ir pliuralistines pažiūras[244].

Turkijos Konstitucinis Teismas įkurtas pagal 1961 m. Turkijos Konstitucijos ir atitinkamo 1962 m. įstatymo nuostatas. Jį sudarė 15 narių. 1982 m. Turkijos Konstitucija taip pat numato Konstitucinį Teismą, kurį sudaro 11 teisėjų ir keturi teisėjų pavaduotojai. Juos skiria tam tikros valstybės valdžios institucijos. 2010 m. pakeitus Konstituciją buvo išplėsta Konstitucinio Teismo kompetencija, jam suteikti įgaliojimai spręsti individualius skundus, be to, teisėjų skaičius buvo padidintas iki 17.

Korėjos Konstitucinio Teismo įkūrimo pradžia siejama su 1948 m. Pietų Korėjos Konstitucijos nuostatomis, kad dėl įstatymų konstitucingumo turi spręsti konstitucinis komitetas, kuris turėjo būti (ir buvo) sudaromas iš penkių Aukščiausiojo Teismo teisėjų ir penkių parlamento narių. 1960 m. buvo keičiamos Konstitucijos nuostatos, jose buvo numatytas Konstitucinio Teismo steigimas. Teismą turėjo sudaryti šešerių metų kadencijai skiriami devyni teisėjai, bet šios konstitucinės nuostatos nebuvo įgyvendintos (dėl nedemokratinių politinių pokyčių (pranc. *coup d'etat)* Konstitucinis Teismas nebuvo sukurtas). Korėjos Konstitucinis Teismas buvo sukurtas tik 1988 m., po to, kai 1987 m. buvo padarytos 1948 m. Pietų Korėjos Konstitucijos (su pakeitimais) pataisos ir parlamentas priėmė Konstitucinio Teismo įstatymą. Šios šalies Konstitucinis Teismas įkurtas

243 „Ukraine's judicial reform agenda: Strengthening democracy amid war", https://www.u4.no/blog/ukraines-judicial-reform-agenda-strengthening-democracy-amid-war.

244 MILIUVIENĖ, J. Perspectives on Ukrainian Constitutional Aspirations Regarding European Identity After the War of aggression. Iš: Lyra Jakuleviciene/ Patrick R. Hugg / Dmytro Luchenko (eds.) *The Impact of War and Extraordinary Situations on Law in the Context of Agression against Ukraine*, Peter Lang, 2024. P. 102.

remiantis europietiškuoju konstitucinės kontrolės modeliu, jį sudaro devyni teisėjai, kuriuos šešerių metų kadencijai į pareigas skiria respublikos prezidentas. Teisėjai gali būti skiriami pakartotinai. Iš jų tris kandidatūras siūlo parlamentas, tris – Aukščiausiojo Teismo pirmininkas). Jie pareigas gali eiti iki 65 metų, o Konstitucinio Teismo pirmininkas – iki 70 metų amžiaus. Tai vienas iš reikšmingiausių Azijos konstitucinių teismų.

Afrikos žemyne reikšmingiausias yra **Pietų Afrikos Konstitucinis Teismas**, įsteigtas pagal 1993 m. laikinosios Konstitucijos nuostatas. Dabartinį jo statusą reglamentuoja 1996 m. Pietų Afrikos Konstitucija (su pakeitimais). Konstitucinį Teismą sudaro 11 teisėjų, kuriems įgaliojimai suteikiami dvylikai metų, vėliau juos galima pratęsti. Pietų Afrikos Konstitucinis Teismas yra priėmęs daug svarbių žmogaus teisių apsaugai skirtų sprendimų.

Lotynų Amerikoje konstituciniai teismai neretai derina europietiškąjį ir amerikietiškąjį modelius. Konstituciniai teismai įsteigti Čilėje, Peru, Kolumbijoje, o Brazilijoje, Ekvadore, Argentinoje konstitucinę kontrolę vykdo aukščiausieji teismai.

3.2. Konstitucinės justicijos (kontrolės) institucijų jurisdikcija

Pagrindinis konstitucinės kontrolės tikslas – užtikrinti konstitucijos viršenybę nacionalinės teisės sistemoje, demokratijos išsaugojimą, teisinės vertybės principų užtikrinimą ir žmogaus teisių apsaugą. Šis tikslas įgyvendinamas konstitucinės kontrolės institucijoms suteikiant plačius įgaliojimus.

Konstitucinės kontrolės institucijų (konstitucinių teismų, konstitucinių tarybų, bendrosios kompetencijos teismų) įgaliojimai konstitucijose ir specialiuosiuose (organiniuose, konstituciniuose) įstatymuose gali būti formuluojami gana plačiai ir apimti konstitucijos nuostatų interpretavimo, įstatymų ir kitų teisės aktų, taip pat ir tarptautinių sutarčių, kartais net ir galutinių ir neskundžiamų teismų sprendimų konstitucingumo patikrą, referendumų, rinkimų, valstybės valdžios institucijų įgaliojimų klausimus (valdžių padalijimo, federacijos subjektų ginčus), sprendimus

dėl aukščiausiųjų valstybės pareigūnų (prezidentų) gebėjimo eiti pareigas dėl sveikatos, konstitucinės atsakomybės (apkaltos), kylančios ne tik aukščiausiesiems pareigūnams, bet ir politinėms partijoms, klausimus ir kt.

Ypač plati konstitucinio teismo jurisdikcija yra įtvirtinta 1997 m. Portugalijos Konstitucijoje (su pakeitimais). Šis teismas ne tik sprendžia bylas dėl teisės aktų konstitucingumo, bet ir bylas dėl respublikos prezidento sveikatos būklės ar jo pašalinimo iš pareigų padarius nusikaltimą, konstatuoja respublikos prezidento mirties faktą, kaip galutinės instancijos teismas nagrinėja bylas dėl rinkimų teisės pažeidimų, tikrina politinių partijų įkūrimo ir politinių koalicijų susiformavimo teisėtumą, sprendžia dėl jų pavadinimų, inicialų ir vartojamų simbolių ir gali nuspręsti jas panaikinti dar prieš įvykstant nacionaliniam, regioniniam ar savivaldos referendumui, gali tikrinti jam teikiamos formuluotės atitiktį Konstitucijai ir pasisakyti dėl referendumo organizavimo tvarkos, spręsti dėl autonominių regionų ir parlamentinės asamblėjos narių mandatų panaikinimo.

1949 m. Vokietijos Konstitucijos (Pagrindinio Įstatymo) 93 straipsnyje numatyta *inter alia* Vokietijos Federalinio Konstitucinio Teismo kompetencija spręsti formaliosios arba materialiosios federalinės teisės arba federacinės ir žemės teisės suderinamumo su Konstitucija klausimus, taip pat ginčus tarp federacinių ir žemės valdžios ar skirtingų žemių valdžios institucijų.

1997 m. Lenkijos Konstitucijos 188 straipsnyje minimos šios Konstitucinio Tribunolo kompetencijos sritys: įstatymų ir tarptautinių sutarčių atitiktis Konstitucijai; įstatymų atitiktis ratifikuotoms tarptautinėms sutartims, kurioms ratifikuoti reikia išankstinio įstatyme išreikšto sutikimo; svarbiausių valstybės institucijų leidžiamų teisės aktų atitiktis Konstitucijai, ratifikuotoms tarptautinėms sutartims ir įstatymams; politinių partijų tikslų ir veiklos atitiktis Konstitucijai; konstitucinių skundų tyrimas.

Konstituciniai teismai, vykdydami konstitucinį teisingumą, tikrina teisės aktų, visų pirma įstatymų, atitiktį Konstitucijai tiek juos priimant taikomų formaliųjų reikalavimų, tiek turinio požiūriu. Kai kurie

konstituciniai teismai, pvz., Portugalijos, Austrijos, Lietuvos ir kt., turi įgaliojimus spręsti ir dėl teisės spragų, legislatyvinės omisijos konstitucingumo[245].

Konstituciniai teismai, vertindami teisės aktų atitiktį konstitucijai, interpretuoja konstitucijos nuostatas – atskleidžia lakoniškai suformuluotų normų turinį, gilesnę prasmę. Taigi ypač svarbūs yra konstitucinių teismų įgaliojimai oficialiai aiškinti konstitucijos nuostatas. Kai kuriose konstitucijose tokie konstitucinio teismo įgaliojimai formuluojami *expressis verbis,* kaip antai 1949 m. Vokietijos Pagrindinio Įstatymo (su pakeitimais) 93 straipsnyje, kuriame nustatyta, kad Federalinis Konstitucinis Teismas tam tikrais atvejais sprendžia dėl Pagrindinio Įstatymo interpretavimo. 1994 m. Moldovos Konstitucijoje *inter alia* numatyta, kad Konstitucinis Teismas gali pateikti Konstitucijos (nuostatų) aiškinimą. 1992 m. Slovakijos Konstitucijoje numatyta, kad Konstitucinis Teismas pateikia Konstitucijos ar konstitucinių įstatymų interpretaciją, jeigu dėl aiškinimo yra kilęs ginčas. Toks Konstitucinio Teismo interpretacinis sprendimas turi būti promulguojamas kaip įstatymas ir nuo jo promulgavimo dienos yra visiems privalomas. Kai kurie kiti konstituciniai teismai, kaip antai Lietuvos Konstitucinis Teismas, tokius savo įgaliojimus oficialiai aiškinti Konstituciją interpretuoja kaip implicitiškai kylančius iš Konstitucijos nuostatų. Šis Teismas ne kartą aiškino, kad iš pačios Konstitucijos kyla ir Konstitucinio Teismo išimtiniai įgaliojimai oficialiai aiškinti Konstituciją, savo jurisprudencijoje pateikti oficialią Konstitucijos nuostatų sampratą, kitaip tariant, kurti oficialiąją konstitucinę doktriną; remiantis Konstitucija, konstitucinių nuostatų samprata ir argumentai, išdėstyti Konstitucinio Teismo nutarimuose, taip pat kituose Konstitucinio Teismo aktuose – išvadose ir sprendimuose, saisto ir teisę kuriančias, ir ją taikančias institucijas (pareigūnus), neišskiriami nė bendrosios kompetencijos ir pagal

245 Plačiau apie legislatyvinę omisiją kaip konstitucinės kontrolės objektą žr.: BIRMONTIENĖ, T.; JARAŠIŪNAS, E.; SPRUOGIS, E. Legislatyvinės omisijos problemos konstitucinėje jurisprudencijoje. *Iš: Konstitucinė jurisprudencija.* Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo biuletenis, 2008, Nr. 2(10), p. 171–270.

Konstitucijos 111 straipsnio 2 dalį įsteigti specializuoti teismai[246].

Konstitucinės teisės teorijoje skiriami keli konstitucijos nuostatų aiškinimo būdai – atitinkama konstitucijos interpretavimo metodologija arba konstitucijos aiškinimo teorijos. Pagrindinės jų atsirado JAV kaip konstitucinės kontrolės instituto vystymosi pasekmė. Taigi, kalbant apie konstitucijos nuostatų aiškinimą, gali būti taikoma interpretatyvizmo arba „gyvosios konstitucijos" teorija, kai konstitucijos nuostatos išaiškinamos taip, kad prisitaikytų prie visuomeninių santykių, kurie nuolat keičiasi, atspindėtų teisinių pokyčių realijas ir leistų išvengti nebūtinų konstitucijos pataisų. Konstitucija vertinama kaip evoliucionuojantis, „gyvas" dokumentas, kurio samprata ilgainiui kinta, nors nėra keičiamas dokumento tekstas. Antrosios teorijos – originalizmo arba tekstualizmo – šalininkai laikosi priešingo požiūrio. Jų nuomone, konstitucijos nuostatos privalo būti aiškinamos atsižvelgiant į tikruosius konstitucijos kūrėjų ketinimus ir nenukrypstama nuo autentiškos konstitucijos nuostatų sampratos[247]. Teisėjas, aiškinantis konstitucijos nuostatas, negali josm suteikti tos prasmės, kurią jis norėtų matyti konstitucijoje. Pavyzdžiui, jei konstitucijos priėmimo metu šeima buvo suvokiama tik siauruoju požiūriu (kaip vyro ir moters santuoka), tai aiškinant konstituciją šios teorijos šalininkai teigtų, jog nuo originaliosios konstitucijos sampratos nukrypti negalima (taigi, šeimos koncepcija negali būti plečiama), o norint pokyčių reikia keisti konstituciją.

Kai kurie konstituciniai teismai turi *expressis verbis* konstitucijose numatytus įgaliojimus spręsti ir konstitucijos pataisų atitikties konstitucijos nuostatoms klausimą (Pietų Afrikos Konstitucinis Teismas, konstitucijos pataisų priėmimui taikomų reikalavimų aspektu – Vengrijos Konstitucinis Teismas). Moldovos Konstitucinis Teismas taip pat gali vertinti teikiamas Konstitucijos pataisas. Kai kurie konstituciniai teismai, kaip antai

246 *Inter alia* Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. rugsėjo 20 d. sprendimas, 2006 m. kovo 28 d., gegužės 9 d., birželio 6 d., 2007 m. spalio 22 d., 2013 m. liepos 1 d., 2014 m. liepos 11 d. nutarimai.

247 Plačiau žr. BORUSEVIČIŪTĖ, M. (2022). Originalizmo kaip konstitucijos interpretavimo teorijos šiandienos iššūkiai. Teisė, 2023, 125, 110–113.

Lietuvos[248], Čekijos, tokius savo įgaliojimus interpretuoja kaip implicitiškai kylančius iš konstitucijos nuostatų.

Daug konstitucinių teismų (Čekijos, taip pat ir Lietuvos) turi įgaliojimus tikrinti tarptautinių sutarčių atitiktį konstitucijai tiek prieš ją ratifikuojant, tiek ratifikavus[249]. Lenkijos Konstitucinis Teismas (Konstitucinis Tribunolas) sprendžia ir įstatymų atitikties ratifikuotoms tarptautinėms sutartims klausimą.

Konstituciniai teismai tiesiogiai, kai tokie įgaliojimai *expressis verbis* įtvirtinami konstitucijų nuostatose, arba netiesiogiai, tikrindami teisės aktų konstitucingumą, pvz., Lietuvos Konstitucinis Teismas[250], vertina ir pasisako dėl aukščiausiųjų valstybės valdžios institucijų įgaliojimų, kompetencijos, jų tarpusavio santykių (Vokietijos, Čekijos, Rumunijos ir kt. konstituciniai teismai). Federacinių respublikų konstituciniai teismai paprastai turi įgaliojimus spręsti ir federacijos, ir jos subjektų ginčus (Vokietijos ir kt.). Kai kurie konstituciniai teismai, kaip antai Ispanijos Konstitucinis Teismas, sprendžia kai kuriuos centrinės valdžios institucijų ir savavaldžių bendruomenių (angl. *Autonomous communities)* ginčus (konfliktus). Jis gali spręsti ir tokių institucijų priimtų aktų galiojimo (1978 m. Ispanijos Konstitucijos (su pakeitimais) 161 str.) klausimus. Panašūs įgaliojimai suteikti ir Italijos Konstituciniam Teismui (1947 m. Italijos Konstitucijos (su pakeitimais) 134 str.).

Kai kurie konstituciniai teismai turi įgaliojimus priimti sprendimus dėl politinių partijų veiklos konstitucingumo ir jų veiklos uždraudimo (pvz., Vokietijos, Čekijos, Lenkijos, Portugalijos, Turkijos, Moldovos ir kt.).

Konstituciniai teismai gali nagrinėti bylas ir dėl respublikos prezidento ar kitų aukščiausiųjų valstybės pareigūnų konstitucinės atsakomybės,

248 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2014 m. sausio 24 d. nutarime pasisakyta dėl įstatymo, kuriuo buvo keičiama Konstitucijos nuostata, konstitucingumo.

249 Plačiau apie konstitucinių teismų įgaliojimus vertinti tarptautinių sutarčių nuostatas žr. šio vadovėlio I skyrių.

250 Antai Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarime buvo interpretuojami kai kurie respublikos prezidento, Seimo, Vyriausybės įgaliojimai, aiškinami valstybės valdymo formos ypatumai.

apkaltos, kurios pagrindas gali būti veika, susijusi su valstybės išdavimu, šiurkščiu konstitucijos pažeidimu, priesaikos sulaužymu, sunkaus nusikaltimo padarymu (Lietuvos, Korėjos, Vokietijos, Čekijos, Pietų Afrikos ir kt. konstituciniai teismai). Rumunijos Konstitucinis Teismas sprendžia tik dėl respublikos prezidento, kuris kaltinamas šiurkščiai pažeidęs Konstituciją, įgaliojimų suspendavimo, o apkaltos procedūra patikėta kitai institucijai. Italijos Konstitucinis Teismas gali priimti sprendimus dėl kaltinimų, pateiktų ne tik respublikos prezidentui, bet ir ministrams. Kai kurie konstituciniai teismai, kaip antai Čekijos Konstitucinis Teismas, sprendžia ir dėl parlamento narių įgaliojimų praradimo. Portugalijos Konstitucinis Teismas turi įgaliojimus patikrinti teismo nuosprendį, dėl kurio respublikos prezidentas praranda pareigas ir teisę būti perrinktas. Lietuvos[251] ir Korėjos[252] konstituciniai teismai nagrinėjo prezidentų apkaltos bylas. Lietuvos Konstitucinis Teismas sprendė ir dėl parlamento narių konstitucinės atsakomybės.

Konstituciniai teismai dalyvauja sprendžiant ginčus dėl respublikos prezidento, parlamento narių rinkimų. Tokius įgaliojimus turi Prancūzijos Konstitucinė Taryba, Lietuvos Konstitucinis Teismas. Portugalijos Konstitucinis Teismas taip pat turi tam tikrų įgaliojimų spręsti rinkimų ginčus.

Konstituciniai teismai gali spręsti ir referendumo skelbimo ir vykdymo klausimus. Portugalijos Konstitucinis Teismas prieš rengiant referendumą turi patikrinti jo teisėtumą. Prancūzijos Konstitucinė Taryba priima sprendimus dėl referendumo vykdymo, skelbia referendumo rezultatus, taip pat tikrina kai kurių referendumui pateikiamų aktų konstitucingumą. Konstituciniai teismai formuluoja referendumo konstitucinius reikalavimus ir vertindami jų organizavimą bei vykdymą reguliuojančių įstatymų

251 Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas sprendė ne vieną apkaltos bylą dėl respublikos prezidento, Seimo narių apkaltos: žr. Konstitucinio Teismo 2004 m. kovo 31 d., 2010 m. spalio 27 d., 2014 m. birželio 3 d., 2017 m. gruodžio 19, 22d., 2023 gruodžio 5 d., 2024 balandžio 25 d. išvadas.

252 Pietų Korėjos Konstitucinis Teismas sprendė šias prezidentų apkaltos bylas (Roh Moohyun (2004), Park Geun-hye (2017), Yoon Suk Yeol (2024–2025).

konstitucingumą.

Kai kurie konstituciniai teismai, kaip antai Portugalijos ir Lietuvos, turi įgaliojimus spręsti dėl respublikos prezidento sveikatos būklės, būtent, ar jo sveikatos būklė neleidžia jam eiti pareigų.

Vienas iš svarbiausių konstitucinės kontrolės tikslų – užtikrinti žmogaus teises. Šį tikslą konstituciniai teismai įgyvendina įvairiomis priemonėmis, inter alia spręsdami asmenų (fizinių ar juridinių) individualius konstitucinius skundus. Šis institutas yra efektyvi konstitucinių teisių apsaugos priemonė[253]. Individualaus konstitucinio skundo Europoje pradžia – 1849 m. Vokietijos Konstitucija, kurioje buvo numatyta individualaus konstitucinio skundo teisė, bet šios Konstitucijos nuostatos niekada neįsigaliojo. Belgijoje, Prancūzijoje, Šveicarijoje taip pat buvo diskutuojama šiuo klausimu. 1867 m. Austrijos ir Vengrijos Konstitucijos nuostatose taip pat buvo įtvirtinta galimybė asmenims ginčyti teisės normų konstitucingumą. Tiesioginio asmens kreipimosi į konstitucinės justicijos institucijas, vienos jo formos – konstitucinio skundo – istorinė raida siekia anglų teisėje įtvirtinto *habeas corpus* instituto ištakas XII–XIII a. ir jo raidą[254]. Dabar individualaus skundo institutą įtvirtina daugelio Europos konstitucinių teismų kompetenciją reglamentuojantys teisiniai aktai, atspindintys austrų konstitucinės priežiūros, abstrakčios normų kontrolės ir anglosaksų teisės tradicijoje paplitusio individualios konstitucinių teisių apsaugos modelių susipynimą.

Valstybėse, kuriose yra įtvirtintas individualaus konstitucinio skundo institutas, asmenys (taip pat ir juridiniai) dėl pažeidžiamų konstitucinių teisių turi teisę tiesiogiai kreiptis į konstitucinį teismą. Paprastai asmenų kreipimasis į konstitucinius teismus turi atitikti įvairias sąlygas: gali būti apibrėžta skundo apimtis (dėl kokių aktų galima kreiptis į konstitucinius teismus), reikalaujama įrodyti tiesioginę sąsają tarp skundžiamo teisės

253 Plačiau apie konstitucinio skundo institutą žr.: PŪRAITĖ – ANDRIKIENĖ, D. *Lietuvoje įtvirtintas konstitucinio skundo institutas kaip žmogaus teisių apsaugos įrankis*. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2022.

254 BIELIŪNIENĖ, L. *Žmogaus teisių apsaugos stiprinimas konstitucinio skundo institute*. Vilnius: Justitia, 2014, p. 50–58.

akto ir asmens teisės pažeidimo (t. y. į konstitucinį teismą galima kreiptis tik tada, jei skundžiamas teisės aktas buvo pritaikytas tam asmeniui ir dėl to buvo pažeistos jo konstitucinės teisės), gali būti nustatytas terminas, per kurį asmuo turi paduoti skundą konstituciniam teismui, paprastai prieš kreipiantis į konstitucinį teismą reikalaujama išnaudoti visas kitas valstybėje egzistuojančias teisinės gynybos priemones. Norint išvengti nepagrįstų kreipimųsi, tik didinančių konstitucinių teismų darbo krūvį, gali būti nustatytas žyminis mokestis ar kreipiantis į konstitucinį teismą reikalaujama naudotis profesionalaus teisininko paslaugomis. Tokį reikalavimą numato Portugalijos, Ispanijos ir kitų šalių konstituciniai teismai. Tokio reikalavimo nekelia Latvijos, Slovėnijos, Pietų Afrikos Respublikos ir kitų šalių konstituciniai teismai. Paprastai asmuo, kurio teisės pažeistos, turi tiesiogiai kreiptis į konstitucinį teismą, tačiau yra ir išimčių, kada galima kreiptis ir per atstovą.

Teisė kreiptis į konstitucinį teismą gali būti įgyvendinama ir netiesiogiai. Netiesioginis kreipimasis į konstitucinį teismą – tai ordinarinio teismo ar kitos įgaliotosios institucijos (ombudsmeno) kreipimasis į konstitucinį teismą dėl nekonstitucinio teisės akto, kuriuo gali būti pažeidžiamos asmens teisės, ir kuris turi būti taikomas to teismo nagrinėjamoje byloje. Su tokiais prašymais į konstitucinį teismą dažniausiai kreipiasi ordinariniai teismai, nagrinėjantys konkrečią bylą ir gavę asmens prašymą, taip pat savo iniciatyva, suabejoję jiems reikalingo taikyti teisės akto konstitucingumu. Netiesioginio kreipimosi į konstitucinį teismą teisė gali būti įgyvendinama ir per ombudsmenus (Armėnijoje, Austrijoje, Kroatijoje, Čekijoje, Rusijoje, Portugalijoje, Ispanijoje, Moldovoje ir kt.). Kai kuriose valstybėse, pvz., Prancūzijoje, Italijoje, Moldovoje, įtvirtintas tik netiesioginio asmens kreipimosi institutas, pagal kurį pirmiausia asmuo kreipiasi į ordinarinį teismą, o šis, jei sutinka su tuo, kad asmens abejonės dėl teisės akto konstitucingumo yra pagrįstos, dėl asmeniui kilusios konstitucinės problemos kreipiasi į konstitucinį teismą.

Individualūs tiesioginiai kreipimaisi į konstitucinį teismą dėl abstrakčios teisės normų kontrolės (abstrakčios konstitucinės kontrolės) gali būti

įvairių formų. Jei valstybės teisinėje sistemoje yra įtvirtintas *actio popularis,* asmuo gali kreiptis į konstitucinį teismą dėl bet kurio norminio akto konstitucingumo ir nesieti tokio kreipimosi su tuo, kaip jis konkrečiai paveikia jo teises (nereikalaujama įrodyti tiesioginės sąsajos); *quasi actio popularis* – nors teisės aktas tiesiogiai nepaveikė asmens interesų, bet teisės norma gali paveikti jo teises (asmuo tokią hipotezę turi pagrįsti). *Actio popularis* kreipimosi į konstitucinį teismą forma dabar retai sutinkama individualaus kreipimosi forma; tokia galimybė nustatyta kreipiantis į Kroatijos Konstitucinį Teismą, taip pat Pietų Afrikos Konstitucinį Teismą (dėl viešojo intereso), iš dalies į Čilės ir Peru konstitucinius teismus ir kt.

Konstitucinis skundas (konkreti konstitucinė kontrolė) taip pat gali būti įvairų formų: norminis konstitucinis skundas (angl. *normative constitutional complaint),* – kai asmens kreipimasis susijęs su konkrečia byla, jis gali skųstis dėl jo subjektyvių teisių pažeidimo individualiu aktu, pagrįstu norminiu aktu; konstitucinė peticija (angl. *constitutional petition)* – kai asmuo gali kreiptis į konstitucinį teismą prašydamas pateikti oficialų norminio akto aiškinimą, jeigu teisės aktas, kuriuo grindžiamas teisės taikymas, galbūt pažeidžia jo teises; visos apimties konstitucinis skundas (angl. *full constitutional complaint)* – kai asmuo gali kreiptis į konstitucinės justicijos instituciją ir dėl norminių bei individualiųjų teisės aktų, teismų sprendimų, kuriais, jo nuomone, pažeidžiamos jo konstitucinės teisės. Visos apimties konstitucinis skundas plačiausiai atspindi asmens teises ginti galbūt pažeidžiamas konstitucines teises. Tai yra labai paplitusi individualaus kreipimosi į daugelį konstitucinių teismų forma, kuriai būdingi tam tikri ypatumai (kaip antai Vokietijos, Lenkijos, Serbijos, Čekijos, Austrijos, Latvijos, Ispanijos, Pietų Afrikos ir kt.). Viena iš kreipimosi formų yra vadinamoji konstitucinė revizija, būdinga Portugalijai, Maltai, Čilei ir kt.

Visos minėtos tiesioginio asmens kreipimosi į konstitucinės justicijos institucijas formos skirtingų valstybių teisėje skiriasi.

3.3. Konstitucinės kontrolės būdai ir formos

Konstitucinės justicijos institucijos savo įgaliojimus saugoti konstitucijos viršenybę ir užtikrinti žmogaus teises gyvendina įvairias būdais (arba formomis). Mokslinė doktrina įvardija šias konstitucinės kontrolės formas: decentralizuota (angl. *diffuse*) ir centralizuota (koncentruota, angl. *concentrated*); ir būdus: išankstinė (lot. *a priori*) ir paskesnioji (lot. *a posteriori*); abstrakti ir konkreti; formalioji ir materialioji; privalomoji ir fakultatyvioji (papildomoji) konstitucinė kontrolė. Gali būti ir kitų konstitucinės kontrolės būdų.

Decentralizuota ir centralizuota konstitucinė kontrolė. Konkrečios (angl. *incidental constitutional review system)* ir išsklaidytosios (angl. *diffuse constitutional review)* konstitucinės kontrolės metodas atsirado kaip JAV Aukščiausiojo Teismo veiklos rezultatas. Šio teismo 1803 m. sprendimas *Marbury v. Madison* byloje tapo precedentu, kuris lėmė konkrečios *decentralizuotos konstitucinės kontrolės* atsiradimą, pagal kurį teisės konstitucingumu konkrečioje byloje gali suabejoti bet kuris teismas. Toks konstitucinės kontrolės būdas sudaro galimybes asmeniui tiesiogiai kreiptis į teismus ir abejoti taikytinos teisės konstitucingumu. Teismas, nustatęs teisės akto prieštaravimą konstitucijai, nepanaikina jo galiojimo, tokia teisė tampa netaikytina konkrečioje byloje *(inter partes* sprendimas), bet dėl precedento galios toks teisės aktas tampa netaikytinu ir kitiems subjektams, tad iš esmės tampa *erga omnes* (visuotiniu) sprendimu. Mokslinė doktrina tokios konstitucinės kontrolės trūkumu paprastai laiko tai, kad toks konstitucinės kontrolės būdas vis dėlto sudaro galimybių atsirasti skirtingai teismų praktikai. Decentralizuota konstitucinė kontrolė paprastai yra *a posteriori* (paskesnioji), teisės akto konstitucingumo klausimas sprendžiamas dėl jo taikymo konkrečioje byloje, jam įsigaliojus. Decentralizuotos konstitucinės kontrolės sistema yra paplitusi ir kai kuriose Europos valstybėse, pasirinkusiose amerikietiškosios konstitucinės kontrolės modelį, pvz., Islandijoje, Norvegijoje, Švedijoje, Danijoje ir kt., kuriose nėra atskiro konstitucinio teismo.

Dėl H. Kelseno idėjų populiarumo Europoje XX a. pradžioje kūrėsi, o po Antrojo pasaulinio karo ne tik Europoje paplito *centralizuotos*

(koncentruotos) abstrakčios (ar konkrečios) *konstitucinės kontrolės* (angl. *concentrated constitutional review)* modelis, pagal kurį teisės akto konstitucingumo klausimą sprendžia specialusis teismas: konstitucinis teismas, konstitucinis tribunolas, konstitucinė taryba. Bendrosios kompetencijos teismai tokių įgaliojimų neturi. Jie, abejodami dėl teisės akto konstitucingumo, gali kreiptis į konstitucinį teismą, kuris turi įgaliojimus vertinti tokio teisės akto konstitucingumą ir abstrakčiosios kontrolės būdu pripažinti jį prieštaraujančiu Konstitucijai. Kartais konstitucinis teismas gali spręsti ir konkretų ginčą. Tokiu atveju jis vykdo konkrečią konstitucinę kontrolę, o kartais, nesiedamas su konkrečiu teisminiu ginču, vertina teisės akto konstitucingumą apskritai ir atlieka abstrakčią konstitucinę kontrolę. Tokią kontrolės formą gali taikyti ir bendrosios kompetencijos teismas, pvz., Estijos Aukščiausiojo Teismo konstitucinė kolegija (ar visos sudėties Aukščiausiasis Teismas).

Centralizuota (koncentruota) konstitucinė kontrolė gali būti ir *a priori* (išankstinė), kai į konstitucinį teismą kreipiamasi dėl dar neįsigaliojusio teisės akto, ir *a posteriori* (paskesnioji), kai sprendžiama dėl jau įsigaliojusio teisės akto konstitucingumo. Labiau paplitusi yra *a posteriori* konstitucinė kontrolė, kurią paprastai atlieka visi konstituciniai teismai.

Valstybės konstitucinės kontrolės sistemoje gali būti derinami koncentruotos ir išsklaidytosios konstitucinės kontrolės būdai (vadinamoji mišrioji konstitucinės kontrolės sistema). Portugalijoje, kur konstitucinę kontrolę atlieka ne tik konstitucinis teismas (konstitucinis tribunolas), bet ir ordinariniai teismai, įgyvendinantys konkrečią išsklaidytąją konstitucinę kontrolę, konstitucinis teismas tokios kontrolės požiūriu yra galutinė apeliacijų instancija, o abstrakti konstitucinė kontrolė priskiriama išimtinai konstituciniam teismui (centralizuota kontrolė). Koncentruotos ir išsklaidytosios konstitucinės kontrolės būdų susipynimas būdingas ir Pietų Afrikos Respublikos, Estijos ir kai kurioms kitoms konstitucinės kontrolės sistemoms.

A priori (išankstinę) konstitucinę kontrolę įgyvendina konstituciniai teismai (pvz., Vengrijos, Pietų Afrikos ir kt.), spręsdami priimtų, bet

dar neįsigaliojusių įstatymų atitikties konstitucijai klausimus, kai įstatymų leidėjas, prieš paskelbdamas visuotinai privalomą teisės normą, nori įsitikinti jos konstitucingumu. Taigi išankstinė *(a priori)* konstitucinė kontrolė gali būti vertinama kaip prevencinė, kai siekiama išvengti priskiriamo teisės akto ydingumo. Ji yra abstrakti ir teisės akto patikra nesietina su konkrečiomis jo taikymo aplinkybėmis, nes vykdoma dar jam neįsigaliojus. Priklausomai nuo konstituciniams teismams priskirtų įgaliojimų, jiems gali būti pavesta visų jo kompetencijai priskirtų teisės aktų išankstinė konstitucingumo patikra, arba gali būti nustatyta, kad šios rūšies konstitucinė kontrolė galima tik tam tikroms teisės aktų rūšims. Kai kurie konstituciniai teismai (Lietuvos ir kai kurie kiti) turi tik tarptautinių sutarčių konstitucingumo išankstinės kontrolės įgaliojimų. Išankstinę ratifikuotinų tarptautinių sutarčių patikrą gali atlikti Čekijos Konstitucinis Teismas. *A priori* konstitucinę kontrolę gali inicijuoti tik specialūs konstitucijoje ar įstatyme numatyti subjektai. Paprastai tokia teisė suteikiama ir respublikos prezidentui (Prancūzija, Pietų Afrika).

A posteriori (paskesnioji) konstitucinės kontrolės forma, kai teisės akto konstitucingumo patikra vykdoma jam įsigaliojus, būdinga konstitucinių ir, be abejo, bendrosios kompetencijos teismų veiklai. Ši kontrolės forma gali būti ir abstrakti, kai teisės akto konstitucingumas vertinamas atsietai nuo konkrečios jo taikymo situacijos, ir konkreti, kai tai susiję su teisės akto taikymu konkrečioje teismo, kuris kreipėsi į konstitucinį teismą, byloje ar sprendžiant individualaus konstitucinio skundo klausimą.

Formalioji ir materialioji konstitucinė kontrolė. Formalioji konstitucinė kontrolė suprantama kaip teisės akto konstitucingumo patikra jo priėmimo ir įsigaliojimo aspektu. Neretai taikant tokią konstitucinės kontrolės formą vertinamos konstitucijos pataisos. Kai kuriose konstitucijose (pvz., Vengrijos) nustatyta, kad konstituciniai teismai turi tikrinti konstitucijos pataisų priėmimą tik formaliuoju aspektu. Materialioji konstitucinė kontrolė – tai teisės akte įtvirtinto konkretaus teisinio reguliavimo turinio konstitucingumo vertinimas. Gali būti vertinamas visos apimties teisės akto konstitucingumas arba tik tam tikros jo dalies.

Taip pat skiriama **privalomoji ir fakultatyvioji konstitucinė kontrolė**. Privalomoji konstitucinė kontrolė suponuoja konstitucinio teismo pareigą ištirti teisės akto konstitucingumą. Paprastai tokie konstitucinių teismų įgaliojimai numatyti konstitucijose; pvz., 1958 m. Prancūzijos Konstitucijoje (su pakeitimais) numatyta, kad organiniai įstatymai (angl. *constitutional acts;* pranc. *les lois organiques),* taip pat parlamento rūmų statutai (angl. *rules of procedures;* pranc. *les reglements des assemblies parlementaires)* ir kai kurie referendumui pateikiami aktai prieš juos paskelbiant turi būti patikrinti Konstitucinės Tarybos jų atitikties konstitucijai požiūriu. Kai kurių šalių konstitucijose (pvz., Ukrainos) yra įtvirtinta nuostata, kad Konstitucinis Teismas privalo tam tikrais aspektais įvertinti visas Konstitucijos pataisas prieš joms įsigaliojant. Fakultatyvioji konstitucinė kontrolė vykdoma tada, kai tokia pareiga nekyla nei iš Konstitucijos, nei iš ordinarinės teisės aktų, tačiau konstitucinės kontrolės institucija vis tiek gali priimti atitinkamus sprendimus, kurie turi rekomendacinę galią.

3.4. Kai kurie procedūriniai bylų nagrinėjimo konstituciniame teisme ypatumai

Kai konstitucinę kontrolę vykdo bendrosios kompetencijos teismas, kuriam, kaip minėta, ši funkcija yra tik viena iš daugelio kitų jo sprendžiamų klausimų, teismo procesas paprastai vyksta vadovaujantis bendraisiais proceso principais, nors gali būti ir tam tikrų ypatumų. Konstitucinių teismų procesas grindžiamas ir bendraisiais, ir tik tokiam procesui būdingais principais. Ne visose valstybėse konstitucinės kontrolės procese įtvirtintas proceso rungtyniškumo reikalavimas.

Proceso forma. Konstitucinės bylos gali būti nagrinėjamos viešame žodiniame procese arba rašytiniame procese.

Subjektai, galintys kreiptis į konstitucinius teismus. Į konstitucinį teismą paprastai gali kreiptis tik nustatytas subjektų ratas: respublikos prezidentas, parlamentas ar tam tikra parlamento narių grupė (opozicijos

teisė ginčyti įstatymų konstitucingumą), vyriausybė (o kai kada ir ministras pirmininkas), teismai (kartais tik aukščiausieji, pvz., į Prancūzijos Konstitucinę Tarybą), ombudsmenas, generalinis prokuroras, asmuo (fizinis ir juridinis), bendruomenės ar bendruomenių susivienijimai, savivaldos institucijos ir kt.

Konstitucinės kontrolės objektai. Konstituciniuose teismuose gali būti tiriami įvairūs teisės aktai: tarptautinės sutartys, individualūs norminiai aktai, norminiai aktai, teisės taikymo aktai, administraciniai aktai, teismų sprendimai. Koncentruotos konstitucinės kontrolės sistemose dažniausiai tiriami įstatymai ir kai kurie kiti valstybės valdžios institucijų teisės aktai (vyriausybės, respublikos prezidento ir kt.). Išsklaidytoje (difuzinėje) konstitucinės kontrolės sistemoje – bet kuris (tiek norminis, tiek individualus) teisės aktas, taip pat teismų sprendimai. Pietų Afrikoje ordinarinis teismas gali pripažinti teisės aktą nekonstituciniu, tačiau tik Konstituciniam Teismui pritarus toks sprendimas įsigalioja. Kaip jau minėta, kai kuriuose konstituciniuose teismuose, t. y. Lietuvos, Lenkijos, Vokietijos, Austrijos, Portugalijos, Ispanijos, Slovėnijos, Pietų Afrikos ir kt. tiriamas ir legislatyvinės omisijos konstitucingumas.

Konstitucinės kontrolės tyrimo objektu gali būti ne tik teisės aktai, bet ir pareigūnų, politinių partijų veikla, rinkimų, referendumų vykdymo procesas.

Konstituciniams teismams gali būti nustatomos tam tikros tyrimo ribos. Teisės aktų konstitucingumo tyrimas neperžengiant kreipimosi ribų būdingas Čekijos, Prancūzijos, Belgijos, Lenkijos ir kitų konstitucinių teismų procesams. Nesant nustatyto ribojimo konstituciniai teismai gali tirti ir kitus su tyrimu susijusius aktus (lot. *ultra petita).* Norminių aktų konstitucinės kontrolės atveju daugelio valstybių konstituciniai teismai gali tirti ir tiria taip pat ir aktus, susijusius su skundžiamu teisės aktu: Austrijos, Vokietijos, Kroatijos, Slovėnijos, Pietų Afrikos, Lietuvos ir kiti konstituciniai teismai.

Konstituciniai teismai gavę prašymą atlieka išankstinį tyrimą ir sprendžia kreipimosi (peticijos) priimtinumo klausimą. Kreipimasis

konstituciniame teisme priimamas nagrinėti tik tuo atveju, jei atitinka tokiam kreipimusi keliamus reikalavimus. Išankstinio tyrimo metu tikrinama, ar kreipimąsi pateikė tokią teisę turintis subjektas, ar kreiptasi dėl klausimo, priskirto konstitucinio teismo kompetencijai, ar kreipimesi yra nurodyti abejonės ginčijamu teisės aktu motyvai, ar nebuvo praleistas kreipimosi į konstitucinį teismą terminas, ir kt.

3.5. Konstitucinės justicijos (kontrolės) institucijų sprendimai ir jų teisiniai padariniai

Konstitucinės justicijos (kontrolės) funkciją vykdančių teismų įgaliojimai skirtingi, skirtinga ir jų priimamų sprendimų galia. Jeigu konstitucinė kontrolė patikėta bendrosios jurisdikcijos teismams, tai jų sprendimai dažniausiai turi *inter partes* poveikį, t. y. saisto tik ginčo šalis, ir teisės aktas, pripažintas neatitinkančiu konstitucijos nuostatų, nėra taikomas konkrečioje byloje, tačiau apskritai nenustoja teisinės galios. Vis dėlto ir toks sprendimas yra *erga omnes* pobūdžio tam tikra prasme, nes remiantis precedento galia nebetaikomas ir kitose atitinkamose bylose, kuriose kyla tokio teisės akto taikymo klausimas analogiškoje situacijoje. Tokia yra ir JAV Aukščiausiojo Teismo sprendimo galia. Šio teismo sprendimai yra *inter partes,* tačiau bendrosios teisės sistemoje precedento galia labai stipriai veikia visą JAV teisinę sistemą. Argentinos, Danijos, Norvegijos, Švedijos, Suomijos, Japonijos ir kai kurių kitų šalių aukščiausieji teismai taip pat turi įgaliojimus pripažinti konstitucijai prieštaraujantį teisės aktą netaikytinu konkrečioje byloje.

Jeigu konstitucinė kontrolė patikėta konstituciniams teismams, jų sprendimų galia gali būti skirtinga, o sprendimai taip pat gali daryti įvairų poveikį. Konstitucinis teismas konstitucijai prieštaraujantį teisės aktą gali pripažinti negaliojančiu (niekiniu) arba netaikytinu. Pripažintas netaikytinu teisės aktas lieka galioti, bet jis negali būti taikomas ir šiuo atveju kitos valstybės institucijos sprendimu turi būti pašalintas iš teisės sistemos. Kai kurie konstituciniai teismai turi įgaliojimus pripažinti konstitucijai

prieštaraujantį teisės aktą netaikytinu tik konkrečioje byloje (pvz., Čilės Konstitucinis Teismas). Šiuo atžvilgiu jų sprendimo teisinė galia panaši į bendros kompetencijos teismų, vykdančių konstitucinės kontrolės funkciją, priimamų sprendimų teisinę galią. Kai kurie konstituciniai teismai, pvz., Portugalijos, norėdami pripažinti teisės aktą negaliojančiu (niekiniu) dėl jo neatitikties konstitucijai, kurią teismas jau konstatavo vykdydamas konkrečią konstitucinę kontrolę, tai gali padaryti tik atskiro abstrakčios kontrolės proceso metu.

Įvertinęs ginčijamą teisės aktą, konstitucinis teismas gali nuspręsti, kad jis konstitucijai prieštarauja tik tam tikra apimtimi, t. y. konstitucijai prieštaraujančia gali būti pripažinta ne visa nuostata, o tik tam tikra jos dalis, arba net tai, kad konkrečioje nuostatoje nėra nustatytas tam tikras teisinis reguliavimas. Tokiu atveju tą teisės aktą priėmusiam subjektui kyla pareiga ne naikinti, o pakeisti teisės aktą taip, kad jis atitiktų konstituciją. Kai kuriais atvejais konstitucinio teismo sprendime gali būti nurodyta, kaip turėtų būti keičiamas tirtas teisės aktas, kitais atvejais tinkamiausią pakeitimo būdą paliekama pasirinkti teisėkūros subjektui.

Vykdydamas konstitucinės kontrolės funkciją konstitucinis teismas tam tikrais atvejais gali rinktis palankaus konstitucijai aiškinimo metodą – išaiškinti teisės aktą taip, kad jis neprieštarautų konstitucijai, ir suteikęs jam tokią palankią konstitucijos nuostatų požiūriu interpretaciją palikti jį galioti teisės sistemoje. Tokius sprendimus, siekdami užtikrinti teisės sistemos stabilumą ir išvengti nebūtinų teisės aktų pataisų, neretai priima Vokietijos, Čekijos, Slovėnijos, Italijos, Ispanijos ir kiti konstituciniai teismai. Lietuvos Konstitucinis Teismas taip pat kai kuriose konstitucinės justicijos bylose interpretuoja teisės aktų nuostatas taip, kad jos būtų suderinamos su konstitucijos reikalavimais, t. y. pakeičia iki tol galiojusį supratimą, ką reiškia konkreti teisės akto nuostata, nekonstatuodamas jos prieštaravimo ir palikdamas ją galioti teisės sistemoje, tačiau jau suprantamą kitaip, būtent taip, kaip ji buvo išaiškinta konstitucinės justicijos

byloje[255].

Priimtas konstitucinio teismo sprendimas gali įsigalioti nedelsiant, jį oficialiai paskelbus, arba vėliau, suėjus konstitucinio teismo nustatytam vėlesniam jo oficialaus paskelbimo laikui. Taigi teisės akto netaikymas ar negaliojimas gali būti susiejamas su jau priimto sprendimo vėlesniu oficialiu paskelbimu ir tokiu atveju kurį laiką konstitucijai prieštaraujantis teisės aktas lieka galioti. Jis leidžia valstybės valdžios institucijai pasirengti reikalingiems teisinio reguliavimo pokyčiams ir užpildyti galbūt po konstitucinio teismo sprendimo dėl teisės akto prieštaravimo konstitucijai atsirandančią spragą, kurios konstitucinis teismas tokiu savo sprendimu siekia išvengti. Konstitucinio teismo sprendimas, pripažįstantis konstitucijai prieštaraujančiu teisės aktą, kuriuo buvo pakeistas anksčiau galiojęs reguliavimas, gali paskatinti atsirasti ordinarinės teisės spragą, atkurti ankstesnį teisinį reguliavimą, kaip tai nutiko Austrijoje ir Portugalijoje[256] konstituciniams teismams priėmus kai kuriuos sprendimus[257].

Paprastai konstitucinių teismų sprendimai galioja į ateitį ir teisės aktas, pripažintas prieštaraujančiu konstitucijai, praranda savo galią nuo konstitucinio teismo sprendimo oficialaus paskelbimo *(ex nunc) arba po tam tikro iš anksto apibrėžto laiko.* Pvz., Rumunijos Konstituciniam Teismui priėmus sprendimą, kad teisės aktas prieštarauja Konstitucijai, toks teisės aktas praranda savo teisinę galią po 45 dienų nuo Rumunijos Konstitucinio Teismo sprendimo dėl teisės akto pripažinimo prieštaraujančiu Konstitucijai viešo oficialaus paskelbimo, jeigu per šį laikotarpį įgaliota

255 Pavyzdžiui, Konstitucinio Teismo 2012 m. vasario 6 d. nutarimas (dėl pensijų perskaičiavimo ir mokėjimo valstybėje susidarius itin sunkiai ekonominei, finansinei padėčiai), 2011 m. gruodžio 22 d. nutarimas (dėl mokslo ir studijų įstatymo), iš dalies ir 2007 m. gruodžio 7 d. nutarimas (dėl papildomų kasmetinių atostogų), 2006 m. lapkričio 13 d. nutarimas (dėl Lietuvos Respublikos pilietybės), 2006 m. birželio 15 d. nutarimas (dėl prokuroro įgaliojimų pradėti ikiteisminį tyrimą).

256 1976 m. Portugalijos Konstitucijos (su pakeitimais) 282 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad įsigaliojus Konstitucinio Teismo sprendimui dėl teisės normos prieštaravimo Konstitucijai atgyja ankstesnis teisinis reguliavimas, kuris buvo pakeistas nekonstituciniu teisiniu reguliavimu.

257 Plačiau apie teisės normų atgijimo problemą žr.: STAUGAITYTĖ, V. Teisės normų atgijimo įsigaliojus konstitucinio teismo nutarimui problema. *Konstitucinė jurisprudencija.* Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo biuletenis, Nr. 2, 2006, p. 287–308.

valstybės valdžios institucija atitinkamai nepakoreguoja prieštaraujančiu Konstitucijai pripažinto teisinio reguliavimo. Šiuo laikotarpiu tokio teisės akto galia yra suspenduojama: prieštaraujančiomis Konstitucijai pripažintos teisės normos negali būti taikomos.

Tam tikrais atvejais konstitucinio teismo sprendimas gali net veikti retroaktyviai (į praeitį). Tada konstitucijai prieštaraujantis teisės aktas gali būti pripažintas negaliojančiu nuo jo priėmimo dienos *(ex tunc).* Tik nedaugelis konstitucinių teismų, kaip antai Belgijos, Portugalijos, Italijos, Ispanijos, Slovėnijos, turi įgaliojimus pripažinti teisės aktą negaliojančiu ir *ex tunc* (nuo įsigaliojimo*).* Tokį sprendimą paprastai lemia tam tikros aplinkybės. Kai kurie teismai turi įgaliojimus spręsti dėl sprendimo galiojimo *ex tunc* arba *ex nunc* (nuo sprendimo paskelbimo), pvz., Vokietijos Federalinis Konstitucinis Teismas. Pietų Afrikos Konstitucinis Teismas, pripažindamas teisės aktą prieštaraujančiu Konstitucijai, gali nurodyti, nuo kurio laiko tas aktas negalioja.

Ex tunc principas plačiai taikomas konstitucinių teismų sprendimams, kuriuose baudžiamosios teisės nuostatos pripažįstamos prieštaraujančiomis konstitucijai. Tokiais atvejais byla bendrosios jurisdikcijos teisme turi būti nagrinėjama iš naujo.

Paprastai konstituciniai teismai nesprendžia klausimų, susijusių su taikant nekonstitucinį teisės aktą asmeniui padarytos žalos atlyginimu. Šie klausimai paliekami spręsti bendrosios jurisdikcijos teismams, į kuriuos tam tikrais įstatymuose nustatytais atvejais galima kreiptis dėl bylos atnaujinimo. Vis dėlto kai kurie konstituciniai teismai, pvz., Pietų Afrikos, Kroatijos turi tokius įgaliojimus ir tam tikrais atvejais priima sprendimus dėl kompensacijos.

Jeigu konstituciniam teismui yra priskirti įgaliojimai konstatuoti, kad konstitucijai prieštarauja baigiamieji bendrosios jurisdikcijos teismo aktai, konstituciniam teismui priėmus tokį sprendimą, atitinkama byla bendrosios jurisdikcijos teisme turi būti sprendžiama iš naujo. Taip yra Čekijoje, Vokietijoje, Kroatijoje, Portugalijoje.

Konstitucinės justicijos institucijų sprendimai yra galutiniai ir

neskundžiami. Taigi konstitucinės justicijos institucijų įgaliojimai yra labai reikšmingi, jų sprendimai dėl teisės aktų ir kitų klausimų konstitucingumo ne tik veikia valstybių teisės sistemą, bet ir lemia veiksmingą pačios konstitucijos, jos nuostatų numatomą valstybės valdžios sistemos, taip pat žmogaus teisių apsaugą.

V skyrius

Asmens teisių ir laisvių konstitucinis įtvirtinimas

Prof. dr. **Toma Birmontienė**
Prof. dr. **Danutė Jočienė**
Dr. **Ieva Saudargaitė**
Prof. dr. **Vytautas Sinkevičius**
Partnerystės prof. dr. **Edita Žiobienė**

V SKYRIAUS TURINYS

1. Konstitucinių asmens teisių samprata 283
2. Žmogaus teisių istorinė raida. Konstitucinis žmogaus teisių įtvirtinimas 290
3. Konstitucinis žmogaus teisių katalogas 297
4. Konstitucinių teisių klasifikavimo įvairovė 310
4.1. Teisių skirstymas pagal turinį 313
4.2. Teisių nedalumas 321
5. Asmens konstitucinių teisių ribojimas 322
6. Žmogaus teises ginančios institucijos 331
6.1. Subsidiarios žmogaus teisių gynimo institucijos 332
6.2. Kitos nacionalinės žmogaus teisių institucijos 341
6.3. Tarptautinės žmogaus teisių gynimo institucijos 346
6.3.1. Universali žmogaus teisių apsaugos sistema 349
6.3.2. Regioninė žmogaus teisių apsaugos sistema 362
7. Pilietybės konstitucinis institutas valstybių konstitucinėje teisėje 370

1. Konstitucinių asmens teisių samprata

Šiuolaikiniame pasaulyje žmogaus teisės ir jų apsauga yra viena iš didžiausių vertybių. Žmogaus teises reglamentuoja teisės ir kitos socialinės normos. Vienas iš pagrindinių žmogaus teisių bruožų – jų visuotinumas, universalumas, nedalumas, jos yra viena su kita susijusios, pagrįstos lygiateisiškumo ir kitais principais. Žmogaus teisės pripažįstamos visiems asmenims neatsižvelgiant į jų individualias savybes.

Žmogaus teisių sąvoka susijusi su žmogaus orumo samprata. Žmogaus teisių doktrina grindžiama nuostata, kad visi žmonės (ir jų orumas) yra lygūs, o žmogaus teisių apsaugos tikslas – apginti žmogaus orumą. Žmogaus teises galima apibrėžti ir kaip visuomenines vertybes, moralės normas, kurių tikslas – apsaugoti žmogaus orumą.

Nors žmogaus teisių sąvoka dažnai susipina su asmens konstitucinių teisių sąvoka ir asmens konstitucinės teisės dažnai suprantamos kaip žmogaus teisės, tačiau nereikėtų šių sąvokų sutapatinti[258]. Terminas „žmogaus teisės“ paprastai siejamas su tarptautinės bendruomenės pripažintais žmogaus teisių standartais, suformuluotais pagrindinėse tarptautinėse sutartyse. Šitoks žmogaus teisių vertinimas būdingas tarptautinei žmogaus teisių teisės doktrinai. Tarptautiniuose visuotinai pripažįstamuose žmogaus teisėms skirtuose dokumentuose formuluojami žmogaus teisių principai daro įtaką nacionalinei konstitucinei teisei, tačiau jų formali konstitucinė raiška gali būti įvairi, svarbu, kad ji nepaneigia ar neiškreipia teisių turinio. Konstitucinės teisės nuo kitų ordinarinės teisės aktuose nustatomų teisių skiriasi savo aukščiausiąja teisine galia.

Konstitucijose deklaruojamos žmogaus teisės yra universalios visuotinės vertybės. Jas reikšmingai veikia konstitucinės teisės globalizacijos tendencijos, kurias *inter alia* lemia tarptautinės ir viršnacionalinės, Europos Sąjungos, teisės, *inter alia* 2000 m. priimtos Pagrindinių teisių

258 Plačiau apie žmogaus teisių ir konstitucinių teisių santykį, taip pat apie Lietuvos Respublikos 1992 m. Konstitucijoje įtvirtintą žmogaus teisių institutą žr.: BIRMONTIENĖ, T. Žmogaus teisės ir laisvės. IŠ: Lietuvos konstitucinė teisė. Vadovėlis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2022, p. 263–300.

chartijos[259], kuri nuo 2009 m. tapo sudėtine Europos Sąjungos pirminės sutarčių teisės (vadinamosios ES Lisabonos sutarties) dalimi, taip pat ir Europos žmogaus teisių konvencijos (nuo 1950 m. – Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos), Europos Sąjungos Teisingumo Teismo, tarptautinių teismų *inter alia* Europos Žmogaus Teisių Teismo konstitucinei teisei daroma įtaka. Valstybių konstitucinė žmogaus teisių doktrina taip pat veikia tarptautinę žmogaus teisių teisę. Konstitucinių teisių visuotinumo tendencija atsiskleidžia ir nacionaliniams konstituciniams teismams aiškinant konstitucines teises, nes teismai neretai atsižvelgia ir į kitų konstitucinių teismų kuriamą jurisprudenciją[260].

Konstitucijose deklaruojant žmogaus teises ir laisves neretai vartojami asmens, individo, kiekvieno (angl. *everyone, everybody, nobody*) piliečio terminai. Vartojamas piliečio terminas ne visais atvejais siejamas su asmens pilietybe. Antai 1992 m. Čekijos Respublikos Pagrindinių teisių ir laisvių chartijos 42 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad teisės aktuose vartojamas piliečio (angl. *citizen*) terminas turi būti taikomas kiekvienam individui, jeigu tai siejama su pagrindinėmis teisėmis ir laisvėmis, kurias Chartija garantuoja kiekvienam, neatsižvelgiant į pilietybę[261].

Konstitucinių teisių terminas neretai taikomas ne tik fizinio asmens, t. y. piliečio, teisėms apibūdinti. Šis institutas apima ir kai kuriuos

259 Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija 2012/C 326/02. Prieiga per internetą:https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT.

260 Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 2011 m. rugsėjo 28 d. nutarime aiškindamas Konstitucijoje įtvirtintą šeimos sampratą atkreipė dėmesį ir į tai, kad šeimos samprata buvo ne kartą analizuojama ir kitų valstybių konstitucinių teismų praktikoje, ir aptarė kai kuriuos Čekijos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. vasario 20 d. nutarime, Slovėnijos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. gegužės 28 d. sprendime, Kroatijos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. balandžio 18 d. sprendime, Vengrijos Konstitucinio Teismo 1990 m. vasario 26 d. nutarime, Prancūzijos Konstitucinės Tarybos 2011 m. liepos 29 d. nutarime, Vokietijos Federalinio Konstitucinio Teismo 2003 m. balandžio 9 d. nutarime pateiktus argumentus. Tokios praktikos laikytąsi 2025 m. balandžio 17 d. nutarime.

261 Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 1995 m. sausio 24 d. išvadoje Konstitucijoje vartojamą piliečio terminą (*inter alia* Konstitucijos 32 str.) taip pat aiškino plačiau ir pabrėžė, kad pagrindinės žmogaus teisės, laisvės ir jų garantijos, vienokia ar kitokia žodine forma suformuluotos Konstitucijoje, dar neleidžia teigti, jog šios formuluotės visais atvejais yra absoliučios jų taikymo prasme; vien tik pažodinis žmogaus teisių aiškinimas yra nepriimtinas žmogaus teisių apsaugos prigimčiai.

juridiniam asmeniui taikomus konstitucinius principus, kaip antai lygiateisiškumo. 1949 m. Vokietijos Konstitucijos (Pagrindinio Įstatymo) 19 straipsnyje *inter alia* nustatyta, kad pagrindinės teisės taip pat galioja juridiniams asmenims, jeigu jiems galima pritaikyti jų esmę. Toks principas formuluojamas ir 1949 m. Vokietijos Konstitucijos (Pagrindinio Įstatymo) (su pakeitimais) 19 straipsnyje, 1976 m. Portugalijos Konstitucijos (2005 m. redakcijos, su pakeitimais) 12 straipsnyje. 1992 m. Estijos Konstitucijos 9 straipsnyje nustatyta, kad Konstitucijoje išvardytas teises, laisves ir pareigas turi ir juridiniai asmenys, tiek, kiek tai atitinka juridinio asmens tikslus, teisių, laisvių ir pareigų esmę. 2011 m. Vengrijos Konstitucijoje (Pagrindiniame Įstatyme) žmogaus teisėms skirto skirsnio 1 straipsnio 4 dalyje nustatyta, kad juridiniai asmenys taip pat turi pagrindines teises ir pareigas, pagal savo pobūdį taikomas ne tik fiziniams asmenims. Juridinio asmens konstitucinės teisės deklaruojamos ir 1996 m. Pietų Afrikos bei kai kurių kitų šalių konstitucijose.

Konstitucinių teisių doktrinoje formuluojama nemažai konstitucinių teisių teorijų. Iš jų galima paminėti istorinę, kuri aiškina šių teisių atsiradimą; filosofinę, kuri aiškina teisių pagrįstumą, teises *per se*; sociologinę, kuri aiškina konstitucinių žmogaus teisių funkcionavimą socialinėje sistemoje ir kt. Aiškinantis konstitucinių teisių esmę ypač svarbi prigimtinių teisių teorija. Daug dėmesio sulaukė R. Alexy bendroji konstitucinių teisių teorija, kuri grindžiama teisių kaip vertybėmis grindžiamų principų samprata[262]. Formuluojamos ir kitos konstitucinių teisių teorijos, taip pat ir globaliųjų konstitucinių teisių teorija (angl. *Global Model of Constitutional Rights*)[263], kuri grindžiama prielaida, kad teisės gina pla-

262 R. Alexy siūlo vadinamąją bendrąją teisinę konstitucinių teisių teoriją, kuri suprantama kaip konstitucinių teisių filosofija, neatsieta nuo pozityviosios teisės, nėra nei sociologinė, nei istorinė, nei politinė konstitucinių teisių teorija ir yra formuluojama remiantis konkrečios valstybės konstitucija. Šis autorius kuria bendrąją Vokietijos Konstitucijoje įtvirtintų konstitucinių teisių teoriją, kurią pirmiausia interpretuoja kaip neatsiejamą nuo konstitucinės jurisprudencijos. Plačiau apie šią teoriją: ALEXY, R. A Theory of Constitutional Rights. Translated by J. Rivers. Oxford University Press, 2002.

263 MOLLER, K. The Global Model of Constitutional Rights. Oxford University Press, 2015.

čius interesus, bet tuo pat metu yra ribotinos taikant proporcingumo arba pusiausvyros principą. Ši teorija grindžiama aktualia konstitucinių teisių įgyvendinimo pasaulio valstybėse praktika ir yra bendrojo pobūdžio, nes nesiekia aiškinti specifinių teisių bruožų. Ji skirta nustatyti bendruosius konstitucinių teisių moralinės struktūros bruožus, kurie būdingi daugeliui konstitucinių teisių.

Konstitucinės teisės pripažįstamos vienu iš svarbiausių demokratinių valstybių konstitucinės teisės institutų. Formali konstitucinių teisių samprata išreiškia pagrindinę konstitucinių teisių problemą demokratinėje valstybėje: konstitucijoje išreikštos teisių normos, saistančios įstatymų leidėją, atskleidžia, ką demokratiškai suformuota įstatymų leidybos institucija gali ir ko negali spręsti; įstatymų leidėjo požiūriu jos nustato jo laisvę ribojančius draudimus ir paliepimus ir gali būti įvardijamos kaip negatyviosios kompetencijos normos[264].

Kai kurių autorių nuomone, žmogaus teisių samprata tam tikru aspektu šiuo metu taikytina gyvūnams[265] ir gamtos objektams, net ir tokiems kaip miškai, kalnai, ekosistemos[266]. Konstitucijose taip pat formuluojamos nuostatos skirtos gyvūnų apsaugai, tai gretina jų teisių konstitucinį pripažinimą, kaip antai Šveicarijos Konfederacijos Federalinės Konstitucijos (1999 m. su 2024 m. pataisomis) 80 straipsnio nuostatos.

Žmogaus teisių konstitucinis pripažinimas – tai tik pirmas žingsnis siekiant jas efektyviai įgyvendinti. Konstitucinių garantijų būtinybė ir šių garantijų tinkamas interpretavimas – neabejotina sąlyga užtikrinti šias teises. Konstitucinės kontrolės reikšmė žmogaus teisių apsaugos srityje yra išskirtinė. Konstitucines teises formaliai (verbaliai) sutapatinti su konkrečiu konstitucijos tekstu ir taip jas aiškinti nėra teisinga, nes žmogaus teisių pripažinimas konstitucinėmis siejamas ir su oficialiu konstitucijos

264 Plačiau: ALEXY, R. A Theory of Constitutional Rights. Translated by J. Rivers. Oxford University Press, 2002, p. 297.

265 Kaip antai Joshua Gellers, „The Rights of Animals: In Search of Humanity“; iš: *Rights for Robots: Artifcial Intelligence, Animal and Environmental Law* [2021].

266 Plačiau žr.: ALEXANDRA HUNEEUS. The Three Faces of Non-Human Rights Legal Studies Research Paper Series Paper No. 1813. University of Wisconsin, Law SchoolSchool, 2024.

nuostatų interpretavimu. Konstitucinės justicijos (kontrolės) institucijos – konstituciniai ir bendrosios kompetencijos teismai – nuolatos aiškina konstitucijoje įtvirtintas asmens teises ir laisves, taigi galutines teisės ribas brėžia konstitucinė jurisprudencija. Jeigu konstitucinė kontrolė yra patikėta teismams, pirmiausia konstituciniams, atsakymo į klausimą, kokios yra konstitucinės teisės, reikia ieškoti teismų, turinčių įgaliojimus oficialiai aiškinti konstituciją, jurisprudencijoje. Kai kuriose konstitucijose, pavyzdžiui, 1996 m. Pietų Afrikos Respublikos Konstitucijos (su vėlesniais pakeitimais) nuostatose, *expressis verbis* įtvirtinta teismo teisė interpretuoti konstitucines teises atsižvelgiant į tam tikrus principus (Konstitucijos 39 str. „Teisių bilio interpretacija“).

Svarbus konstitucinių teisių principas yra jų tiesioginis taikymas ir pareiga valstybės valdžios institucijoms jų nepažeisti. 1949 m. Vokietijos Konstitucijos (Pagrindinio Įstatymo) (su pakeitimais) 1 straipsnyje *inter alia* įtvirtinta, kad pagrindinės teisės yra privalomos įstatymų leidžiamajai, vykdomajai ir teisminei valdžioms kaip tiesiogiai taikoma teisė.

Žmogaus teisių doktrinoje, taip pat ir konstitucijose, neretai vartojamas ne tik teisės, bet ir laisvės terminas. Šios sąvokos iš esmės nesiskiria. Teisės požiūriu žmogaus teisės ir laisvės ne itin skiriasi, nes laisvės – taip pat teisės, tik kitos srities, į kurią valstybė negali kištis, pvz., minties laisvė. Konstitucijose paprastai įvardijami abu terminai.

Šiuolaikinė žmogaus teisių doktrina konstitucines žmogaus teises vertina ne tik vertikaliuoju požiūriu, t. y. žmogus – valstybė, bet ir horizontaliuoju (ar trečiosios šalies) – kaip valstybės pareigą užtikrinti, kad žmogaus teisės būtų saugomos ir nebūtų pažeidžiamos lygiaverčių subjektų. Asmens teisės įstatymų leidėjo požiūriu apima ir tai, kad asmuo turi teisę, kad jo teisės būtų saugomos ir nuo neteisėto kitų subjektų kėsinimosi į jas, ir nuo pažeidimo, taigi konstitucinės teisės daro įtaką ir asmenų tarpusavio santykiams[267]. Toks platesnis požiūris į žmogaus teises, kurios veikia ne tik vertikaliu, bet ir horizontaliu lygmeniu, sukuria ir tam

267 R. ALEXY taip pat pripažįsta horizontalųjį konstitucinių žmogaus teisių veikimą. Plačiau apie tai: ALEXY, R. A Theory of Constitutional Rights. Translated by J. RIVERS. *Oxford University Press*, 2002, p. 351-365.

tikras pareigas įstatymų leidėjui. Vienas iš pirmųjų Vokietijos Federacijos Konstitucinis Teismas (dar 1953 m. *Luth* bylos sprendime) pripažino, kad konstitucinės teisės ginamos ir horizontaliuoju požiūriu, t. y. ne tik nuo valstybės institucijų, bet ir nuo kitų asmenų neteisėtų veiksmų. Konstitucinių teisių horizontaliojo taikymo principas įtvirtintas ir 1996 m. Pietų Afrikos Konstitucijos (su pakeitimais) 8 straipsnio 2 dalyje, formuluojant imperatyvią nuostatą, kad Teisių bilis saisto fizinius ir juridinius asmenis, atsižvelgiant į teisės prigimtį ir pareigas, kurias teisė nustato.

Šiuo metu galima kalbėti ir apie konstitucinių teisių teisę kaip savarankišką konstitucinės teisės sritį, kurios pagrindiniai kūrėjai yra konstitucinės kontrolės institucijos, savo jurisprudencijoje plačiai interpretuojančios konstitucines teises.

Teisės ir pareigos. Aiškinantis konstitucines teises tenka įvertinti ir teisės bei pareigos santykį. Daugelis autorių pabrėžia, kad tradicinis požiūris, esą teisės ir pareigos yra du skirtingi teisinio pažinimo objektai ir pirmosios esančios netgi viršesnės už antrąsias, veikiausiai kyla iš prigimtinės teisės doktrinos[268]. Teisėmis ir pareigomis pagrįstos teorijos iškelia individą ir jo sprendimą, o jo elgesį laiko itin svarbiu, tačiau vertina skirtingai.

Demokratinių valstybių konstitucijose paprastai pabrėžiamos asmens teisės ir nurodomos tik kelios pareigos: gerbti savo valstybės suverenitetą, ginti valstybės nepriklausomybę, prisidėti prie viešųjų išlaidų mokant mokesčius, nepažeisti kitų asmenų teisių ir kt.

Kai kuriose konstitucijose asmens pareigos formuluojamos kaip bendrasis principas kartu su teisių ribojimui skirtomis nuostatomis. Čekijos Respublikos Pagrindinių teisių ir laisvių chartijoje, kuri yra sudėtinė 1992 m. Čekijos Konstitucijos dalis, 4 straipsnio 1 dalyje nurodoma, kad pareigos gali būti nustatomos tik remiantis įstatymu (angl. *law*) ir tik neperžengiant įstatymo ribų, laikantis pagarbos pagrindinėms teisėms ir laisvėms. Pareigų aspektu svarbios ir Čekijos Konstitucijos 2 straipsnio 4 dalies nuostatos, kuriose formuluojamas bendrasis principas, kad visi

268 Plačiau: KELSEN, H. Grynoji teisės teorija. Vilnius: Eugrimas, p. 131.

piliečiai gali daryti tai, kas nėra draudžiama įstatymu (angl. *law*), ir niekas negali būti verčiamas daryti tai, ko įstatymas nenustato.

Paprastai konstitucijose pareigos nėra skiriamos į atskirą skirsnį. Jos minimos kartu su konstitucinėmis teisėmis. Antai 1992 m. Estijos Konstitucijos 54 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad Estijos pilietis turi būti lojalus konstitucinei tvarkai ir ginti Estijos nepriklausomybę; lojalumo valstybei principas taikomas ir Estijoje gyvenantiems užsieniečiams bei pilietybės neturintiems asmenims (54 str. 2 d.). 2011 m. Vengrijos Konstitucijos (Pagrindinio Įstatymo) XXXI straipsnyje nurodoma, kad visi piliečiai privalo ginti savo šalį. Pareiga prisidėti prie viešųjų išlaidų, mokėti mokesčius nustatyta ir 1978 m. Ispanijos Konstitucijos 31 straipsnyje. Neretai konstitucijose nustatoma pareiga gerbti ir nepažeisti kitų asmenų teisių. 1999 m. Suomijos Konstitucijos 20 straipsnyje „Atsakomybė už aplinką“ nustatyta kiekvieno pareiga saugoti gamtą, jos įvairovę, aplinką ir nacionalinį paveldą.

Vis dėlto kai kuriose konstitucijose, pavyzdžiui, 1997 m. Lenkijos Konstitucijoje, pareigos skiriamos į atskirą II skyrių „Žmogaus ir piliečio laisvė, teisės ir pareigos“. Šiame skyriuje nurodomos, pavyzdžiui, Lenkijos piliečio pareiga būti ištikimam Lenkijos Respublikai ir rūpintis bendrąja gerove; laikytis teisės; prisiimti įstatymo numatytas pareigas ir prievoles, įskaitant prievolę mokėti mokesčius; rūpintis aplinka. Šio Konstitucijos skyriaus 85 straipsnyje formuluojamos ir piliečio pareigos ginti Tėvynę.

Konstitucinės justicijos institucijos interpretuodamos konstitucijos nuostatas taip pat kuria konstitucinių pareigų doktriną. Lietuvos Konstitucinis Teismas savo jurisprudencijoje suformulavo principą, kad pareiga mokėti mokesčius yra konstitucinė[269] ir 2013 m. vasario 15 d. nutarime pabrėžė, kad įstatymuose nustatant tokią pareigą būtina paisyti Konstitucijos *inter alia* konstitucinių teisingumo, proporcingumo, teisinio tikrumo, teisinio aiškumo, asmenų teisėtų lūkesčių apsaugos principų. Reikia pabrėžti, kad 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijos nuostatose

269 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1997 m. liepos 10 d., 2006 m. sausio 24 d., 2013 m. vasario 15 d. nutarimai.

expressis verbis įtvirtintos tik kelios pareigos, *inter alia*, kad įgyvendindamas savo teises ir naudodamasis savo laisvėmis žmogus privalo laikytis Konstitucijos ir įstatymų, nevaržyti kitų žmonių teisių ir laisvių (Konstitucijos 29 str.).

2. Žmogaus teisių istorinė raida. Konstitucinis žmogaus teisių įtvirtinimas

Žmogaus teisių istorinė raida siekia seniausius laikus – senovės Graikijos ir Romos humanistines idėjas, judėjų, krikščionių etiką. Žmogaus teisių samprata istoriškai kito ir plėtėsi. Žmogaus teisės gali būti suprantamos kaip asmens laisvės visuomenėje ir galimybės jas įgyvendinti. Žmogaus teisių kaip svarbių visuomenės moralinių vertybių teisinio pripažinimo procese labai svarbi Konstitucija, derinanti teisinius ir moralinius dalykus, įtvirtinanti žmogaus teisių prigimtinį pobūdį, nustatanti valdžių padalijimo principą, kurio viena iš paskirčių yra užtikrinti žmogaus teisių apsaugą.

Šiuolaikinė žmogaus teisių ir laisvių samprata susiformavo vykstant filosofijos ir dviejų teisės – prigimtinės ir pozityviosios – doktrinų raidai. Prigimtinės teisės doktrina vertina žmogaus teises kaip nuo individo neatskiriamas teises, kurių pradžia – protas, Dievo valia, žmogaus prigimtis. Ši doktrina pripažįsta, kad esama prigimtinių, žmogui įgimtų teisių, buvusių dar iki atsirandant kokiai nors pozityviai teisinei tvarkai[270]. Pozityviosios teisės doktrina žvelgia į žmogaus teises kaip į valstybės nustatytas įstatymuose ar kituose teisės aktuose. Nesant šių teisių konstitucinio ar teisinio pagrindo, jas kaip teises galėtų nustatyti prigimtinės teisės doktrina, bet ne pozityviosios, pagal kurią individai teisių turi tiek, kiek sukūrė politinė ar socialinė praktika. Teisinis pozityvizmas gali būti suprantamas kaip teorija, skelbianti, kad individai juridinių teisių turi tik tiek, kiek

270 Plačiau žr.: KELSEN, H. Grynoji teisės teorija. Vertė A. Degutis, E. Kūris. Vilnius: Eugrimas, 2002, p. 131.

sukūrė eksplicitiniai politiniai sprendimai ar socialinė praktika[271].

Abi šios doktrinos neretai laikomos vienpusiškomis ir todėl nepakankamomis. Šiuo metu retai pasitaiko grynųjų prigimtinės teisės ar pozityviosios teisės teorijų, kuriamos įvairios vadinamosios sintetinės teorijos, kurios neneigia tam tikrų vienos ir kitos teisės teorijos elementų.

Prie pirmųjų žmogaus teises įtvirtinančių konstitucinių dokumentų[272] galima priskirti 1215 m. Anglijos Didžiąją laisvių chartiją (lot. *Magna Carta Libertatum*), taip pat ir 1776 m. Amerikos nepriklausomybės deklaraciją, grindžiamą prigimtinių teisių sampratos nuostatomis. 1776 m. Amerikos nepriklausomybės deklaracijoje teigiama, kad „visi žmonės gimė lygūs ir visus juos Kūrėjas yra apdovanojęs kai kuriomis neatimamomis teisėmis, kurioms priskiriama gyvybė, laisvė ir laimės siekimas“; 1789 m. Prancūzijos Žmogaus ir piliečio teisių deklaracijoje nurodoma, kad „visi žmonės gimsta laisvi ir lygiateisiai“, joje suformuluotos žmogaus teisės, skelbiama visų lygybė, panaikinami luomų skirtumai. Prie šių dokumentų priskirtinos ir 1787 m. JAV Konstitucijos pirmosios 10 pataisų (1789 m. Teisių bilis) ir kt.

Prancūzijos Nacionalinio Susirinkimo 1789 m. rugpjūčio 26 d. priimta Žmogaus ir piliečių teisių deklaracija tapo 1791 m. Prancūzijos Konstitucijos[273] įvadu. Deklaracija įtvirtino prigimtines žmogaus teises ir laisves, piliečio ir valstybės santykius, konstitucinės santvarkos principus ir tautos suvereniteto idėją. Pirmajame straipsnyje nustatytas vienas iš reikšmingiausių – asmenų lygiateisiškumo principas: „Žmonės gimsta ir yra laisvi bei lygiateisiai. Socialiniai skirtumai gali būti grindžiami tik visuotine nauda.“

271 Žr.: DWORKIN, R. Rimtas požiūris į teises. Iš anglų k. vertė K. Klimka. Vilnius: Lietuvos rašytojų sąjungos leidykla, 2004, p. 14.

272 Plačiau apie pirmąsias konstitucijas ir konstitucionalizmo pradžią žr.: JARAŠIŪNAS, E. Konstitucionalizmo priešistorė: ištakos ar pirmavaizdis? *Jurisprudencija*, 2009, Nr. 4(118), p. 21–46; JARAŠIŪNAS, E. Apie pirmąsias konstitucijas ir jų reikšmę. *Jurisprudencija*, 2010, Nr. 2(120), p. 23-52.

273 Plačiau apie 1791 m. Prancūzijos Konstituciją žr.: JARAŠIŪNAS, E. Įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių konstrukcija 1791 m. Prancūzijos Konstitucijoje. Iš: Teisės raida: retrospektyva ir perspektyva. LIBER AMICORUM Mindaugui Maksimaičiui. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2013, p. 446-473.

Deklaracijoje skelbiamas klasikiniu pavyzdžiu tapęs konstitucinių teisių katalogas: nuo asmens laisvės iki nuosavybės teisės. Tokios šios deklaracijos nuostatos, kaip kiekvieno žmogaus prigimtinių teisių įgyvendinimo ribojimas tik tiek, kiek būtina užtikrinti kitų visuomenės narių naudojimąsi tomis pačiomis teisėmis, kad šios ribos gali būti nustatytos tik įstatymu arba kad nuosavybė gali būti paimta tik įstatymo nustatytais atvejais aiškiai siekiant visuomenės naudos ir su sąlyga, kad bus teisingai ir iš anksto atlyginta, svarbios ir šiandien. Prancūzijos 1791 m. Konstitucijos kūrėjai netapatino Deklaracijos nuostatų su konstitucinių teisių garantijomis[274]. Jos buvo skelbiamos I skirsnyje „Pagrindinės nuostatos, kurias garantuoja Konstitucija“. Tai buvo piliečių teisė eiti pareigas, teisingas mokesčių paskirstymas, lygybė baudžiamajam įstatymui. Konstitucija kaip prigimtines ir pilietines teises garantavo kilnojimosi, žodžio ir spaudos, susirinkimų, peticijų teises, buvo skelbiama nuosavybės neliečiamumo garantija. Svarbi garantija buvo I skirsnio „Pagrindinės nuostatos, kurias garantuoja Konstitucija“ 3 pastraipoje išdėstyta nuostata: „Įstatymų leidžiamoji valdžia negali priimti įstatymų, kurie kėsintųsi ar kliudytų įgyvendinti prigimtines ir pilietines teises, įtvirtintas šiame skirsnyje ir garantuotas Konstitucijos.“

Deklaracijos nuostata, kad visuomenė, kurioje teisės nėra garantuotos ir kurioje nėra nustatytas valdžių padalijimas, neturi konstitucijos, įtvirtinama konstitucijos, kaip visų pirma įtvirtinančios žmogaus teises, samprata.

1789 m. Prancūzijos Žmogaus ir piliečio teisių deklaracija išlieka vienu iš svarbiausių žmogaus teises skelbiančiu aktu. Jos reikšmė nemažėja ir modernioje Prancūzijos konstitucinės teisės doktrinoje, jos nuostatomis (taip pat ir 1946 m. Konstitucijos preambulės nuostatomis) savo

274 JARAŠIŪNAS, E. Apie pirmąsias konstitucijas ir jų reikšmę. Jurisprudencija, 2010, Nr. 2(120), p. 43.

sprendimus grindžia Prancūzijos Konstitucinė Taryba[275]. Šios deklaracijos nuostatos atsispindėjo daugelyje vėliau priimtų įvairių pasaulio valstybių konstitucijų ir tapo svarbiu žmogaus teisių konstitucinio reguliavimo etalonu.

Konstitucinių teisių katalogas buvo įtvirtintas ir 1791 m. Lenkijos ir Lietuvos Konstitucijoje, kuris, kaip ir to meto valstybių visuomenė, buvo grindžiamas luominės visuomenės principais. 1791 m. Lenkijos ir Lietuvos valstybės konstitucijoje žmogaus teisių apsaugos klausimai[276] – išvestinis dalykas ir galima kalbėti tik apie jų įtvirtinimo pradinę stadiją: viena vertus, skelbiamos reikšmingos asmens teisės, kita vertus, tai daroma padrikai, tekstas prieštaringas, jo nuostatos atspindi luominį požiūrį[277].

Žmogaus teisės tapo svarbiu XX a. pradžios konstitucijų institutu. 1919 m. Vokietijos Konstitucijoje, vadinamojoje Veimaro Konstitucijoje[278], buvo įtvirtintas platus ne tik politinių civilinių, bet ir socialinių

275 Pavyzdžiui, Prancūzijos Respublikos Konstitucinės Tarybos 2012 m. vasario 28 d. sprendimas (angl. *Decision of the Constitutional Council of the French Republic no 2012-647 Dc of 28 February 2012 (Law on the Punishment of Denials of the Existence of Genocides Recognized by Law*), kuriame Konstitucinė Taryba grindė savo sprendimo argumentus *inter alia* 1789 m. Žmogaus ir piliečio teisių deklaracijos nuostatomis – 6 ir 11 straipsniais.

276 1791 m. Lenkijos ir Lietuvos Konstitucijos i straipsnyje skelbiama ir viešpataujanti religija, ir kartu suteikiama tikėjimo ramybė bei valdymo globa visiems žmonėms, kad ir kokio tikėjimo jie būtų, garantuojama visų apeigų ir tikėjimo laisvė. Bajorų luomui patvirtinamos visos teisės, laisvės ir pirmenybės teisė tiek privačiame, tiek viešajame gyvenime, visi bajorai pripažįstami lygiaverčiais, vienodai naudojasi bajorų luomui skirtomis teisėmis ir privilegijomis, „o pirmiausia asmens saugumo, asmens laisvės ir žemės bei kilnojamojo turo nuosavybės teisėmis taip, kaip jos nuo amžių kiekvienam tarnavo <...>“. Bajorų asmens saugumas ir bet kokia teisėtai priklausanti nuosavybė gerbiama, tausojama ir stiprinama. Pripažinus įstatymą „Mūsų karališkieji laisvieji miestai Respublikos valstybėse“ Konstitucijos dalimi, miestiečiams pripažįstama laisvė, paveldima nuosavybė, teisė rinkti ir būti išrinktiems miestuose į tam tikras pareigas, asmens neliečiamumas, teisė į teisingumą, numatytos plačios galimybės nobilituotis ir t. t. Remiantis IV straipsniu, valstiečiai buvo paimti įstatymo ir krašto globon. Šis straipsnis numatė asmens laisvę, bet tik tiems valstiečiams, kurie norėjo įsikurti šalyje, arba pasitraukusiems iš šalies ir ketinantiems į ją grįžti. Žr.: Jarašiūnas, E. Apie pirmąsias konstitucijas ir jų reikšmę. *Jurisprudencija*, 2010, Nr. 2(120), p. 44.

277 *Ibid*., p. 42–43.

278 Plačiau apie 1919 m. Veimaro konstituciją žr.: VAINIŪTĖ, M. 1919 m. rugpjūčio 11 d. Vokietijos (Veimaro) Konstitucija: keletas aspektų. IŠ: Teisės raida: retrospektyva ir perspektyva. *Liber Amicorum* Mindaugui *Maksimaičiui*. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2013, p. 474–508.

teisių katalogas. 1922 m. Lietuvos Valstybės Konstitucijoje taip pat buvo įtvirtintas platus šių teisių katalogas[279]. Jos, kaip ir kai kurių kitų to meto Europos valstybių konstitucijų, žmogaus teisių nuostatoms įtaką padarė ir minėtoji Vokietijos Konstitucija. XX a. antrojoje pusėje po Antrojo pasaulinio karo priimtos konstitucijos įtvirtino plačius žmogaus teisių katalogus. Pagarba ir dėmesys žmogaus teisėms tapo esmine demokratinių valstybių konstitucijų nuostata.

Žmogaus teisių kaip prigimtinių teisių nuostata dominuoja ir pirmuosiuose tarptautiniuose žmogaus teisėms skirtuose dokumentuose. 1948 m. JTO Visuotinės žmogaus teisių deklaracijos 1 straipsnyje suformuluota prigimtinė žmogaus teisių samprata: „Visi žmonės savo orumo ir teisių požiūriu gimsta laisvi ir lygūs. Jiems suteiktas protas ir sąžinė ir jie turi elgtis vienas su kitu kaip broliai.“

Pagal žmogaus teisių susiformavimo istorinį laikotarpį konstitucinės žmogaus teisės neretai skirstomos į tris kartas: pirmoji karta – civilinės ir politinės teisės (pirmą kartą konstitucijose įtvirtintos XVIII a., o jų pradžia siekia dar senesnius laikus); antroji karta – socialinės, ekonominės ir kultūrinės teisės (arba socialinės teisės), pradėtos įtvirtinti valstybių konstitucijose (ir Tarptautinės darbo organizacijos konvencijose) po Pirmojo pasaulinio karo XX a. pradžioje; trečioji karta, apimanti tokias teises kaip teisė į taiką, teisė į apsisprendimą, teisė į vystymąsi, teisė į sveiką ir švarią aplinką ir kt., kurios įgauna vis didesnį pripažinimą XX a. antrojoje pusėje; kai kurias iš jų, kaip antai teisę į sveiką ir švarią aplinką, atspindi ir konstitucinis reguliavimas.

Žmogaus teisių skirstymas į kartas neretai sutampa su jų klasifikavimu pagal turinį. Toks jų suskirstymas atsispindi ir konstituciniuose žmogaus teisių kataloguose.

Galima įvardyti ir ketvirtosios kartos – moderniųjų teisių laikotarpį. Jos susiformavo XX a. pabaigoje – XXI a. pradžioje. Šis laikotarpis galėtų

279 Plačiau apie 1922 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijos žmogaus teisių katalogą žr.: BIRMONTIENĖ, T. Žmogaus teisių ir laisvių koncepcija 1922 m. Lietuvos Valstybės Konstitucijoje. IŠ: Mūsų konstitucionalizmo raida. straipsnių rinkinys. Vilnius: Valstybės žinios, 2003, p. 124–133.

būti siejamas su nauju požiūriu į žmogaus teises: pripažįstamas visų žmogaus teisių vienodas svarbumas, jų nedalumas. Konstitucijose įtvirtinto lygiateisiškumo principo reikšmė pripažįstama įtvirtinant ir šeimos santykius[280].

Teisė į gyvybę, mirties bausmės draudimas taip pat yra svarbus modernaus žmogaus teisių požiūrio klausimas. Europos Sąjungos valstybės narės taiko šį draudimą, kuris kyla ir iš tarptautinių, *inter alia* Europos žmogaus teisių konvencijos 13 protokolo nuostatų. Neretai konstituciniai teismai spręsdami bylas pripažįsta mirties bausmės prieštaravimą konstitucijai, kaip antai Vengrijos, Lietuvos, Pietų Afrikos. Mirties bausmė yra draudžiama ir kai kuriose JAV valstijose. Vis dėlto ši tendencija nėra visuotinė. Viename paskutiniųjų sprendimų (2024 m. rugsėjo 20 d.) Taivano Konstitucinis Teismas pripažino mirties bausmės taikymo išimtinėmis aplinkybėmis konstitucingumą pabrėždamas, kad teisė į gyvybę nėra absoliuti[281].

Moderniųjų teisių laikotarpiu tampa svarbi naujųjų medicinos mokslo ir biotechnologijų įtaka žmogaus teisėms. Pripažįstama asmens teisė spręsti dėl savo tapatybės, kaip svarbus asmens privataus gyvenimo aspektas. Pripažinimą įgauna ne tik teisė į asmens tapatybę, bet ir teisė

280 Kai kuriose demokratinėse valstybėse lygiateisiškumo principas vis plačiau taikomas reglamentuojant konstitucinį šeimos teisės institutą, pripažįstant ir tos pačios lyties asmenų santuoką. Pavyzdžiui, JAV Aukščiausiasis Teismas 2015 m. birželio 26 d. sprendime kaip pagrindinių teisių garantiją pripažino teisę tos pačios lyties asmenims sudaryti santuoką. Teismas savo sprendimą grindė 1787 m. JAV Konstitucijos 14 pataisos nuostatomis (June 26 2015 Supreme Court Decision in *Obergefell v. Hodges*, 576 US (2015). Be to, 2014 m. gegužės 22 d. Airijoje vykusiu referendumu buvo pritarta 34-ajai Airijos 1937 m. Konstitucijos (su pakeitimais) pataisai, kuri įtvirtino tos pačios lyties asmenų teisę sudaryti santuoką.

281 The Taiwan Constitutional *Court Judgment on the Constitutionality of the Death Penalty*, Case (TCC Judgment 113-Hsien-Pan-8). Judgment 113-Hsien-Pan-8 (2024) of 20 09 2024. https://cons.judicial.gov.tw/en/docdata.aspx?fid=5506&id=353656

reikalauti ją pakeisti[282], kiti svarbūs privataus gyvenimo aspektai, kurie ypač ryškūs Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencijoje[283].

Naujosios biomedicinos technologijos padeda atsirasti ir naujoms teisėms ar kitokiam platesniam požiūriui į žmogaus teises. Dėl to kai kurios naujai besiformuojančios asmens teisės pripažįstamos svarbiomis žmogaus teisėmis[284]. Kai kurios iš šių teisių tiesiogiai susijusios su klasikinėmis žmogaus teisėmis, tokiomis kaip teisė į privataus gyvenimo neliečiamumą ar teisė į gyvybę. Šiuo metu daug diskutuojama ir dėl eutanazijos, arba teisės savarankiškai spręsti dėl savo mirties esant tam tikrai sveikatos būklei, taip pat ir dėl teisės mirti oriai. Kai kurių valstybių teisės sistema pripažįsta asmens autonomijos sampratą, kuri apima ir asmens sprendimą

282 Europos Žmogaus Teisių Teismas 2007 m. rugsėjo 11 d. priėmė sprendimą *L prieš Lietuvą* byloje, kuriame pripažino, kad Konvencijos 8 straipsnyje saugomos asmens teisės buvo pažeistos, nes dėl tam tikros įstatymų leidybos spragos, susijusios su lyties pakeitimo operacija, asmuo atsidūrė „kankinančioje nežinioje dėl savo asmeninio gyvenimo ir dėl tikrosios jo tapatybės pripažinimo“. *Christine Goodwin v. United Kingdom ir I. v. United Kingdom* bylose Teismas nusprendė, kad Jungtinė Karalystė pažeidė žmogaus teisę į privatų gyvenimą ir teisę susituokti, nepripažinusi asmens, kuriam buvo atlikta lyties keitimo operacija, kitos lyties asmeniu.

283 Europos Žmogaus Teisių Teismo Didžiosios kolegijos 2008 m. birželio 4 d. sprendime *S. and Marper v. The United Kingdom* formuluojama plati asmens privataus gyvenimo samprata, kuri apima įvairius asmens psichinio ir psichologinio integralumo aspektus, taip pat ir informaciją apie asmens sveikatą, įvairias asmens tapatybę nustatančias aplinkybes ir kt.

284 Teisė susilaukti vaikų taikant dirbtinį apvaisinimą, kontroversiškai vertinama religinės moralės požiūriu, Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencijoje interpretuojama kaip svarbus žmogaus privataus gyvenimo neliečiamumo elementas. Tokie klausimai buvo nagrinėjami ir šio teismo sprendime *Evans v. The United Kingdom (Application no. 6339/05)* Judgment of 10 April, 2007.
Pabrėžtina, kad vis plačiau diskutuojama ir dėl surogatinės motinystės. Žr. plačiau: Fernandes Montojo. S. Mokslo daktaro disertacija (socialiniai mokslai, teisė (S001) Mykolo Romerio universitetas. 2024.

dėl savo gyvybės užbaigimo[285].

Žmogaus teisių apsaugos klausimas tampa aktualus ir dėl dirbtinio intelekto gebėjimo ne tik pagelbėti kai kuriais informacijos paieškos, sveikatos priežiūros klausimais, bet ir gebėjimu jį panaudoti siekiant pažeisti asmens privataus gyvenimo apsaugą. Dirbtinio intelekto instrumentų naudojimo reglamentavimas – sudėtingas XXI a. pradžios žmogaus konstitucinių teisių apsaugos iššūkis ne tik tarptautinei bendruomenei, bet ir nacionalinei konstitucinei teisei.

Teigtina, kad moderniųjų teisių laikotarpis ne visada sutampa tik su žmogaus teisių plėtra. Net Europos valstybėse įsigalint kai kurioms autoritarinėms tendencijoms, teisinės valstybės principų nepaisymui, populizmui, liberalus požiūris į žmogaus teises sulaukia nemažai kliūčių, ribojamas teisminės valdžios nepriklausomumas[286].

3. Konstitucinis žmogaus teisių katalogas

Konstitucija ir jos žmogaus teisių katalogas yra sukurti tam, kad apsaugotų individualius piliečius ir grupes nuo tam tikrų sprendimų, kuriuos gali priimti dauguma piliečių, net jeigu ta dauguma veikia, kaip ji pati mano, bendro ar visuotinio intereso labui, nes konstitucinė teorija,

285 Vis daugiau Europos šalių, įskaitant Belgiją, Liuksemburgą, Nyderlandus, Ispaniją ir Portugaliją, įteisino eutanaziją, o kitos šalys, pavyzdžiui, Vokietija, Italija ir Šveicarija dekriminalizavo tam tikrus savižudybės su pagalba aspektus.
Ši tendencija apima ne tik Europą, bet ir kitus kontinentus. Teisė į eutanaziją arba „medicininė pagalba mirštant“ (angl. *medical aid in dying*) pripažinta Kanadoje, Kolumbijoje, Ekvadore, šešiose Australijos valstijose ir vienuolikoje JAV valstijų.
Vis dėlto, Europos Žmogaus Teisių Teismas yra nusprendęs, kad nors valstybės turi plačią diskreciją spręsti kylančią dilemą tarp valstybės pozityvios pareigos saugoti žmogaus gyvybę ir valstybės pozityvios pareigos gerbti teisės į privatų gyvenimą aspektą – asmens, galinčio laisvai apsispręsti, sprendimą, kaip ir kada nutraukti savo gyvybę, dauguma Europos Tarybos valstybių narių ir toliau draudžia tiek savižudybę su gydytojo pagalba, tiek eutanaziją (EŽTT sprendimus bylose *Daniel Karsai v. Hungary*, App. No. 32312/23, Judgement 13 June 2024, *Haas v. Switzerland*, App. No. 31322/07, 20 January 2011).

286 Teisinės valstybės principų nepaisymo tendencijos neaplenkė ir kai kurių ES valstybių narių, kaip kad Vengrijos. Tokia situacija susidarė ir 2015–2023 m. Lenkijoje.

grindžianti valdžios sistemą, nėra paprasta mažoritarinė teorija[287]. Žmogaus teisių konstitucinis pripažinimas visų pirma siejamas su jų formaliuoju įtvirtinimu konstitucijų tekste. Tačiau pagrindinis žmogaus teisių katalogo tikslas – ne formaliai išdėstyti teises, bet įgyvendinti jas iš tikrųjų, jas interpretuoti.

Konstitucinių teisių katalogą analizuojant formaliuoju aspektu svarbus jo konstitucinis išdėstymas. Konstitucinės teisės dažniausiai yra pagrindinio konstitucijos teksto dalis ir neretai įtvirtinamos pirmuosiuose konstitucijos skyriuose. Konstitucinės teisės ne tik įtvirtinamos specialiuose konstitucijos skyriuose, bet ir reglamentuojamos kitose konstitucijos nuostatose. Žmogaus teisių konstitucinis katalogas formuluojamas: 1949 m. Vokietijos Konstitucijos (su vėlesniais pakeitimais) I skyriuje „Pagrindinės teisės“; 1947 m. Italijos Konstitucijos I skyriuje „Piliečių teisės ir pareigos“; 1978 m. Ispanijos Konstitucijos I skyriuje „Pagrindinės teisės ir pareigos“; 2008 m. redakcijos Nyderlandų Konstitucijos (1815 m.) I skyriuje „Pagrindinės teisės“; 1997 m. Lenkijos Konstitucijos II skyriuje „Žmogaus ir piliečio laisvės, teisės ir pareigos“; 1999 m. Šveicarijos (angl. *Federal Constitution of the Swiss Confederation*) Konstitucijos I skyriuje „Pagrindinės teisės, pilietybė ir socialiniai tikslai“ ir kt.

Konstitucijų ypatumai lemia ir tai, kad žmogaus teisės dėstomos konstitucijų baigiamuosiuose skyriuose, kaip kad 1953 m. Danijos Konstitucijos VIII skyriuje („Individualios teisės“). Konstitucinių teisių katalogas 1922 m. Latvijos Konstitucijoje taip pat formuluojamas baigiamajame VIII skyriuje „Pagrindinės žmogaus teisės“. Šiuo skyriumi Konstitucija buvo papildyta 1998 metais Latvijai atkūrus nepriklausomybę ir susigrąžinus 1922 m. Konstituciją, kurioje nebuvo atskiro žmogaus teisėms skirto skyriaus, 1991 m. gruodžio 10 d. Latvijos Respublikos Aukščiausioji Taryba priėmė konstitucinį įstatymą „Dėl žmogaus teisių ir pareigų“, kuriuo susistemino demokratinėje pasaulio bendrijoje visuotinai pripažintas civilines (pilietines), politines, socialines, ekonomines, kultūrines teises

287 DWORKIN, R. Rimtas požiūris į teises. Vilnius: Lietuvos rašytojų sąjungos leidykla, 2004, p. 195.

bei laisves, tačiau Konstitucijos nuostatos, skirtos žmogaus teisių katalogui, buvo įtvirtintos tik 1998 m. padarius atitinkamas jos pataisas.

Tai, kad asmens konstitucinių teisių katalogas įtvirtinamas konstitucijos pradiniuose ar paskutiniuose skyriuose, nelemia jo reikšmingumo, ne visada tokią konstitucijos struktūrą lemia ir jos amžius, istorinis priėmimo kontekstas. Kitaip nei Latvijos 1922 m. Konstitucija, kurioje, kaip minėta, nebuvo pagrindinėms žmogaus teisėms ir laisvėms skirto skyriaus, 1922 m. Lietuvos Valstybės Konstitucijoje konstitucinių teisių katalogas buvo įtvirtintas pradiniame II skyriuje „Lietuvos piliečiai ir jų teisės".

Ne visais atvejais asmens konstitucinės teisės yra ir pagrindinio konstitucijos teksto dalis. Vienoje iš seniausių galiojančių ir reikšmingiausių konstitucijų, 1787 m. JAV Konstitucijoje[288], nebuvo konstitucinių teisių katalogo, nes buvo pasirinktas konstitucijos kaip tik valdžios organizaciją apibrėžiančio akto modelis. 1789 m. buvo parengtos ir Kongresui pateiktos pirmosios Konstitucijos pataisos; dešimt pirmųjų pataisų, t. y. garsusis Teisių bilis (angl. *Bill of Rights*) tapo Jungtinių Valstijų Konstitucijos dalimi ir įsigaliojo 1791 m. Jame formuluojamas klasikinių žmogaus teisių katalogas, kurio reikšmingumas išliko, nes įtvirtino prioritetinį asmens santykį su valstybe ir tapo tolesniu asmens konstitucinių teisių apsaugos pagrindu[289]. Teisių bilyje įtvirtintas konstitucines asmens teises plėtė vėlesnės Konstitucijos pataisos. Šiuo metu yra priimtos 27 Konstitucijos pataisos, kai kurios jų skirtos pagrindinėms žmogaus teisėms. Interpretuodamas Konstitucijos pataisas JAV Aukščiausiasis Teismas kuria konstitucinę doktriną ir atskleidžia įvairius žmogaus teisių aspektus. Konstitucinėms teisėms pažinti itin svarbi JAV Aukščiausiojo Teismo

V

288 Plačiau apie 1787 m. JAV Konstitucijos bruožus žr.: MESONIS, G. Konstitucinio reguliavimo ypatumai Jungtinėse Amerikos Valstijose. Iš: Vaitiekienė, E.; Mesonis, G. Lyginamoji konstitucinė teisė. Vilnius: Justitia, 2011, p. 205–237.

289 Plačiau apie JAV konstitucinių teisių doktriną žr.: FALLON, JR. R. H. The Dynamic Constitution: An Introduction to American Constitutional Law and Practice. Second Edition. Cambridge University Press, 2013, p. 41–226.

jurisprudencija[290].

JAV Aukščiausiojo Teismo formuluojama konstitucinių teisių teorija skiriasi nuo Europos valstybėse vyraujančios doktrinos ne tik skirtingu pagrindinių teisių interpretavimu, pavyzdžiui, ginklų kontrolės, žodžio laisvės, kuri pateisina laisvę skleisti neapykantos kupinas kalbas, samprata, bet ir tuo, kad JAV Aukščiausiasis Teismas remiasi skirtinga konstitucinių teisių interpretavimo doktrina, teisių katalogas nėra baigtinis, plačiau aiškinama laisvių samprata. Konstitucinės teisės interpretuojamos kaip vertikalaus santykio asmuo–valstybė dalis, neformuluojama horizontaliųjų teisių teorija; neformuluojama nei valstybės pozityvių pareigų doktrina, nei konstitucinių socialinių teisių teorija, nes šios teisės Teisių bilyje neminimos. Sprendžiant teisių ribojimo konstitucingumą teisių ribojimo proporcingumo doktrina netaikoma, vadovaujamasi kitais standartais (angl. *strict scrutiny test*), tiriama, ar teisė ribojant konstitucinę teisę atitinka būtinojo valstybės intereso kriterijų ir tinkamai jį įgyvendina. Prezidento Donaldo Trumpo kadencijos (2017–2021 m.) metu įvykus reikšmingiems JAV Aukščiausiojo Teismo sudėties pokyčiams, žmogaus teisių klausimai tampa vis labiau konservatyvaus originalistinio istorinio konstitucijos interpretavimo dalyku[291], keliančiu abejonių dėl žmogaus teisių plėtros klausimų.

Konstitucinės teisės gali būti įtvirtinamos ir kaip atskiras konstitucijos lygio aktas. Štai Čekijos konstitucinėje doktrinoje konstitucinės teisės įtvirtintos konstituciniame akte – Pagrindinių teisių ir laisvių chartijoje, kurią 1992 m. paskelbė Čekijos Nacionalinės Tarybos prezidiumas. Ji yra Čekijos Konstitucijos sudėtinė dalis. Čekijos Konstitucijos 112 straipsnyje

290 Plačiau apie kai kuriuos JAV Aukščiausiojo Teismo kuriamos konstitucinės doktrinos bruožus žr.: MESONIS, G. Jungtinių Amerikos Valstijų Konstitucijos I pataisos sampratos konstitucinėje jurisprudencijoje raidos pamokos. *Konstitucinė jurisprudencija*. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo biuletenis, 2012, Nr. 2(26), p. 302–310.

291 Konservatyvaus JAV Aukščiausiojo Teismo žmogaus teisių interpretavimo pavyzdžiu laikytinas kontroversiškai vertintinas JAV Aukščiausiojo Teismo 2022 m. sprendimas byloje *Dobbs v. Jackson Women's Health Organozation,* pakeitęs byloje *Roe v. Wade (1973) suformuluotą precedentą, įtvirtinusį teisę spręsti dėl nėštumo nutraukimo kaip kylančią iš Konstitucijos.*

inter alia nustatyta, kad Čekijos konstitucinę tvarką (angl. *constitutional order*) sudaro Konstitucija, Pagrindinių teisių ir laisvių chartija ir kai kurie kiti konstitucinio lygmens dokumentai.

1958 m. Prancūzijos Konstitucijos tekste *expressis verbis* įtvirtintos tik kelios teisės: Konstitucijos 1 straipsnyje įtvirtintas visų piliečių lygybės įstatymui principas, pagarba visoms religijoms; 4 straipsnyje – partijų ir politinių grupuočių sudarymo ir veiklos laisvė, 66 straipsnyje – asmens laisvė, 66–1 straipsnyje įtvirtintas mirties bausmės draudimas. Prancūzijos konstitucinės teisės novela galima laikyti ir 2004 m. kovo 4 d. parlamento priimtą Konstitucijos 34 straipsnio pataisą, įteisinusią moterų teisę spręsti dėl nėštumo nutraukimo kaip Konstitucijos garantuojamą laisvę[292].

1958 m. (su pakeitimais) Prancūzijos Konstitucijos preambulėje deklaruojama pagarba 1789 m. Deklaracijos (Žmogaus ir Piliečio teisių deklaracijos), 1946 m. Konstitucijos preambulės principams, taip pat 2004 m. Aplinkos apsaugos chartijoje įtvirtintoms teisėms ir pareigoms. Prancūzijos Konstitucinės Tarybos sprendimais sukurta konstitucinė žmogaus teisių doktrina grindžiama ir minėtųjų aktų nuostatomis. Prancūzijos konstitucinių teisių apsaugos doktrina patvirtina neabejotiną konstitucinės kontrolės institucijų reikšmę sudarant ir interpretuojant konstitucinį asmens teisių katalogą.

Jungtinės Karalystės, kaip ir kai kurių kitų Tautų sandraugos valstybių, žmogaus teisių įtvirtinimas konstitucijoje iš esmės skiriasi ne tik nuo europinės konstitucinės tradicijos, bet ir nuo JAV. Kitaip nei JAV, Jungtinėje Karalystėje nėra tam tikro konstitucijoje apibrėžto teisių bilio, asmens teisės ir laisvės nėra skirstomos į konstitucijos garantuojamas ir kitas. Jos visos vienodai vertinamos ir ginamos. Asmens teisės nėra klasifikuojamos į civilines, politines, socialines ar kt., dažnai yra interpretuojamos teismų precedentuose ir kitur. Jungtinės Karalystės teisės aktai (statutai) nėra skirti žmogaus teisių turiniui apibrėžti. Vyrauja negatyvaus

292 1958 m. Prancūzijos Respublikos Konstitucija (2024 m. kovo 8 d. redakcija), https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/2024-03/constitution-1958-vingt-cinquieme-revision.pdf; https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000571356/

teisių ir laisvių formulavimo principas. Teisės aktais paprastai brėžiamos teisių ribos, įgyvendinimo garantijos. Vyrauja prigimtinės teorijos doktrina, kuria remiantis žmogaus teisės neturi būti apibrėžiamos įstatymais. Įstatymo paskirtis – garantuoti jų gynybą. Pagrindinės teisės – tai asmens laisvė, asmens neliečiamumas, asmeninio gyvenimo slaptumas, sąžinės laisvė, žodžio laisvė ir kt.[293]

Išskirtinę reikšmę Jungtinės Karalystės žmogaus teisių srityje turi 1998 m. priimtas (2000 m. įsigaliojęs) Žmogaus teisių aktas, skirtas įgyvendinti Europos žmogaus teisių konvencijos (1950 m. – Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija) nuostatas. Jį priėmus kinta ir konstitucinės teisės ribos, nors ir anksčiau ši konvencija, kurią Jungtinė Karalystė ratifikavo pirmoji, dar 1951 m., darė įtaką valstybės konstitucinei teisei. Todėl ir šis aktas naujų teisių nesukūrė, tik suformulavo jų įgyvendinimo tvarką nacionalinėje teisėje. Jau minėta, kad 1998 m. Žmogaus teisių aktas vertinamas kaip vienas iš reikšmingiausių vadinamosios naujosios Britų konstitucijos konstitucinių dokumentų[294]. Pasakytina, kad Jungtinės Karalystės pasitraukimas iš Europos Sąjungos (2021) formaliai paveikė ir žmogaus teisių katalogą, kadangi ES žmogaus teisių dokumentai, kaip kad ES Pagrindinių teisių chartija, nebesaisto Jungtinės Karalystės teisės.

Neatsižvelgiant į konstitucinių teisių katalogo įtvirtinimo konstitucijoje būdą, jo formalų išdėstymą konstitucijos struktūroje, teisių apimtį, žmogaus teisės svarbios kiekvienoje demokratinėje valstybėje ir yra imanentinė jos demokratinės sistemos dalis. Nedemokratinių (totalitarinių ar autoritarinių) režimų valstybių konstitucijose taip pat numatyti žmogaus teisių katalogai, tačiau visais atvejais reikia vertinti realią galimybę pasinaudoti deklaruojamomis teisėmis, kitaip konstitucijoje skelbiamos teisės

293 Plačiau apie Jungtinės Karalystės pagrindines teises žr.: BRADLEY, A. W.; EWING, K. D. CJS Knight. Constitutional and Administrative Law. Sixteenth Edition. Pearson Education Limited, 2015, p. 355–566.

294 Plačiau apie 1998 m. Žmogaus teisių aktą ir jo reikšmingumą naujosios Konstitucijos doktrinai žr.: BOGDANOR, V The New British Constitution (The Human Rights Act Cor-nestone of the New Constitution, p. 53–88). Hart Publishing, 2011.

ir laisvės išlieka fiktyvios. Žmogaus teisės yra viena iš opiausių Rusijos, Kinijos konstitucinių sistemų problemų. 1982 m. Kinijos Konstitucijos II ir kai kuriuose kituose skyriuose deklaruojamas platus, visų pirma socialinių, teisių ir pareigų katalogas[295]. Konstitucijoje pabrėžiamos asmens pareigos, įtvirtintas ir gana platus jų sąrašas. Tai lemia, kad žmogus tampa priklausomas nuo valstybės ir kolektyvo interesų, kurie dominuoja žmogaus teisių atžvilgiu; ne valstybė turi nepažeisti žmogaus teisių, bet asmuo turi paklusti valstybės interesams. Kinijos konstituciniam žmogaus teisių reglamentavimui būdingas deklaratyvumas ir garantijų stoka. Asmuo negali tiesiogiai kreiptis į teismą dėl konstitucinių teisių gynimo, išskyrus retas išimtis. Nesant teisminės konstitucinės kontrolės sistemos, nesudaromos ir palankios sąlygos plėtoti konstitucinių teisių katalogui, formuoti realias teisių garantijas.

Islamo religijos valstybėse, kaip antai Irane, konstitucinės žmogaus teisės yra interpretuojamos visų pirma islamo religijos aspektu. Konstitucinis teisių katalogas, kaip ir kitos konstitucijos nuostatos, yra pavaldus religijos doktrinai (1979 m. Irano Konstitucijos 4 str.). Pastaraisiais metais Irane kilę dideli neramumai, *inter alia* nukreipti prieš religinius moterų aprangos ribojimus, deja, nepakeitė itin konservatyvaus religinio požiūrio į moterų teises.

Žmogaus teisės ir laisvės valstybių konstitucijose reglamentuojamos gana glaustai. Jų turinys atskleidžiamas konstitucinės justicijos institucijos jurisprudencijoje ir taip sukonkretinamas, kartais plečiamas jų turinys, nes konstitucija – tai ne tik pagrindinio įstatymo tekstas, bet ir konstitucinė jurisprudencija, kurioje konstitucija aiškinama ir plėtojama[296].

295 Plačiau apie Kinijos konstitucinę sandarą ir konstitucinį žmogaus teisių katalogą žr.: BIRMONTIENĖ, T. Kinijos konstitucinė santvarka. Konstitucinio reguliavimo įvairovė. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006, p. 420–445.

296 Negalima absoliutinti tik lingvistinio (verbalinio) aiškinimo metodo. Konstitucija yra ne tik tekstas, todėl neteisinga būtų manyti, kad jeigu kas nors joje „neparašyta“, to ir nėra, o jeigu „parašyta“, tai turi būti skaitoma pažodžiui, nesuvokiant teksto prasmės, matant tik atskiras nuostatas, bet ne visumą, kitaip tariant, matant konstitucijos raidę, bet ne dvasią. Žr.: KŪRIS, E. Konstitucija kaip teisė be spragų. *Jurisprudencija*, 2006, t. 12(90), p. 7–14.

Kai kuriose, ypač naujosiose, demokratinių valstybių konstitucijose yra ypač išsamūs konstitucinių teisių katalogai[297]. Tai pasakytina apie 1992 m. Estijos Konstitucijos II skyrių „Pagrindinės teisės, laisvės ir pareigos“ ir 1996 m. Pietų Afrikos Konstitucijos II skyrių „Teisių bilis“ kurio 7–39 straipsniai skirti žmogaus teisėms ir laisvėms. Jis išsamus ir 1993 m. Čekijos Pagrindinių teisių chartijoje, kurią sudaro preambulė ir 44 straipsniai. Platus konstitucinių teisių katalogas įtvirtintas ir 1997 m. Lenkijos Konstitucijoje.

Istorinės valstybės raidos aplinkybės lėmė, kad Ispanijos 1978 m. Konstitucijoje daug dėmesio skiriama žmogaus teisėms. Įtvirtintas platus teisių ir laisvių sąrašas grindžiamas prigimtinės teisės, lygiateisiškumo (lygybės) ir asmens laisvės principais. Konstitucijos 10 straipsnio 1 dalyje deklaruojama, kad žmogaus orumas ir neatimamos jo teisės, laisvas asmenybės ugdymas, pagarba įstatymui ir kitų žmonių teisėms yra politinės santvarkos ir santarvės visuomenėje pagrindas. Tai pasakytina ir apie 1976 m. Portugalijos konstitucinių teisių katalogą. Konstitucijos (2005 m. redakcijos) I skyrius „Pagrindinės teisės ir pareigos“ suskirstytas į tris skirsnius, kuriuose išdėstyti 67 straipsniai yra skirti įvairiems konstitucinių teisių aspektams.

Platus konstitucinių teisių katalogas įtvirtintas ir 1999 m. Šveicarijos Konstitucijoje. Vis dėlto kai kuriose demokratinių valstybių konstitucijose, kaip antai 1953 m. Danijos Konstitucijoje, nėra pateikiamas platus konstitucinių teisių sąrašas, tai nulemta konstitucijos tradicijos.

Konstitucinių teisių sąrašo apimtį neretai lemia istorinės konstitucijų priėmimo aplinkybės ir valstybės konstitucinė tradicija. Platus deklaruojamų konstitucinių teisių sąrašas nebūtinai lemia tinkamą jų įgyvendinimą (tai patvirtina ir kai kurių nedemokratinių valstybių konstitucijose deklaruotų teisių apsauga), o siauresnė jo apimtis pati savaime neliudija

297 Europos Sąjungos valstybių narių ir kitų valstybių konstitucinių teisių katalogus analizuoja *inter alia:* Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012; Konstitucinio reguliavimo įvairovė. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006; Šiuolaikinė konstitucija: studijos apie užsienio šalių konstitucinį reguliavimą. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005, ir kt.

demokratijos ir pagarbos žmogaus teisėms valstybėje stokos.

Konstitucinių teisių katalogą veikia ir konstitucinės kontrolės institucijų veikla. 2011 m. Vengrijos Konstitucijoje (Pagrindiniame Įstatyme) įtvirtintas platus konstitucinių teisių sąrašas, tam tikra apimtimi kodifikuota pastarųjų dviejų dešimtmečių Vengrijos Konstitucinio Teismo jurisprudencija[298]. Vis dėlto įtvirtinant platų teisių, laisvių ir pareigų sąrašą neišvengta ir netolygumų.

Svarbus yra ne tik konstitucinių teisių išdėstymas, bet ir jų tiesioginis taikymas. Kai kuriose konstitucijose ne tik deklaruojamas konstitucijos, kaip tiesiogiai taikomos aukščiausiosios teisės, principas, pavyzdžiui, 1992 m. Lietuvos Konstitucijos 6 straipsnyje, 1997 m. Lenkijos Konstitucijos 8 straipsnyje, bet ir pabrėžiamas tiesioginis konstitucinių teisių ir laisvių taikymo principas. Pavyzdžiui, 1949 m. Vokietijos Konstitucijos (Pagrindinio Įstatymo) 1 straipsnyje ne tik pabrėžiamas *inter alia* žmogaus orumo neliečiamumas, žmogaus teisių prigimtinis pobūdis, tai, kad žmogaus teisės yra taikos ir teisingumo pasaulyje pagrindas, bet ir, kaip minėta, šio straipsnio 3 dalyje nurodoma, kad Konstitucijoje išdėstytos pagrindinės teisės yra privalomos įstatymų leidžiamajai, vykdomajai, teisminei valdžioms ir yra tiesiogiai taikoma teisė.

Dažniausiai demokratinių valstybių konstituciniai žmogaus teisių katalogai konstitucijose formuluojami kaip atviri, nebaigtiniai. Toks teisių sąrašo atvirumas pabrėžiamas deklaruojant žmogaus teisių prigimtinį pobūdį. Kai kuriose konstitucijose atviro konstitucinių teisių sąrašo principas gali būti *expressis verbis* įtvirtintas pačios konstitucijos tekste, kaip kad *inter alia* 1996 m. Pietų Afrikos Konstitucijoje ir 1992 m. Estijos Konstitucijoje. Konstitucinės kontrolės institucijų jurisprudencijoje jis interpretuojamas kaip implicitinis konstitucinis principas. Tokio konstitucinio principo pripažinimas lemia ir tai, kad teisių ir laisvių sąrašui išplėsti nebūtina keisti pačios Konstitucijos. Konstitucinių teisių plėtotė gali būti užtikrinama per oficialiąją konstitucinę doktriną, nes iš

298 BALOGH, Z.; HAJAS, B. Rights and Freedoms. IŠ: The Basic Law of Hungary. A First Commentary, 2012, p. 80.

visuminio konstitucinio reguliavimo konstitucinės justicijos (kontrolės) institucija, konstitucinis ar bendrosios kompetencijos teismas gali sukurti ir naujas žmogaus teises, *inter alia* formuluodamas pirminių ir išvestinių konstitucinių teisių konstitucinę doktriną[299]. Atviro konstitucinių teisių sąrašo principas gali būti taikomas ir tarptautinėms sutartims, kaip tai įtvirtinta 1976 m. Portugalijos Konstitucijos 16 straipsnio 1 dalies nuostatose.

1992 m. Estijos Konstitucijos 10 straipsnyje nurodoma, kad II skyriuje įtvirtintos teisės, laisvės ir pareigos nepaneigia kitų teisių, laisvių ir pareigų, kylančių iš Konstitucijos dvasios ar ją atitinkančios. Be to, jos dera su žmogaus orumo, socialinio teisingumo, demokratijos ir teisinės valstybės principais. Ši konstitucinė nuostata įprasmina atviro žmogaus teisių sąrašo konstitucinį pripažinimą. Žmogaus teisių katalogas, įtvirtintas konstitucijos nuostatose, vertintinas kaip nebaigtinis, besiplėtojantis atsižvelgiant į visuomenės pažangą ir socialinių santykių pokyčius[300].

Konstituciniams žmogaus teisių katalogams didelę įtaką padarė tarptautiniai žmogaus teisių aktai, JTO, Europos Tarybos, taip pat ir ES teisė, *inter alia* Pagrindinių teisių chartija, nors ji pirmiausia skirta ES teisę taikančioms ES institucijoms[301]. Tarptautinės sutartys, valstybių prisiimti tarptautiniai įsipareigojimai, sutarčių priežiūra (įvairūs komitetai, komisijos, tarptautiniai teismai) daro įtaką konstituciniams žmogaus teisių katalogams, plečia žmogaus teisių turinį ir ribas, atskleidžia naujus aspektus. Didelę 1978 m. Ispanijos Konstitucijos dalį, maždaug trečdalį jos nuostatų sudaro 46 straipsniai, reglamentuojantys asmens konstitucinį statusą.

299 Apie Lietuvos Konstitucinio Teismo žmogaus teisių doktriną žr.: BIRMONTIENĖ, T. Žmogaus teisės ir laisvės. IŠ: Lietuvos konstitucinė teisė. Vadovėlis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2022, p. 263–300; BIRMONTIENĖ, T. Šiuolaikinės žmogaus teisių konstitucinės doktrinos tendencijos. *Konstitucinė jurisprudencija*. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo biuletenis, 2007, Nr. 1(5), p. 202–240.

300 Plačiau apie konstitucines teises 1992 m. Estijos Konstitucijoje žr.: BUTVILAVIČIUS, D. Estijos Respublikos konstitucinė sistema. IŠ: Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 220–223.

301 Plačiau apie tarptautinę teisę ir ES teisę kaip konstitucinį teisės šaltinį žr. šio vadovėlio I skyrių.

Rengiant konstitucijos projektą buvo svarstoma ir galimybė nevardyti visų teisių, tik nurodyti, kad konstitucinis žmogaus teisių katalogas grindžiamas Visuotinės žmogaus teisių deklaracijos ir kitų tarptautinių dokumentų nuostatomis[302]. Nors tokiam pasiūlymui nebuvo pritarta, vis dėlto toks požiūris atsispindi Konstitucijos 10 straipsnio 2 dalyje, kurioje nurodoma, kad pagrindinių teisių ir laisvių konstitucinės nuostatos turi būti interpretuojamos atsižvelgiant į šią deklaraciją ir kitas ratifikuotas tarptautines sutartis. Taigi tarptautiniai žmogaus teisių imperatyvai yra konstitucinio lygmens. Kurdamas oficialią konstitucinę doktriną į tai atsižvelgia Ispanijos Konstitucinis Teismas. Atitinkama nuostata įtvirtinta ir 1976 m. Portugalijos Konstitucijos 16 straipsnio 2 dalyje. 1996 m. Pietų Afrikos Konstitucijos 39 straipsnio nuostatose taip pat nurodoma, kad *inter alia* teismas interpretuodamas konstitucines teises turi ne tik skatinti atviros demokratinės visuomenės vertybes, bet ir atsižvelgti į tarptautinę teisę.

Europos valstybių konstitucinių teisių plėtrai ypač reikšminga Europos žmogaus teisių konvencija[303] ir jos nuostatas interpretuojančio Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencija[304].

Europos žmogaus teisių konvencija kuria europinę žmogaus teisių apsaugos doktriną ir neabejotinai daro didelį poveikį kiekvienos valstybės

302 PRAKKE, L. Updated by C. Schutte. The Kingdom of Spain. IŠ: Constitutional Law of the EU Member States. Walters Kluwer, 2014, p. 1523–1587.

303 Europos Tarybos priimta 1950 m. Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija (Europos žmogaus teisių konvencija) įsigaliojo 1953 m. Šiuo metu ji galioja iš dalies pakeista protokolais Nr. 11 ir 14. Galioja ir konvencijos Nr. 1, 4, 6, 7, 12, 13, 15, 16. Europos žmogaus teisių konvencijos teisę sudaro ne tik konkrečios konvencijos nuostatos, bet ir Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencija, šio teismo kuriami precedentai.

304 Plačiau apie Europos Žmogaus Teisių Teismo doktrinos įtaką žmogaus teisių raidai žr.: JOČIENĖ, D. Europos Žmogaus Teisių Teismas – tarptautinė regioninė žmogaus teisių gynybos institucija: istorija, jurisprudencija, ateities perspektyvos. Iš: Asmens teisių gynimas: problemos ir sprendimai. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2014, p. 139–176; ir kt. Apie Europos žmogaus teisių konvencijos ir kitų Europos Tarybos teisės aktų įtaką žr.: BIRMONTIENĖ, T. Europos Tarybos aktų įtaka Lietuvos konstitucinės doktrinos raidai. Iš: Lietuva Europos Taryboje: dvidešimt narystės metų. Lithuania in the Council of Europe: Twenty Years of Membership. Edited Collection of Articles and Presentations. Sudarė I. Isokaitė, D. Žalimas. Vilnius, 2014, p. 159–192.

Konvencijos dalyvės, tarp jų ir Lietuvos, konstitucinei teisei, žmogaus teisių doktrinai. Konvencija ir Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencija ypač svarbūs plėtojant konstitucinės justicijos (kontrolės) institucijų kuriamą žmogaus teisių doktriną. Konvencija svarbi aiškinant žmogaus teises kaip prigimtines, grindžiamas Europos demokratinės kultūros vertybėmis[305]. Tarptautiniai valstybės įsipareigojimai, kylantys prisijungus prie tarptautinių sutarčių, įtvirtinančių žmogaus teisių apsaugą, lemia ne tik ordinarinės, bet ir konstitucinės teisės pokyčius. Europos žmogaus teisių konvencija yra tarptautinė sutartis ir neretai interpretuojama kaip priklausanti ne tik tarptautinės, bet ir konstitucinės teisės sričiai. Konvencijai ir Europos Žmogaus Teisių Teismo sprendimams būdinga konstitucinės teisės dimensija, nors paprastai daugelio valstybių konstitucinėse sistemose konvencijos teisė vertinama kaip savo teisine galia pavaldi konstitucinei teisei. Europos žmogaus teisių konvencijos teisė yra netiesioginis konstitucinės teisės šaltinis ir daro nemažą įtaką žmogaus teisių konstitucinei sampratai. Ji iš esmės nulemia teisių interpretavimo principus, o kartais ir turinį.

Austrijoje ši konvencija turi konstitucijos galią, ji įtvirtinta kaip konstitucinis aktas. Nyderlanduose įstatymai gali būti vertinami atitikties Konvencijai aspektu. Italijoje tarptautinės sutartys taip pat prilyginamos konstitucijos galiai. Jungtinėje Karalystėje 1998 m. Žmogaus teisių aktas konvencijos teisę perkelia į nacionalinės teisės sistemą. Toks požiūris į

305 Ilgamečio Europos Žmogaus Teisių Teismo pirmininko Luziuso Wildhaberio teigimu, (WILDHABER, L. The European Court of Human Rights 1998–2006: History, Achievements, Reform. N. P. Engel, Publisher, p. 113–125), kad Europos Žmogaus Teisių Teismą galima vadinti konstituciniu teismu arba kvazikonstituciniu teismu *sui generis*. Kad ir kaip šis teismas būtų vadinamas, jis turi spręsti konstitucines problemas, susijusias su Europos pagrindinėmis teisėmis; Europos lygmens konstitucinės kontrolės reikia, kad „sugriebtų" tuos pažeidimus, kurie išsprūsta iš nacionalinių konstitucinės priežiūros institucijų griežtos kontrolės. Suprantama, kyla klausimas, koks yra pagrindinis Konvencijos tikslas: ar išspręsti individo problemą, ar kurti viešąją politiką. Manant, kad Konvencijos misija yra būtent tokia, atskiras skundas gali būti interpretuojamas kaip priemonė aptikti nacionalinėje sistemoje žmogaus teisių apsaugos spragas, norint jas ne tik ištaisyti, bet ir prisidėti prie geresnės žmogaus teisių apsaugos sistemos sukūrimo. Dėl šios dichotomijos Europos Žmogaus Teisių Teismas turėtų apsiriboti tik tokiais „konstituciniais" esminiais sprendimais, kurie padėtų sukurti viešąją žmogaus teisėmis ir teisinės valstybės principais grindžiamą tvarką Europos lygmeniu.

tarptautines žmogaus teisių sutartis ir jų prilyginimas konstitucijai būdingas ir kitų valstybių konstitucinei doktrinai, *inter alia* Argentinos ir Čilės. Kai kuriose Lotynų Amerikos valstybėse, pavyzdžiui, Kolumbijoje, Venesueloje, Amerikos žmogaus teisių konvencija turi ypač didelę galią ir varžosi su konstitucijos galia.

Konvencijos ir jos nuostatas interpretuojančio Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencijos įtaka konstitucinių teisių doktrinai neabejotina, neatsižvelgiant į tai, ar ji bus prilyginta konstitucinei teisei (tam tikru požiūriu – ir konstitucijos teisei). Konvencijos, kaip teisės šaltinio, pripažinimas lemia ir konstitucinio žmogaus teisių katalogo interpretavimo ypatumus. Konstitucijos, kaip *living instrument,* samprata suteikia galimybę teismams valstybių konstitucijose rasti atsakymą į daugelį su žmogaus teisėmis susijusių klausimų ir nesupriešinti konstitucijos ir Konvencijos principų.

Konstituciniams žmogaus teisių katalogams įtaką daro ne tik tarptautinės žmogaus teisėms ginti skirtos sutartys, bet ir kitų valstybių teisė. 1996 m. Pietų Afrikos Konstitucijos 39 straipsnyje numatyta *inter alia*, kad teismas interpretuodamas konstitucines teises gali atsižvelgti ir į užsienio valstybių teisę. Konstitucijos antrame skyriuje formuluojamas Teisių bilis (angl. *Bill of Rights*) yra modernus dokumentas, plačiai ir išsamiai reglamentuojantis žmogaus teisių klausimus. Atviras konstitucinių teisių sąrašas leidžia konstitucijai prisitaikyti prie visuomenės pokyčių. Kaip nurodoma Konstitucijos 7 straipsnyje, Teisių bilis yra Pietų Afrikos demokratijos pagrindas (angl. *cornerstone of democracy*). Pietų Afrikos konstitucinis žmogaus teisių katalogas atspindi valstybės siekius ir sudėtingą praeitį.

Konstitucinis pagrindinių asmens teisių ir laisvių įtvirtinimas, kuris reiškia šių teisių vertės pripažinimą, o kartu suponuoja ir pareigą valstybei užtikrinti jų apsaugą, tiesioginis konstitucijos taikymas, galimybė ginti savo teises remiantis konstitucija, konstitucinės justicijos (kontrolės) institucijų veikla sudaro prielaidas laiduoti žmogaus teisių apsaugą, kurti teisinės valstybės principais grindžiamą visuomenę, kurioje gerbiamos ir

puoselėjamos žmogaus teisės. Asmens konstitucinio statuso įtvirtinimas aukščiausiosios teisinės galios aktuose užtikrina, kad jo ribų paisys valstybės įstaigos ir pareigūnai, kad asmuo pirmiausia bus apsaugotas nuo valdžios savivalės.

4. Konstitucinių teisių klasifikavimo įvairovė

Teisių skirstymo įvairovė atsispindi konstituciniuose asmens teisių kataloguose. Žmogaus teisės yra labai įvairios, todėl siekiant pažinti ir analizuoti jų ypatumus jos paprastai pagal tam tikrus kriterijus suskirstomos į grupes. Nors konstitucijose dažniausiai jos nėra tiesiogiai atskiriamos, kartais jos grupuojamos į vadinamąsias klasikines teises: civilines ir politines bei socialines (socialines, ekonomines ir kultūrines). Mokslinėje literatūroje pateikiama daug teorinių žmogaus teisių klasifikacijų, sudarytų pagal įvairius jų požymius ir įgyvendinimo galimybes. Kartais jos skirstomos ir vadovaujantis skirtingu požiūriu į žmogaus teisių esmę. Teisės gali būti grupuojamos pagal žmogaus santykį su valstybe; į pirmines ir išvestines; universaliąsias ir specialiąsias; reliatyviai absoliučias ir sąlygines galimybes (vertybes); individualias ir kolektyvines (grupines).

Konstitucines žmogaus teises galima skirstyti pagal istorinį atsiradimo laikotarpį – į tam tikrų kartų teises; pagal formuluojamos teisės turinį – į sričių teises, pavyzdžiui, civilines, politines, socialines; pagal teisių įgyvendinimo formą – į individualias ir vadinamąsias kolektyvines; pagal teisių ribojimo galimybes – į absoliučiąsias, arba neribojamas, ir santykines, arba ribojamas; pagal subjektus, kuriems jos skiriamos, – į bendrąsias ir specialiųjų subjektų, pavyzdžiui, vaikų; pagal garantijų pobūdį – į teises, kurios ginamos nacionaliniuose teismuose, ir teises, kurioms garantuojama ir tarptautinių teismų gynyba; pagal teisinio įtvirtinimo pobūdį – į formaliai įtvirtintas konstituciniame akte, formuluojamas konstitucinėje jurisprudencijoje, tarptautinėse sutartyse įtvirtintas teises; pagal teisės tiesioginį „tekstinį“ įtvirtinimo pobūdį – į pirmines ir išvestines, ir kt. Kiekviena atskira konstitucinė teisė, pavyzdžiui, teisė į gyvybę, teisė į orumą ar privataus gyvenimo neliečiamumą, gali būti analizuojama pagal

įvairius kriterijus ir vertinama įvairiais požiūriais.

Žmogaus teisių doktrinoje formuojasi ir naujos žmogaus teisės, tiksliau – kiek kitoks požiūris į žmogaus teises. Jos grupuojamos kitais pagrindais, t. y. tam tikrose srityse. Pavyzdžiui, žmogaus teisės sveikatos priežiūros srityje vadinamos paciento teisėmis[306].

Žmogaus teisių nedalumo ir jų skirstymo kitais, nei pagrindiniuose tarptautiniuose dokumentuose numatytieji, pagrindais principas atsispindi ir 2000 m. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijoje.

Žmogaus teisės yra prigimtinės ir neturi būti siejamos su pilietybe. Vis dėlto kai kurios konstitucinės teisės, pavyzdžiui, teisė dalyvauti valdant savo šalį tiesiogiai arba per išrinktus atstovus, rinkimų teisė, valstybės tarnyba, yra sietinos su pilietybe[307]. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad net kai kurios itin svarbios politinės teisės, pavyzdžiui, rinkimų į savivaldos institucijas, kai kuriais atvejais gali būti garantuojama ne tik piliečiams, bet ir kitiems asmenims. Daugeliu atvejų tai susiję su Europos Sąjungos piliečių aktyviąja ir pasyviąja rinkimų teise. Pavyzdžiui, Prancūzijos 1958 m. Konstitucijos 88–3 straipsnyje nustatyta, kad, remiantis Europos Sąjungos sutartimi, pasirašyta 1992 m. vasario 7 d., balsavimo

V

306 Pacientų teisės gali būti interpretuojamos kaip socialinės (programinio pobūdžio) ir kaip individo teisės. Šiuo metu paciento teisėms (tiek individualioms, tiek socialinėms), kurios suprantamos kaip labai svarbi šiuolaikinių technologijų veikiama žmogaus teisių sritis, yra skirta 1997 m. Europos Tarybos konvencija dėl žmogaus teisių ir orumo apsaugos biologijos ir medicinos taikymo srityje – Žmogaus teisių ir biomedicinos konvencija ir jos papildomieji protokolai. Vis dėlto konstitucinėje jurisprudencijoje asmens teisė į sveikatos priežiūrą dažniausiai interpretuojama ne kaip individuali, o kaip socialinė teisė, kuri įpareigoja valstybę rūpintis visos visuomenės sveikata. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 2013 m. gegužės 16 d. nutarime (ir 2014 m. vasario 18 d. sprendime) formulavo konstitucinės teisės į sveikatos priežiūrą visų pirma kaip socialinės teisės doktriną, bet aiškino ją ir individualios teisės aspektu.

307 H. Kelsenas pabrėžia, kad „politinės teisės“ – atskira kategorija. Jos paprastai yra apibrėžiamos kaip galia (teisinė galia) daryti įtaką valstybės valios formavimuisi – tiesiogiai ar netiesiogiai dalyvauti formuojant „valstybės valią“ išreiškiančią teisinę tvarką, t. y. daryti įtaką įstatymams; tų, kurie šioms normoms yra pavaldūs, dalyvavimas įstatymų leidyboje, t. y. kuriant bendrąsias normas, yra esminis demokratinės valdymo formos bruožas, skiriantis ją nuo autokratinės valdymo formos, kai formuojant valstybės valią piliečiai nedalyvauja, tad ir neturi politinių teisių. Politinėms teisėms H. Kelsenas priskiria ir vadinamąsias pagrindines teises arba laisves, numatytas daugelyje šiuolaikinių konstitucijų: jos garantuoja lygybę įstatymui, nuosavybės ir asmens laisves, t. y. neliečiamumą, žodžio, ypač spaudos, sąžinės, ypač religijos, susirinkimų ir kitas laisves. Žr.: KELSEN, H. Grynoji teisės teorija. Vilnius, 2002, p. 138.

teisė ir teisė būti išrinktam municipalinių rinkimų metu gali būti suteikta tik Europos Sąjungos piliečiams, gyvenantiems Prancūzijoje; šie piliečiai negali eiti mero ar jo padėjėjo pareigų, dalyvauti skiriant senatorių rinkikus ar senatorių rinkimuose; organinis įstatymas, priimtas abejų rūmų, nustato šio straipsnio taikymo sąlygas. Remiantis 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio 2 dalies nuostatomis, savivaldybių tarybų nariais Lietuvos Respublikos piliečius ir kitus nuolatinius administracinio vieneto gyventojus pagal įstatymą ketveriems metams renka Lietuvos Respublikos piliečiai ir kiti nuolatiniai administracinio vieneto gyventojai, remdamiesi visuotine, lygia ir tiesiogine rinkimų teise, slaptu balsavimu.

Paprastai žmogaus teisės yra skirtos atskiriems individams, tačiau kai kuriais atvejais skiriamos kolektyvinės teisės, pavyzdžiui, tautinių mažumų. Reikia pabrėžti, kad žmogaus teisės lieka individualios, tik kartais jomis gali būti naudojamasi kartu su kitais[308] (išskyrus tautų apsisprendimo teisę)[309].

Atsižvelgiant į teisių įgyvendinimo pobūdį konstitucinės teisės gali būti skirstomos į individualiąsias ir kolektyvines teises, kurias asmuo gali įgyvendinti tik kartu su kitais, būdamas tam tikros grupės nariu (pvz., nustačius, kad tam tikro skaičiaus piliečių grupė turi įstatymo iniciatyvos teisę, teisę rengti referendumą ir t. t.).

Konstitucijose gali būti išskiriamos tam tikrų subjektų, pavyzdžiui, vaikų, teisės. 1999 m. Suomijos Konstitucijos (su pakeitimais) 2 straipsnio trečioje dalyje nurodoma, kad vaikai turi būti vertinami vienodai ir

308 Valstybės privalo užtikrinti tautinių mažumų teises savo piliečiams ir jos jurisdikcijai priklausantiems asmenims, tradiciškai gyvenantiems bendruomenėse. Naudojimasis kai kuriomis teisėmis (pavyzdžiui, teise į švietimą, į topografinių ženklų naudojimą ir kt.) priklauso nuo bendruomenės gausumo ir poreikio. Plačiau žr.: Tautinių mažumų apsauga: tarptautinės teisės aspektai. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2003.

309 Kolektyvinės teisės kartais vadinamos solidarumo teisėmis ir priskiriamos prie vadinamųjų trečiosios kartos, t. y. istoriškai vėliausiai susiformavusių, teisių. Prie tokių teisių priskiriama teisė į taiką, vystymąsi, sveiką aplinką, tautų apsisprendimo teisė ir kt. Jos kartais vadinamos ir tautų (angl. *peoples*) teisėmis. Šiuo metu nėra bendros nuomonės dėl tautų apibrėžimo, bet šis terminas vartojamas kai kuriuose tarptautiniuose dokumentuose, reglamentuojančiuose žmogaus teises.

turėti galimybę daryti įtaką dalykams, kurie su jais susiję, tiek, kiek tai atitinka jų gebėjimus ir išsivystymą.

Žmogaus teisių skyrimą pagal subjektus, kuriems jos išskirtinai yra taikomos, diktuoja ir tarptautinės sutartys, pavyzdžiui, Jungtinių Tautų vaiko teisių konvencija (1989 m.), skirta vaiko teisėms užtikrinti, taip pat Jungtinių Tautų neįgaliųjų konvencija, Visų formų rasinės diskriminacijos uždraudimo konvencija ir kitos, kuriose, be bendrųjų visiems asmenims pripažįstamų žmogaus teisių, skiriamos ir specialiosios teisės bei papildomos teisių įgyvendinimo garantijos tam tikriems subjektams.

4.1. Teisių skirstymas pagal turinį

Pagal turinį žmogaus teisės paprastai yra grupuojamos į civilines (asmenines)[310], politines ir ekonomines, socialines ir kultūrines. Žmogaus teisių doktrinoje civilinės ir politinės teisės yra vadinamos individualiomis teisėmis ir dažnai suprantamos kaip teisės, įvardytos Jungtinių Tautų dokumentuose. Nors Visuotinėje žmogaus teisių deklaracijoje pabrėžiamas civilinių ir politinių, ekonominių, socialinių ir kultūrinių žmogaus teisių universalumas, jos dėstomos kartu, yra kiti du svarbūs Jungtinių Tautų priimtą Tarptautinę žmogaus teisių chartiją sudarantys dokumentai: Tarptautinis pilietinių ir politinių teisių paktas (1966 m.) bei Tarptautinis ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių paktas (1966 m.). Jie šias teises atskiria. Toks požiūris atsispindi ir žmogaus teisėms skirtuose pagrindiniuose Europos Tarybos dokumentuose: Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijoje (Europos žmogaus teisių konvencijoje) ir Europos socialinėje chartijoje. Toks teisių atskirumas neretai dominuoja ir jas reglamentuojant konstitucijose. Vis dėlto 2000 m. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijoje pateikiama kitokia klasifikacija, atspindinti moderniąsias žmogaus teisių vystymosi tendencijas. Šioje chartijoje

310 Civilinių teisių (angl. *civil rights*) terminas, tikėtina, geriausiai atspindi šių teisių turinį, be to, šios teisės nurodomos ir Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos (Europos žmogaus teisių konvencijos) vertime į lietuvių kalbą. Kartais vartojamas ir pilietinių teisių terminas, bet ir šiuo atveju tokios teisės nėra tapatinamos su pilietybe. taip pat vartojami ir asmeninių ar individualiųjų teisių terminai.

pateikiamas asmens teisių katalogas. Teisių grupavimo pagrindai veikia ir valstybių ES narių konstitucinių teisių doktriną.

Civilinių ir politinių teisių katalogą galima rasti Tarptautiniame pilietinių ir politinių teisių pakte, Europos žmogaus teisių konvencijoje ir kituose tarptautiniuose dokumentuose. Šios teisės gali būti įvairiai išdėstytos[311].

Civilinių (asmeninių) ir politinių teisių katalogai daugelio valstybių konstitucijose yra gana išsamūs. Civilinės (asmeninės) teisės neretai įvardijamos kaip pagrindinės teisės (angl. *Fundamental Rights*), pavyzdžiui, 1999 m. Šveicarijos Konstitucijoje. Šioje Konstitucijoje pateikiamas platus pagrindinių teisių ir ne itin gausus politinių teisių sąrašas. 1947 m. Italijos Konstitucijoje politinių teisių katalogas yra išsamesnis ir pateikiamas po civilinių, socialinių ekonominių teisių sąrašo. 1999 m. Suomijos Konstitucijos 2 skyriuje „Pagrindinės teisės ir laisvės" kartu yra įvardijamos civilinėms, pilietinėms ir socialinėms teisėms priskiriamos teisės. Taigi įvairių šalių konstitucinė doktrina skirtingai vertina konstitucinių teisių grupavimą į atskiras sritis ir jų išdėstymą.

Konstitucijos priėmimo laikas neretai nulemia tai, kad konstitucinių teisių katalogai gali būti lakoniški arba, priešingai, labai išsamūs ir platūs. XX a. pabaigoje ir XXI a. pradžioje priimtose konstitucijose (ar jų pataisose) paprastai pateikiamas platesnis šių teisių sąrašas. Pavyzdžiui, senesnėse konstitucijose aptinkama tik teisės į privatų gyvenimą garantija, o naujausiose – ir teisė į asmens tapatybę, vardą, atvaizdą, asmens duomenų apsaugą ir kt. 1992 m. Estijos Konstitucijos 44 straipsnyje įtvirtinta teisė

311 Prie civilinių teisių galėtų būti priskirtos šios teisės: teisė į gyvybę, kankinimų ir nežmoniško bei orumą žeminančio elgesio ar baudimo draudimas, vergijos ir priverstinio darbo draudimas, teisė į asmens laisvę ir neliečiamybę, lygiateisiškumas, *habeas corpus* teisės, teisė į teisingą teismą, tinkamo proceso teisė, teisė į gynybą, viešą bylos nagrinėjimą, viešą nuosprendžio skelbimą, nekaltumo prezumpcija, teismo nešališkumas ir nepriklausomumas, priemonių lygybė, įrodymų taisyklės, *nullum crimen sine lege, nullum poena sine lege, lex retro non agit, non bis in idem,* saviraiškos, žodžio, spaudos laisvė, teisė į informaciją, sąžinės, tikėjimo, susirinkimų laisvė, teisė jungtis į asociacijas, teisė į privataus gyvenimo neliečiamumą, lygiateisiškumas ir kt. Prie politinių teisių galima priskirti teisę dalyvauti valdant savo šalį tiesiogiai arba per išrinktus atstovus, teisę dalyvauti rinkimuose – rinkti ir būti išrinktam (kai kuriais atvejais ir teisę jungtis į asociacijas bei žodžio laisvę).

gauti viešąją informaciją. Asmuo (Estijos pilietis) turi teisę gauti apie save viešosiose valdymo institucijose esančią informaciją. Dar plačiau ši teisė reglamentuojama 1976 m. Portugalijos Konstitucijos (su pakeitimais, 2005 m. redakcijos) 35 straipsnyje, kuriame *inter alia* nustatyta asmens teisė susipažinti su apie jį surinktais kompiuterizuotais duomenimis ir reikalauti juos koreguoti; įstatymas turi nustatyti, kokie asmens duomenys gali būti renkami ir tvarkomi kompiuterinėse laikmenose; kiekvienam turi būti garantuojama galimybė naudotis viešaisiais kompiuteriniais ryšiais (angl. *computer networks*).

Kai kurios konstitucinės teisės, pavyzdžiui, nuosavybės teisės apsauga, gali būti priskiriamos skirtingoms teisių grupėms. Antai 1999 m. Šveicarijos Konstitucijoje nuosavybės teisės apsauga (26 str.) ir ekonominės veiklos laisvė (27 str.). priskiriamos pagrindinėms (civilinėms, asmeninėms) teisėms, o 1947 m. Italijos Konstitucijoje šios teisės (Konstitucijos 41, 42 str.) priskiriamos socialinių teisių grupei.

Naujosiose konstitucijose pagrindinėms teisėms gali būti priskiriamos ir teisės, kurios anksčiau galėjo būti vertinamos kaip socialiniai valstybės įsipareigojimai. 1999 m. Šveicarijos Konstitucijoje pagrindinių teisių grupei priskiriama asmens teisė esant būtinybei gauti paramą, kuri turėtų užtikrinti tinkamą gyvenimo lygį (Konstitucijos 12 str.). Plačiau formuluojami ir kai kurie klasikiniai konstituciniai principai, kaip antai lygiateisiškumo principas (angl. *Equality*). 1999 m. Suomijos Konstitucijos 6 straipsnyje *inter alia* formuluojamas atviras galimos diskriminacijos draudimo sąrašas ir nurodoma, kad niekas be tinkamos priežasties negali būti vertinamas skirtingai dėl lyties, amžiaus, kilmės, kalbos, religijos, tikėjimo, nuomonės, sveikatos, neįgalumo ir kitų su asmeniu susijusių priežasčių. Šveicarijos Konstitucijos 8 straipsnyje įtvirtinamas lygybės prieš įstatymą principas ir nurodomi asmens diskriminacijos draudimo pagrindai, įvardijami ir tokie diskriminacijos draudimo pagrindai, kaip gyvenimo būdas, draudimas asmenį diskriminuoti dėl jo fizinės, proto ar psichinės negalios. Šioje Konstitucijoje formuluojamos plačios valstybės pareigos sveikatos priežiūros srityje. Jos apima tokius klausimus kaip pagalbinė

medicina, biomedicinos tyrimai, pagalbinė reprodukcija, transplantacija, genų technologija ir kt. Taigi 1999 m. Šveicarijos Konstitucijoje plačiai formuluojami asmens moderniųjų teisių apsaugos principai.

Dėl laisvo asmenų judėjimo Europos Sąjungos ribose principo pripažinimo jai priklausančių valstybių konstitucijose kai kurios politinės teisės, *inter alia* vietos savivaldos institucijų, Europos Sąjungos Parlamento rinkimų teisės, sietinos ne tik su savos valstybės, bet ir kitų ES šalių pilietybe.

Be to, konstitucijose nustatomi valstybės ir bažnyčios santykiai. Akcentuotina, kad Anglijos bažnyčiai atsiskyrus nuo Romos katalikų, Parlamentas 1558 m. konstituciniu viršenybės aktu (*Supremacy Act*) monarchui suteikė bažnyčios vadovo statusą. 1958 m. Prancūzijos Konstitucijos 1 straipsnyje deklaruojamas pasaulietinės valstybės principas. Kai kurių konstitucijų preambulėse, pavyzdžiui, 2011 m. Vengrijos, 1997 m. Lenkijos, 1922 m. Latvijos, deklaruojama pagarba krikščioniškosioms vertybėms. Be to, naujose konstitucijose numatomi ir tam tikri draudimai, susiję su religijos laisve: 1999 m. Šveicarijos Konstitucijos 72 straipsnio 3 dalyje įtvirtintas draudimas statyti minaretus.

Socialinės teisės ir jų apsauga – svarbi asmens konstitucinių teisių, taip pat ir tarptautinių sutarčių, sritis. Tarptautinėse sutartyse suformuluotos socialinės teisės daro įtaką nacionalinės teisės doktrinai ir formuoja požiūrį į šių teisių garantijas. Jos tarptautiniu lygiu buvo pripažintos netgi anksčiau nei kitos teisės[312]. Socialinių konstitucinių teisių katalogas gali būti skirtingas. Šių teisių konstituciniam pripažinimui didelę įtaką taip

312 ASBJORN, E. Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights. IŠ: Economic, Social and Cultural Rights. Ed. by Asbjorn, E.; Krause, C. and Rosas, A. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1995, p. 27–28. Jau XIX a. pabaigoje suprasta, kad norint pagerinti nacionalines darbo sąlygas reikia tarptautinio bendradarbiavimo ir koordinavimo. Pirmoji konferencija tarptautiniams susitarimams minėtoje srityje priimti buvo surengta Vokietijoje 1890 m., bet šis procesas nebuvo toliau plėtojamas. Socialinių teisių raidai itin reikšmingas buvo Tarptautinės darbo organizacijos (TDO) susikūrimas 1919 metais. Lietuva įstojo į šią organizaciją 1921 m., o 1991 m. pabaigoje atnaujino savo narystę.

pat daro tarptautinės teisės dokumentai[313]. 1996 m. Europos socialinė chartija suteikia tarptautiniu mastu privalomas teisines garantijas net 31 pagrindinei socialinei teisei[314]. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijoje reglamentuotos ir kai kurios socialinės teisės.

Asmens socialinių teisių terminas dažnai taikomas apibūdinant vadinamąsias ekonomines, kultūrines teises. Socialinės teisės kaip konstitucinės teisės buvo pripažintos ne iš karto, daug vėliau negu politinės, pilietinės teisės, nes jos susijusios su valstybės įsipareigojimais užtikrinti jų įgyvendinimą. Viena iš priežasčių, lėtinusių šį procesą, – konstitucijos tiesioginio taikymo klausimas, šių teisių tiesioginio gynimo teisme galimybės[315].

Prie kultūrinių teisių priskirtinos: teisė į mokslą, teisė pasirinkti savo vaikams mokyklas ir religinį bei dorovinį auklėjimą, teisė dalyvauti kultūriniame gyvenime, naudotis mokslo pažangos laimėjimais, autoriaus

V

313 Socialinių, ekonominių, kultūrinių teisių katalogas išdėstytas Jungtinių Tautų tarptautiniame ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių pakte, taip pat Europos Tarybos priimtose tarptautinėse sutartyse – Europos socialinėje chartijoje (1961 m.) ir Pataisytojoje Europos socialinėje chartijoje (1996 m.). Europos socialinė chartija, skirta užtikrinti pagrindines socialines ir ekonomines teises, papildo Europos žmogaus teisių konvenciją, skirtą pilietinėms ir politinėms teisėms užtikrinti.

314 Europos socialinėje chartijoje (pataisytojoje) galima rasti šias teises: teisę į darbą (galimybę užsidirbti laisvai pasirenkamu darbu), teisę į tinkamas darbo sąlygas, teisę į saugias ir sveikas darbo sąlygas, teisę į tinkamą atlyginimą, teisę jungtis į organizacijas, teisę sudaryti kolektyvines sutartis (į kolektyvines derybas), vaikų ir paauglių teisę į apsaugą, dirbančių moterų teisę į motinystės apsaugą, teisę į profesinę orientaciją, teisę į profesinį mokymą, teisę į sveikatos apsaugą, neįgalių žmonių teisę į nepriklausomybę, socialinę integraciją ir dalyvavimą visuomenės gyvenime, šeimos teisę į socialinę, teisinę ir ekonominę apsaugą, vaikų ir jaunuolių teisę į socialinę, teisinę ir ekonominę apsaugą, teisę verstis pelno siekiančia veikla kitų šalių teritorijoje, darbuotojų migrantų ir jų šeimų teisę į apsaugą ir paramą, teisę į vienodą padėtį ir vienodas galimybes į darbą ir profesiją nediskriminuojant dėl lyties, teisę į informavimą ir konsultavimą, teisę dalyvauti nustatant ir gerinant darbo sąlygas ir darbo aplinką, senyvo amžiaus žmonių teisę į socialinę apsaugą, teisę į apsaugą darbo sutarties nutraukimo atvejais, darbuotojų teisę į jų reikalavimų gynimą darbdaviui bankrutavus, teisę į orumą darbe, darbuotojų, turinčių pareigų šeimai, teisę į lygias galimybes ir vienodą elgesį, darbuotojų atstovų teisę į apsaugą įmonėje ir jiems palankių sąlygų sudarymą, teisę į informavimą ir konsultavimą kolektyvinio darbo vietų mažinimo atveju, teisę į apsaugą nuo skurdo ir socialinės atskirties, teisę į būstą (plačiau apie Europos socialinę chartiją ir jos kontrolę žr.: Europos socialinė chartija. Vadovas. Vilnius, 2002).

315 ŽILYS, J. Socialinė valstybė konstitucinėje teisėje. *Jurisprudencija*, 2006, t. 12(90), p. 15–23.

teisių apsauga, mokslinių tyrimų ir kūrybinės veiklos laisvė ir kt.

Socialinės konstitucinės teisės gali būti skirstomos įvairiai. Galima skirti vadinamąsias minimaliąsias socialines konstitucines teises: teisę į egzistencinį minimumą, apsigyvenimą (angl. *basic accomodation*), išsilavinimą (mokymąsi mokykloje), profesinį mokymąsi, būtinąją sveikatos priežiūrą[316]. Konstitucinės socialinės teisės gali būti vertinamos ir kaip *prima-facie* teisės. Jos yra įpareigojančios ir individas gali reikalauti, kad būtų įgyvendintos, taigi negali būti vertinamos tiesiog kaip tam tikro programinio pobūdžio valstybės siekiai. Akivaizdu, kad šios teisės gali būti įgyvendinamos tam tikru lygiu, jų, kaip ir kitų teisių, ribojimas remiasi proporcingumo ir teisių pusiausvyros principais bei visuomenės galimybėmis jas asmeniui garantuoti.

Socialinių teisių katalogai konstitucijose yra labai skirtingi: kai kuriose šalyse jie apima labai daug žmogaus teisių. 1947 m. Italijos Respublikos Konstitucijos 3 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad Respublikos užduotis – pašalinti ekonomines ir socialines kliūtis, kurios iš tikrųjų riboja piliečių laisvę ir lygybę ir trukdo visapusiškai tobulėti asmenybei, visiems darbuotojams veiksmingai įsitraukti į politinį, ekonominį ir socialinį šalies tvarkymą. Socialinių ekonominių teisių sąrašas, įtvirtintas 1996 m. Pietų Afrikos Konstitucijoje, atspindi Konstitucijos kūrėjų siekį konsoliduoti visuomenę, mažinti socialinę atskirtį, integruoti pažeidžiamiausias visuomenės grupes. Be įprastų teisių, pripažįstamos prekybos, darbo ir veiklos laisvės, teisė į sveikatos apsaugą (įskaitant reprodukcinę sveikatą), teisė į mokslą, kultūrą, kalbą, teisė jungtis į kultūrines, religines ar lingvistines bendruomenes ir kt.

1999 m. Šveicarijos Konstitucijos 41 straipsnyje „Socialiniai tikslai" formuluojami bendrieji socialinių teisių principai. Šveicarijos Konstitucijoje plačiai deklaruojamos ir kultūrinės teisės: muzikinio lavinimo (67a str.), kino (71 str.), sporto (68 str.) ir kt.

2011 m. naujojoje Vengrijos Konstitucijoje (Pagrindiniame Įstatyme)

316 ALEXY, R. A Theory of Constitutional Rights. Translated by J. Rivers. Oxford University Press, 2002, p. 344.

įtvirtintas platus socialinių teisių katalogas ir socialinės atsakomybės nustatymas rodo ne tik valstybės socialinę prigimtį, bet ir atskleidžia, kad konstitucija buvo priimta valstybei ir visuomenei išgyvenant sunkų laikotarpį, siekiant visuomenės solidarumo, susitelkimo, ekonominės naštos pasidalijimo. Konstitucijos XIX straipsnyje įtvirtinta garantija, kad valstybė stengsis užtikrinti socialinę apsaugą visiems Vengrijos piliečiams. Šios Konstitucijos XXX straipsnyje nustatyta pareiga kiekvienam prisidėti prie bendrųjų poreikių finansavimo ir valstybės ekonomikos gerinimo.

Valstybių konstitucijose įtvirtintos socialinės teisės ir socialinės apsaugos priemonės išreiškia visuomenės solidarumo idėją, sudaro asmeniui teisines prielaidas apsisaugoti nuo galimos socialinės rizikos. Kita vertus, pilietinėje visuomenėje solidarumo principas nepaneigia asmeninės atsakomybės už savo likimą. Vis labiau įsitvirtina ir požiūris į žmogaus socialines teises. Šios teisės vertinamos ir kaip individualios, joms suteikiamas tiesiogiai įgyvendinamų konstitucinių teisių statusas ir gynybos teisme priemonės.

Žmogaus teisių bilyje (JAV) nėra nė užuominos apie socialines teises. Tačiau JAV Aukščiausiasis Teismas, interpretuodamas 1787 m. JAV Konstitucijos pataisas, skirtas pagrindinėms žmogaus teisėms, gina ir kai kurias itin svarbias socialines teises, pavyzdžiui, sveikatos draudimo principus (pareigą pirkti sveikatos draudimą; tai JAV Aukščiausiasis Teismas interpretuoja kaip Kongreso teisę nustatyti mokesčius), todėl kai kurie socialinių teisių aspektai, nors ir netiesiogiai, įgauna konstitucinį pripažinimą[317]. Šiuo metu socialinės teisės, ypač dėl konstitucinių teismų priimamų sprendimų, vis dažniau apginamos kaip individualios teisės, tad

317 JAV Aukščiausiojo Teismo sprendimas *National Federation of Independent Business v. Sebelius* byloje 567 U. S. (2012), 132 S. Ct 2566.

priskirtinos ir šiai grupei[318]. Tokia tendencija vyrauja ir Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencijoje[319].

Tai, kad socialinės konstitucinės teisės ir jų įgyvendinimo procedūros turi būti interpretuojamos kaip ordinarinės teisės, nėra išskirtinis jų bruožas. Kitų konstitucinių teisių tam tikri aspektai taip pat reglamentuojami ordinarinės teisės lygiu.

Gali būti pasirinktas ir kitas žmogaus teisių skirstymo kriterijus, atspindintis jų nedalumo principą. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijoje asmens teisės grupuojamos pagal tam tikras sritis: orumas, laisvės, lygybė, solidarumas, piliečių teisės, teisingumas. Civilinės, politinės ar socialinės teisės atskirai neskiriamos. Toks teisių grupavimas Chartijoje grindžiamas teisių universalumo ir nedalumo, žmogaus orumo, laisvės, lygybės ir solidarumo vertybėmis, demokratijos principais.

318 Konstitucinės justicijos institucijos, interpretuodamos konstitucijas ir pabrėždamos teisės į sveikatos priežiūrą svarbą, dažnai šios teisės neišskiria tik kaip socialinės (programinio pobūdžio) ar tik kaip individualios socialinės teisės ir mini abu šios teisės aspektus. Vis dėlto ta aplinkybė, kad teisė į sveikatos priežiūrą kai kurių valstybių, taip pat ir Lietuvos, konstitucinių teisių kataloge įrašyta į Konstitucijos skirsnį, skirtą *inter alia* socialinių teisių apsaugai, yra dažnai interpretuojama visų pirma kaip socialinė, programinio pobūdžio teisė, o ne kaip individuali teisė ir šiuo aspektu yra pareiškėjų ginčijama, lemia tai, kad konstitucinėje jurisprudencijoje dažniausiai ji interpretuojama ne kaip individuali, o kaip socialinė teisė, kuri įpareigoja valstybę rūpintis visos visuomenės sveikata. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 2013 m. gegužės 16 d. nutarime (ir 2014 m. vasario 18 d. sprendime) taip pat formulavo konstitucinės teisės į sveikatos priežiūrą doktriną.

319 Remiantis Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencija, socialinės teisės, nors tiesiogiai, išskyrus kai kurias išimtis, pavyzdžiui, Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 1 protokolo 2 straipsnyje reglamentuojama teisė į mokslą, neįvardytos Europos žmogaus teisių konvencijos tekste, gali būti ginamos įvairios apimties, remiantis Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos *inter alia* A 2, 6, 8, 14 straipsnių, jos protokolo Nr 1 1-ojo straipsnio nuostatomis. Teismas formuluoja tokių socialinių teisių, kaip teisės į kai kurias socialines išmokas, sveikatos priežiūrą, sveiką aplinką ir pan., garantijas. Pavyzdžiui, Europos Žmogaus Teisių Teismas 2003 m. liepos 8 d. Didžiosios kolegijos sprendime *Hatton and others v. the United Kingdom* byloje aiškino 8 Konvencijos straipsnį kaip apimantį ir asmens teisę nebūti tiesiogiai ir stipriai veikiamam triukšmo ir taršos. Šioje byloje teismas taip pat rėmėsi ir ankstesne 8 straipsnio aiškinimo doktrina, pagal kurią tam tikri socialinių teisių aspektai yra ir teisės į privatų gyvenimą elementai.

4.2. Teisių nedalumas

Teisių nedalumo principas, kuris grindžiamas visų žmogaus teisių svarbumu ir integralumu, yra esminis modernios konstitucinės žmogaus teisių doktrinos principas. Konstitucinio integralumo principas yra taikomas ir konstitucinėms teisėms griežtąja prasme, ir konstituciniams principams. Vienas iš tokių dažniausiai konstitucinių teismų interpretuojamų principų yra lygiateisiškumo principas, kuris neretai ne tik neatsiejamas nuo kitų konstitucinių principų, bet yra ir integralus konkrečios asmens konstitucinės teisės elementas. Teisių nedalumo principas aktualus ne tik aiškinant konkrečių, vienai kokiai nors rūšiai priskiriamų žmogaus konstitucinių teisių santykį, bet ir analizuojant tam tikrų skirtingo turinio teisių grupių, t. y. civilinių ir politinių bei socialinių ekonominių kultūrinių teisių, santykį.

Paprastai konstitucinės justicijos institucijos Konstitucijoje įtvirtintas žmogaus teises ir laisves vertina kaip sudarančias vientisą ir darnią sistemą, t. y. yra įtvirtinta tokia žmogaus teisių samprata, kai vienų žmonių teisės ir laisvės „sugyvena“ su kitų teisėmis ir laisvėmis, o asmuo, įgyvendindamas vieną konstitucinę teisę, nepraranda galimybės įgyvendinti kitą.

Daugelio konstitucinės justicijos institucijų jurisprudencijoje galima rasti pavyzdžių, kai atskleidžiant vienos konstitucinės teisės turinį remiamasi kitomis teisėmis arba neapsieinama be tų teisių savitarpio santykio analizės. Dažnai šios teisės gali būti visiškai skirtingos prigimties, pavyzdžiui, Latvijos Konstitucinis Teismas atskleisdamas teisės gyventi saugioje aplinkoje turinį rėmėsi teise gauti informaciją[320], Vengrijos Konstitucinis Teismas religijos laisvę siejo su asmens orumu ir saviraiškos laisve ir pabrėžė, kad valstybė neturi kištis į asmens religijos pasirinkimą ir praktikavimą, o valstybės pareiga – užtikrinti religijos ir įsitikinimų laisvę

320 Plačiau žr.: BUTVILAVIČIUS, D. Latvijos Respublikos konstitucinė sistema. IŠ: Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 406.

nevertinant religinių vertybių ir taip garantuojant savo neutralumą[321]. Analizuodamas konstitucinę teisę į privatų gyvenimą Lietuvos Konstitucinis Teismas asmens sveikatą, kaip ir jo fizinę bei psichinę būklę, įvardijo kaip esminius privataus gyvenimo elementus[322], o interpretuodamas teisę į sveikatos priežiūrą pabrėžė glaudžius šios konstitucinės socialinės teisės ryšius ne tik su kitomis socialinėmis, bet ir civilinėmis teisėmis[323]. Taigi Konstitucijos garantuojamos teisės įvairiose konstitucinėse sistemose nebūtinai gali būti vienodos.

Konstitucijoje įtvirtintos žmogaus teisės ir laisvės sudaro vientisą ir darnią sistemą. Šis principas suponuoja, kad visos žmogaus teisės ir laisvės yra vienodai svarbios ir valstybė bei jos institucijos privalo užtikrinti visų konstitucinių teisių apsaugą. Vertinant konstitucijose įtvirtintus žmogaus teisių katalogus svarbus yra esminis demokratinių valstybių konstitucinis principas, lemiantis atvirą konstitucinių teisių sąrašą, grindžiamą prigimtinių teisių doktrina.

5. Asmens konstitucinių teisių ribojimas

Viena iš svarbių žmogaus teisių ypatybių yra galimybės jas riboti pripažinimas. Pagal galimybes riboti teises galima suskirstyti į visiškai

321 Vengrijos Konstitucinio Teismo nutarimas Nr. 4/1993.

322 *Inter alia* Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. kovo 24 d. nutarimas.

323 Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 2013 m. gegužės 16 d. nutarime pabrėžė, kad akivaizdu, jog žmogaus orumas, teisė į gyvybę ir teisė į kuo geresnę sveikatą yra itin glaudžiai susijusios. Todėl, viena vertus, neužtikrinus deramos sveikatos apsaugos, žmogaus teisės į gyvybę ir jo orumo apsauga taip pat nebūtų visavertė. Kita vertus, teisė į gyvybės išsaugojimą ir gelbėjimą, kai jai kyla pavojus, yra neatsiejama, pamatinė prigimtinės žmogaus teisės į kuo geresnę sveikatą dalis. Taigi, aiškinant Konstitucijos 53 straipsnio 1 dalies nuostatas, turi būti atsižvelgiama *inter alia* į jų sąsajas su Konstitucijos 18 straipsniu, kuriame įtvirtintas žmogaus teisių ir laisvių prigimtinio pobūdžio pripažinimo principas, ir jos 19 bei 21 straipsnių nuostatas, kuriomis užtikrinama ypatingų konstitucinių vertybių – žmogaus gyvybės ir orumo – apsauga. Žmogaus teisė į kuo geresnę sveikatą ir teisė į sveikatos priežiūrą turi būti aiškinamos atsižvelgiant ir į kitose Konstitucijos nuostatose įtvirtintas įvairių konstitucinių vertybių apsaugos garantijas, *inter alia* į jos 22 straipsnyje užtikrintą žmogaus privataus gyvenimo, apimančio ir sveikatą, neliečiamumą, 46 straipsnyje įtvirtintus tautos ūkio pagrindus ir jų garantijas, 48 straipsnio 1 dalyje įtvirtintą teisę turėti tinkamas, saugias ir sveikas darbo sąlygas, 53 straipsnio 3 dalyje nustatytą valstybės ir asmens pareigą saugoti aplinką nuo kenksmingo poveikio.

neribojamas ir ribojamas. Pripažįstama, kad draudimas kankinti žmogų ir taikyti žiaurias bausmes, vergijos draudimas priskirtini absoliučioms teisėms. Tačiau tokios teisės, kaip asmens laisvė, teisė į informaciją, nuosavybės teisė ir kai kurios kitos, tam tikromis sąlygomis gali būti daugiau arba mažiau ribojamos.

Konstitucinėje žmogaus teisių doktrinoje ir kai kurioms kitoms teisėms gali būti suteiktas absoliučios teisės statusas, pavyzdžiui, teisei į gyvybę. Kai kurių valstybių konstituciniai teismai (pavyzdžiui, Vengrijos, Lietuvos, Pietų Afrikos) konstatavo, kad mirties bausmė yra negalima, nes pažeidžia asmens teisę į gyvybę, tačiau, kaip žinoma, pasaulyje dar nemažai valstybių, įskaitant demokratines, taiko mirties bausmę. Kitų valstybių konstitucijose *expressis verbis* įtvirtintas mirties bausmės draudimas, kaip antai 1999 m. Suomijos Konstitucijos 7 straipsnyje („Teisė į gyvybę, asmens laisvė ir integralumas“) *inter alia* nustatyta, kad niekas negali būti nuteistas mirties bausme.

Teisių priskyrimas prie absoliučiųjų neribojamų yra santykinis, todėl konstitucinėje doktrinoje tokiomis gali būti pripažįstamos ir teisės, kurios tarptautinėje žmogaus teisių doktrinoje tokiomis nėra laikomos, pavyzdžiui, teisė į gynybą teisme, nes šios teisės negalima apriboti ar paneigti, asmeniui turi būti garantuojama teisė turėti nepriklausomą ir nešališką ginčo arbitrą, kuris remdamasis konstitucijos ir įstatymų nuostatomis iš esmės išspręstų kilusį teisinį ginčą. Pavyzdžiui, 1815 m. Nyderlandų Konstitucijos (2018 m. redakcijos su pakeitimais) 17 straipsnyje nustatyta, kad jokiam asmeniui prieš jo valią negali būti trukdoma kreiptis į teismą, į kurį jis turėtų teisę kreiptis. 1949 m. Vokietijos Konstitucijos (Pagrindinio Įstatymo) 19 straipsnio 4 dalyje teigiama, kad asmuo, kurio teises pažeidžia viešoji valdžia, turi teisę kreiptis į teismą. Be to, 1999 m. Šveicarijos Konstitucijos 29a straipsnyje nurodoma, kad kiekvienas asmuo turi teisę, kad jo teisinį ginčą spręstų teisminės valdžios institucija. Taigi galima teigti, kad teisė į gynybą teisme irgi pretenduoja tapti absoliučia. Tokia ji gali būti pripažįstama ir konstitucinėje doktrinoje, jeigu konstitucinės justicijos institucija taip interpretuos atitinkamas

konstitucijos nuostatas. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, interpretuodamas 1992 m. Konstitucijos 30 straipsnio 1 dalies nuostatas, kad asmuo, kurio konstitucinės teisės ar laisvės pažeidžiamos, turi teisę kreiptis į teismą, suformulavo gana griežtą oficialią konstitucinę doktriną, kad teisė kreiptis į teismą yra absoliuti[324]. Asmens teisių ir laisvių gynimo teisme garantiją Konstitucinis Teismas aiškina kaip procesinio pobūdžio garantiją, esminę asmens teisių ir laisvių konstitucinio instituto dalį, būtiną teisingumo įgyvendinimo sąlygą, neatskiriamą konstitucinio teisinės valstybės principo turinio elementą[325]. Lietuvos Konstitucinis Teismas prie absoliučių konstitucinių teisių priskiria ir Konstitucijos 31 straipsnio 6 dalyje įtvirtintą asmens teisę į gynybą, taip pat teisę turėti advokatą[326].

Teisė į teisinę pagalbą konstitucijose neretai yra reglamentuojama paliekant įstatymų leidėjui teisę spręsti šios teisės turinio, naudojimosi ir ribojimo tvarką, pavyzdžiui, 1815 m. Nyderlandų Konstitucijos (2018 m. redakcijos su pakeitimais) 18 straipsnyje įtvirtinta teisė: „Kiekvienas gali būti teisėtai atstovaujamas teisiniuose ir administraciniuose procesuose.“ Vis dėlto straipsnio 2 dalyje diskrecijos teisė suteikiama įstatymų leidėjui:

324 *Inter alia* Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. birželio 30 d., 2004 m. rugpjūčio 17 d., 2004 m. gruodžio 29 d., 2005 m. vasario 7 d., 2006 m. sausio 16 d., 2006 m. gegužės 9 d., 2011 m. birželio 9 d. nutarimai. Konstitucinis Teismas pabrėžia, kad teisės dėl pažeistų teisių kreiptis į teismą negalima apriboti ar paneigti. Asmeniui turi būti garantuojama teisė turėti nepriklausomą ir nešališką ginčo arbitrą, kuris, atsižvelgiant į Konstituciją ir įstatymus, iš esmės išspręstų kilusį teisinį ginčą; šią teisę turi kiekvienas asmuo; asmeniui jo pažeistų teisių gynyba teisme garantuojama neatsižvelgiant į jo teisinį statusą; pažeistos asmenų teisės ir teisėti interesai teisme turi būti ginami neatsižvelgiant į tai, ar jie yra tiesiogiai įtvirtinti Konstitucijoje, ar ne (*inter alia* Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. birželio 30 d., 2004 m. rugpjūčio 17 d., 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimai, 2006 m. rugpjūčio 8 d. sprendimas, 2010 m. gegužės 13 d. nutarimas). Ši Konstitucinio Teismo suformuluota teisės kreiptis į teismą kaip absoliučios doktrina yra pabrėžiama ir EŽTT sprendime byloje *Misiūnas v. Lithuania*, App. No. 38687/22, Judgment 7 October 2025).

325 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. birželio 30 d., 2004 m. rugpjūčio 17 d., 2004 m. gruodžio 29 d., 2006 m. sausio 16 d., 2011 m. birželio 9 d. nutarimai.

326 Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 2001 m. vasario 12 d. nutarime aiškindamas Konstitucijos 31 straipsnio 6 dalį, kurioje nustatyta, kad asmeniui, kuris padarė nusikaltimą, ir kaltinamajam nuo jų sulaikymo arba pirmosios apklausos momento garantuojama teisė į gynybą, taip pat teisė turėti advokatą, pripažino šioje Konstitucijos straipsnio dalyje įtvirtintą asmens teisę į gynybą, taip pat teisę turėti advokatą, esant absoliučia teise: „Ji negali būti paneigta ar suvaržyta jokiais pagrindais ir jokiomis sąlygomis.“

taisyklės, susijusios su teisinės pagalbos teikimu ribotų išteklių turintiems asmenims, nustatomos Parlamento įstatymu.

Konstitucijose žmogaus teisių ribojimai gali būti formuluojami reglamentuojant konkrečią teisę arba bendruosius konstitucinių teisių ribojimo principus. Sprendžiant, ar konstitucinės teisės gali būti ribojamos, svarbu išsiaiškinti, ar tai darant neperžengiamos konstitucijoje nustatytos ribojimo galimybės[327].

Konstitucijose dažniausiai formuluojami bendrieji teisių ribojimų pagrindai, taip pat atskirai aptariama galimybė laikinai riboti asmens teises kilus karui ar susidarius nepaprastajai padėčiai.

1996 m. Pietų Afrikos Konstitucijoje, kurioje ypač daug dėmesio skiriama konstitucinių teisių apsaugai, daug kalbama ir apie konstitucinius teisių ribojimo pagrindus. Konstitucijos 36 straipsnyje „Teisių ribojimai“ (*Limitation of Rights*) yra nustatyti bendrieji, visuotinai pripažįstami konstitucinių teisių ribojimo pagrindai ir *inter alia* nurodoma, kad teisių bilyje įtvirtintos teisės gali būti ribojamos tik bendrojo pobūdžio įstatymu (teise) (angl. *law of general application*), ir tik tiek, kiek toks ribojimas yra pagrįstas ir teisėtas atviroje demokratinėje visuomenėje, grindžiamoje pagarba žmogaus orumui, lygybei ir laisvei. Ribojant teises turi būti atsižvelgiama į teisės pobūdį, ribojimo svarbą ir būtinumą, ribojimo pobūdį ir laipsnį, ryšį su tikslu; teisės ribojimo tikslas turi būti pasiekiamas kuo mažiau varžančiomis priemonėmis.

1999 m. Šveicarijos Konstitucijos 36 straipsnyje „Pagrindinių teisių ribojimai“ (*Restrictions of Fundamental Rights*) *inter alia* nustatyta, kad

327 R. Dworkinas kelia svarbų klausimą, ar teisės, net konstitucinės, daro moralinį poveikį valdžiai. Jo nuomone, tos konstitucinės teisės, kurios gali būti vertinamos kaip pamatinės, t. y. tokios kaip žodžio laisvė (laisvo žodžio teisė), įkūnija teises valdžios atžvilgiu griežtąja prasme: jeigu piliečiai turi moralinę laisvo žodžio teisę, valdžia pasielgtų neteisingai panaikinusi konstitucijos nuostatą, kuri ją garantuoja, net jeigu būtų įsitikinusi, kad daugumai bus geriau, jeigu žodžio laisvė bus apribota; valdžios iniciatyva savaime teisės apribojimo negali padaryti teisingo. R. Dworkinas asmens teises valdžios atžvilgiu sieja ir su žmogaus teise (griežtąja prasme) nepaklusti teisei, kurią vertina ne kaip atskirą teisę, susijusią su sąžine ir papildančią kitas teises valdžios atžvilgiu: „Tai tiesiog šių teisių valdžios atžvilgiu bruožas, ir jis iš principo negali būti paneigtas nepaneigiant, kad apskritai egzistuoja kokios nors tokio pobūdžio teisės.“ (DWORKIN, R. *supra note*, p. 272–273).

pagrindinių teisių ribojimai turi būti grindžiami teise, o reikšmingus ribojimus reglamentuoja federacijos įstatymai; ribojimai turi būti grindžiami viešuoju interesu ar kitų asmenų pagrindinių teisių apsauga; pagrindinių teisių ribojimas turi būti proporcingas; teisės esmė yra neliečiama.

1949 m. Vokietijos Konstitucijos (Pagrindinio Įstatymo) 19 straipsnyje nustatyta, kad „jei <...> pagrindinė teisė gali būti apribota įstatymu arba įstatymo pagrindu, toks įstatymas privalo galioti (būti taikomas) visiems, o ne atskiru atveju. Be to, įstatyme turi būti įvardyta pagrindinė teisė, nurodytas straipsnis“ ir „jokiu atveju negali būti pažeistas pagrindinės teisės esminis turinys.“

1922 m. Latvijos Konstitucijos 116 straipsnyje nurodomos teisės, kurios gali būti ribojamos, ir bendrieji teisių ribojimo pagrindai: straipsnyje nurodytos teisės gali būti ribojamos siekiant apginti teisėtus kitų asmenų interesus, valstybės demokratinį valdymą, tautos saugumą, gerovę, moralę.

Kai kuriose konstitucijose labiau pabrėžiami konkrečios teisės ribojimo pagrindai, o bendrieji konstitucinių teisių ribojimo principai neformuluojami atskirai, pavyzdžiui, 1999 m. Suomijos Konstitucijoje ar 1953 m. Danijos Konstitucijoje. Pastarosios 71 straipsnyje deklaruojamas asmens laisvės neliečiamumo principas ir nurodomi tam tikri pagrindai ir tvarka, kuria asmens laisvė gali būti ribojama.

Daugelyje pasaulio valstybių konstitucijų pabrėžiamas principas, kad asmuo naudodamasis savo teisėmis negali pažeisti kito asmens teisių, taip pat nustatyta, kad žmogus negali piktnaudžiauti savo teisėmis. Pavyzdžiui, 1949 m. Vokietijos Konstitucijos (Pagrindinio Įstatymo) 18 straipsnyje įtvirtinta nuostata, kad „kiekvienas, kuris piktnaudžiauja nuomonės reiškimo laisve, ypač spaudos laisve (5 str. 1 d.), mokymo laisve (5 str. 3 d.), susirinkimų laisve (8 str.), susivienijimų laisve (9 str.), susirašinėjimo, pašto bei ryšių slaptumu (10 str.), nuosavybės teise (14 str.) arba prieglobsčio teise (16a str.), kovai prieš laisvą demokratinę santvarką, netenka šių pagrindinių teisių. Jų atėmimą ir jo apimtį skelbia Federacinis Konstitucinis Teismas.“

Įstatymų leidėjas ordinarinėje teisėje apibrėždamas žmogaus teisių įgyvendinimo ribas privalo atsižvelgti į atitinkamos teisės paskirtį ir prasmę bei konstitucijos nuostatose nustatytas jos ribojimo galimybes ir sąlygas. Sprendžiant, ar konkretus ribojimas yra būtinai reikalingas demokratinėje visuomenėje, reikia išsiaiškinti ribojimo tikslus ir paskirtį bei nustatyti, ar ribojimo priemonės proporcingos siekiamam teisėtam tikslui. Proporcingumo arba pusiausvyros principą kaip žmogaus teisių derinimo būdą savo jurisprudencijoje pirmiausia suformulavo Vokietijos Konstitucinis Teismas, savo jurisprudencijoje taikantis tam tikrus kitus kriterijus, pavyzdžiui, kad riboti konstitucines teises galima tik siekiant teisėto tikslo, ribojimo būdas turi atitikti siekiamą tikslą ir būti būtinas, mažiausiai varžantis, nenustatantis (teisės turėtojui) neproporcingos naštos. Proporcingumo principą labai išplėtojo Europos Žmogaus Teisių Teismas, kurio jurisprudencijoje šis principas aktualus beveik visų Europos žmogaus teisių konvencijos teisių aiškinimui[328], kai sprendžiama, ar valstybė nepažeidė iš Konvencijos kylančių negatyviųjų ir pozityviųjų pareigų. Pabrėžiant proporcingumo principo svarbą bendrieji pagrindinių teisių ribojimai numatomi ir 2000 m. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 52 straipsnyje „Teisių ir principų taikymo sritis ir aiškinimas“ formuluojant principą, kad bet koks Chartijos pripažintų teisių ir laisvių ribojimas turi būti nustatytas įstatymo ir nekeisti šių teisių bei laisvių esmės; remiantis proporcingumo principu apribojimai galimi tik kai yra būtini ir tikrai atitinka Europos Sąjungos pripažintus bendruosius interesus arba reikalingi kitų teisėms ir laisvėms apsaugoti. Proporcingumo principas tapo esmine šiuolaikinės konstitucinių teisių teisės nuostata ir yra taikomas daugelio Europos valstybių konstitucinių teismų jurisprudencijoje.

Konstitucinės justicijos institucijos teisių ribojimo doktriną kuria spręsdamos teisėkūros subjekto nustatytoje teisėje įtvirtinto teisių

328 Europos Žmogaus Teisių Teismo Didžiosios kolegijos sprendimai bylose: 2014 m. liepos 1 d. *S.A.S. prieš Prancūziją*, peticijos Nr. 43835/11; 2012 m. vasario 7 d. *Axel Springer AG prieš Vokietiją*, peticijos Nr. 39954/08; 2015 m. birželio 16 d. *Delfi As prieš Estiją*, peticijos Nr. 64569/09; 2013 m. balandžio 22 d. *Animal Defenders International prieš Jungtinę Karalystę*, peticijos Nr. 48876/08; 2012 m. gegužės 22 d. *Scoppola prieš Italiją* (Nr. 3), peticijos Nr. 126/05.

ribojimo konstitucingumą. Konstitucinės justicijos institucijų ir konstitucinių teismų reikšmė aiškinant konstitucijose įtvirtintus žmogaus teisių ribojimo kriterijus ir formuluojant konstitucinių teisių ribojimo konstitucinę doktriną yra labai didelė. Lietuvos Konstitucinis Teismas 2004 m. gruodžio 29 d. nutarime apibendrindamas ankstesnę doktriną formuluoja bendrąją konstitucinių teisių ribojimo doktriną ir atkreipia dėmesį į tai, kad prigimtinio žmogaus teisių ir laisvių pobūdžio pripažinimo principas nepaneigia to, kad žmogaus teisių ir laisvių įgyvendinimas gali būti ribojamas; paaiškėjus, kad teises būtina riboti, Teismas formuluoja reikalavimą, kad neturi būti ribojama labiau, nei to reikia konstitucija pagrįstiems tikslams pasiekti, nes priešingu atveju „galėtų būti pažeistos asmens teisės ir laisvės". Lietuvos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje toliau plėtojami konstitucinių teisių ribojimo pagrindai, *inter alia* 2011 m. liepos 7 d. nutarime pabrėžiama, kad pagal Konstituciją riboti žmogaus teises ir laisves galima, jeigu laikomasi šių sąlygų: tai daroma remiantis įstatymu; apribojimai yra būtini demokratinėje visuomenėje siekiant apsaugoti kitų asmenų teises ir laisves, Konstitucijoje įtvirtintas vertybes bei konstituciškai svarbius tikslus; apribojimais nepaneigiama nei teisių ir laisvių prigimtis, nei jų esmė; laikomasi konstitucinio proporcingumo principo. Konstitucinis proporcingumo principas reiškia ir tai, kad įstatyme numatytos priemonės turi atitikti teisėtus ir visuomenei svarbius tikslus, kad šios priemonės turi būti būtinos minėtiems tikslams pasiekti ir neturi varžyti asmens teisių ir laisvių akivaizdžiai labiau, negu reikia šiems tikslams pasiekti[329]. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo kuriama konstitucinių teisių ribojimo doktrina remiasi visuotinai pripažintais principais. Aiškindamas konstitucinio proporcingumo principą Konstitucinis Teismas pabrėžia konstitucinio proporcingumo principo reikalavimo svarbą ir teigia, kad šis reikalavimas asmens teisių ir laisvių įstatymu neriboti labiau, negu reikia teisėtiems ir visuomenei svarbiems tikslams pasiekti, *inter alia* suponuoja reikalavimą įstatymų leidėjui

329 Šios nuostatos pateikiamos ir Lietuvos Konstitucinio Teismo 2009 m. gruodžio 11 d. nutarime, 2010 m. balandžio 20 d. sprendime, 2010 m. birželio 29 d. nutarimuose.

nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kuris sudarytų prielaidas pakankamai individualizuoti asmens teisių ir laisvių ribojimus, t. y. ribojantis asmens teises ir laisves įstatymo nustatytas teisinis reguliavimas turi būti toks, kad sudarytų prielaidas kiek įmanoma tiksliau įvertinti individualią kiekvieno asmens padėtį ir, atsižvelgiant į visas svarbias aplinkybes, atitinkamai individualizuoti konkrečias tam asmeniui taikytinas jo teises ribojančias priemones.

Konstitucinės justicijos institucijų kuriama žmogaus teisių ribojimo doktrina remiasi konstituciniais imperatyvais, kurie grindžiami visuotinai pripažintais žmogaus teisių apsaugos doktrinos, *inter alia* Europos žmogaus teisių konvencijos jurisprudencijos, kriterijais. Lietuvos, kaip ir kitų valstybių konstitucinės justicijos institucijų, kuriamą asmens teisių ribojimo doktriną veikia Europos Sąjungos Teisingumo Teismo, ypač Europos Žmogaus Teisių Teismo, pateikiamas konvencijos ginamų teisių aiškinimas.

Minėta, kad kai kurios teisės ir laisvės gali būti laikinai ribojamos įvedus karo ar nepaprastąją padėtį. Skirtingose konstitucijose tokiai padėčiai apibūdinti vartojami skirtingi terminai: apsiaustis, valstybės kritinė padėtis, aiški grėsmė respublikos nepriklausomybei ir vienybei, gresianti užsienio šalių agresija, rimta grėsmė, konstitucinės demokratinės tvarkos sutrikdymas, visuotinė katastrofa ar stichinė nelaimė. Gali būti nustatytas kitoks teisinis režimas skirtingam nepaprastosios padėties laipsniui, pavyzdžiui, Ispanijos Konstitucijoje įtvirtinti trys specialieji teisiniai režimai: pavojaus padėtis, išimties padėtis ir apgulties padėtis (angl. *state of alarm, state of exception* ir *state of siege*). Daugeliu atvejų konstitucijose pabrėžiama, kad ribojimai privalo atitikti grėsmės pobūdį ir negali nulemti piliečių nelygybės dėl jų rasės, spalvos, lyties, religijos, tautinės ar socialinės kilmės[330]. Konstitucijose ieškant pusiausvyros tarp konstitucinių vertybių

330 Pavyzdžiui, 2010 m. Kroatijos Konstitucijos 17 straipsnis, 1976 m. Portugalijos Konstitucijos 19 straipsnis, 1991 m. Slovėnijos Konstitucijos 16 straipsnis ir kt.

apsaugos ir valdžios diskrecijos nepaprastosios padėties[331] metu labai svarbu nustatyti, kokios teisės negali būti ribojamos, būtina ir ribojamų teisių apsauga nepaneigiant konstitucinės teisės esmės[332].

Net ir kilus akivaizdžiai grėsmei valstybės gyvavimui negali būti varžomos Konstitucijoje įtvirtintos absoliučios teisės, panaikinti draudimai kankinti, žiauriai ir neįprastai elgtis ar bausti, asmens neliečiamybė, pilietinės pareigos ir pilietybė, nuostatos, susijusios su teisiniu nusikalstamų veikų ir bausmės apibrėžimu, baudžiamosios teisės grįžtamojo poveikio netaikymu, minties, sąžinės ir religijos laisve. Konstitucijose nurodomas ir ribojamų teisių sąrašas, kuris gali skirtis, pavyzdžiui, 1975 m. Graikijos Konstitucijoje (su pakeitimais, 2008 m. redakcija) nustatyta, kad įvedus karo padėtį gali būti ribojamos kai kurios konstitucinės teisės: judėjimo laisvė, asmens laisvė, būsto neliečiamumas, teisė rinktis į taikius susirinkimus, teisė laisvai vienytis į asociacijas, laisvė reikšti įsitikinimus, spaudos laisvė, susirašinėjimo ir kitokio susižinojimo neliečiamumas; be to, gali būti taikomas priverstinis darbas, leidžiama nutraukti asociacijų veiklą.

V

331 Dėl įvairių neprognozuojamų grėsmių ir iššūkių, tokių kaip didelio masto gamtos stichijos ar kitokios katastrofos, pandemijos, teroro išpuoliai, migrantų antplūdis, dideli vidiniai neramumai ir pan., gali būti naudojamas nepaprastosios padėties institutas.
Lenkijos Konstitucijos 228 straipsnio 5 dalyje numatytas proporcingumo principo taikymas nepaprastosios padėties metu, t. y. veiksmai, kurių imamasi įvedus nepaprastąją padėtį, turi atitikti grėsmės laipsnį ir jais turi būti siekiama kuo greičiau atkurti normalų valstybės funkcionavimą. Numatyti saugikliai, kad nepaprastosios padėties metu negali būti pakeista: Konstitucija, rinkimų į Seimą, Senatą ir teritorinės savivaldos institucijas nuostatos, Respublikos Prezidento rinkimų įstatymas ir nepaprastųjų padėčių įstatymai. Portugalijos Konstitucija nustato, kad nepaprastosios padėties metu nesikeičia institucijų įgaliojimai; Belgijos Konstitucija – kad negali būti suspenduojama Konstitucija nei visa apimtimi, nei iš dalies.

332 Ši užduotis neretai tenka konstituciniams ir kitiems ordinariniams teismams. Nepaprastoji padėtis gali suteikti išplėstus ekstraordinarius įgaliojimus vykdomajai valdžiai siekiant suvaldyti kilusios grėsmės padarinius, pagreitinti priimamus sprendimus, išspręsti kilusią valstybės saugumo, ekonominę ar pandemijos sukeltą krizę. Vis dėlto daug Konstitucinių Teismų (Austrijos, Slovėnijos, Italijos) savo nutarimuose, vertindami pandemijos metu taikytas priemones, pabrėžė būtinybę žmogaus teises (pavyzdžiui, judėjimo laisvę) riboti tik įstatymu, o ne poįstatyminiu teisės aktu.
Plačiau apie pandemijos metu valstybių konstitucinių teismų teisių ribojimo doktriną žr.: BIRMONTIENĖ, T.; MILIUVIENĖ, J. Competition of State Powers During the COVID-19 Pandemic. Teisė. Vilniaus universiteto leidykla,2022, t. 123, p. 24-37.

Kai kuriose konstitucijose, kaip antai 1996 m. Pietų Afrikos Konstitucijos 37 straipsnyje „Nepaprastoji padėtis“ (angl. *State of Emergency*), nepaprastoji padėtis reglamentuojama labai išsamiai, pateikiamas ir neribojamų teisių sąrašas, nurodomos riboti leidžiamos teisių ribojimo apimtys.

Konstitucinių teisių ribojimo galimybės ir sąlygos, kurioms esant tai gali būti daroma, bei tokio ribojimo būtinybė ir apimtis yra itin svarbūs konstitucijos ir konstitucinės justicijos institucijų kuriamos konstitucinės doktrinos klausimai.

6. Žmogaus teises ginančios institucijos

Žmogaus teisių užtikrinimą valstybėje lemia joje veikianti garantijų sistema, kitaip tariant, greta išsamaus žmogaus teisių katalogo svarbu suformuoti žmogaus teisių klausimus atstovaujančią, ginančią institucijų sąrangą. Tradiciškai nacionalinės žmogaus teisių institucijos sąvoka suprantama dvejopai: arba kaip skandinaviškoji ombudsmeno institucija, kurios paskirtis – ginti teises tų žmonių, kurie mano, kad jų teises pažeidė viešojo administravimo institucijos, arba kaip nacionalinė žmogaus teisių institucija. Priešingai nei ombudsmenui, kuris įprastai vertinamas kaip individo ir valstybės institucijos tarpininkas, nacionalinėms žmogaus teisių institucijoms suteikiamas kur kas platesnis mandatas siekiant užtikrinti žmogaus teisių apsaugą. Derėtų pabrėžti, kad nėra bendro nacionalinės žmogaus teisių institucijos apibrėžimo, vieningo modelio. Atskirose šalyse šių institucijų funkcijos, sudėtis ir kompetencijos ribos skiriasi, tačiau jos daugiau ar mažiau atitinka bendruosius tarptautinius standartus.

Pirmoji ombudsmeno institucija buvo įsteigta prieš daugiau nei 200 metų, tačiau mokslo ir politikos pasaulyje tebevyksta geriausio institucinio žmogaus teisių modelio paieškos, diskutuojama dėl mandato ribų, nepriklausomumo garantijų, santykių su valstybės valdžiomis. Tarptautinės organizacijos neramiai stebėdamos kintančią valstybių teisinę aplinką bando sukurti ar tobulinti instrumentus, nustatančius reikalavimus ir garantijas tiek nacionalinei žmogaus teisių institucijai, tiek ir ombudsmeno institucijai.

6.1. Subsidiarios žmogaus teisių gynimo institucijos

Ombudsmeno institucija[333] Švedijoje įkurta 1809 m. siekiant sudaryti sąlygas parlamentui prižiūrėti, ar teisėjai, valstybės tarnautojai ir kariškiai laikosi įstatymų. Terminas „ombudsmenas" švedų kalboje turi keletą reikšmių: atstovas, agentas, delegatas, teisininkas, kuratorius ar kitas asmuo, kitų asmenų įpareigotas veikti jų vardu ir tarnauti jų interesams. Šiandien Švedijoje nemažai pareigūnų, tarnaujančių valdymo institucijose ir privačiose agentūrose, bankuose, kompanijose, profesinėse sąjungose arba panašiose organizacijose, vadinami ombudsmenais. Parlamentas skiria ne tik parlamento, bet ir specialiuosius ombudsmenus: spaudos ombudsmeną, antimonopolijos ombudsmeną, vaiko teisių apsaugos ombudsmeną, lygių galimybių ombudsmeną, vartotojų teisių ombudsmeną ir kt. Visgi, tiek Švedijoje, tiek ir kitose Skandinavijos šalyse ombudsmeno institucija, skirta stebėti vykdomąją valdžią ir apsaugoti piliečius nuo biurokratizmo ir piktnaudžiavimo, o jos santykis su valstybės valdžios institucijomis formavosi ilgus šimtmečius.

Po antrojo pasaulinio karo, tarptautinei bendruomenei ieškant bendrų vardiklių taikai ir demokratijai, teisinės valstybės, valdžių padalijimo ir kitiems konstituciniams principams, žmogaus teisių garantijoms skatinti ombudsmeno institucijos įsišaknijo Europos valstybių teisinėse sistemose. Pažymėtina, kad jų atsiradimas nebuvo labai lengvas, nes kiekvienoje valstybėje vyko panašaus pobūdžio diskusijos: kaip šalia trinarės valstybės valdžios įkurti savarankišką, nepriklausomą valstybės instituciją, kokias mandato ribas nustatyti ir kokias galias suteikti. Kita vertus, tuo pačiu metu Vakarų Europos šalyse buvo ieškoma sprendimo kaip priartinti visuomenę prie vykdomosios valdžios, eliminuoti neteisėtą politinę ir kitokią įtaką biurokratijos sprendimams, užtikrinti sąžiningumą ir teisėtumą. Dėl šių priežasčių į ombudsmeno institucijos steigimą žiūrėta pakankamai palankiai.

Parlamento ombudsmeno institucija buvo sukurta Europos žemyne

333 Plačiau žr.: Žmogaus teisių apsaugos institucijos. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2009.

ir ilgainiui paplito šio žemyno valstybėse. Daugelyje Europos valstybių ombudsmeno institucijos steigimas ir kompetencijos ribos yra nustatytos konstitucijose[334]. Europos Tarybos Parlamentinės Asamblėjos rekomendacijose „Dėl ombudsmeno institucijos“[335] nustatyta, kad siekiant, jog ombudsmeno institucijos veikla būtų efektyvi, ši institucija turi būti įtvirtinta valstybės konstitucijoje. Institucija turėtų būti atskaitinga tik parlamentui, o vykdomosios valdžios institucijos bei kitos tiek valstybės, tiek privataus sektoriaus institucijos, valstybės tarnautojai ar politikai neturi teisės tiesiogiai ar netiesiogiai daryti įtaką ombudsmeno institucijos darbui. Ombudsmeno kaip žmogaus teises ginančio valstybės pareigūno nepriklausomumas – tai vienas iš esminių teisinės valstybės bruožų ir viena iš svarbiausių žmogaus teisių ir laisvių apsaugos garantijų. Labai svarbu Konstitucijoje ar įstatyme būtų nustatyti kvalifikaciniai reikalavimai ombudsmenui bei skaidri skyrimo procedūra, kad būtų išvengta politinės įtakos.

Taigi, ombudsmenas – tai nepriklausomas aukšto rango valstybės pareigūnas, skiriamas Parlamento, kurio pareigybė įsteigta atsižvelgiant į Konstituciją, nagrinėjantis žmonių skundus dėl neteisėto ir netinkamo administravimo, galintis tirti, kritikuoti, viešinti, bet negalintis panaikinti administracinių aktų. Savo veikloje jis ieško kaip išspręsti problemą tirdamas ir taikindamas. Jo autoritetas ir įtaka paremti Parlamento paskyrimu ir pasitikėjimu.[336] Atsižvelgiant į įgaliojimų ir sprendimų galią skiriasi ir ombudsmeno institucijų pavadinimai. Terminas „ombudsmenas“ vartojamas Švedijoje, Suomijoje, Danijoje, Norvegijoje, Jungtinėje Karalystėje, Airijoje, Nyderlanduose, Maltoje, Belgijoje, Izraelyje. Kitose valstybėse

334 Albanijoje, Armėnijoje, Austrijoje, Azerbaidžane, Bulgarijoje, Danijoje, Estijoje, Graikijoje, Gruzijoje, Ispanijoje, Izraelyje, Juodkalnijoje, Kirgizijoje, Kroatijoje, Lenkijoje, Lietuvoje, Makedonijoje, Maltoje, Nyderlanduose, Norvegijoje, Portugalijoje, Rusijoje, Serbijoje, Slovakijoje, Slovėnijoje, Suomijoje, Švedijoje, Ukrainoje, Vengrijoje.

335 The Recommendation of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe 1615 (2003). The Institution of Ombudsman.

336 Plačiau žr.: CAIDEN G.E., MACDERMOT N. and SANDLER A. *The Institution of Ombudsman.*// International Handbook of the Ombudsman. Evolution and Present Function /ed. Caiden G.E. / Greenwood Press, Westport, Connecticut; London, England, 1983, p. 13.

ši institucija vadinama žmogaus teisių gynėju, arba mediatoriumi (pvz., Slovakijoje, Čekijoje – *Public Defender of Rights*, Ispanijoje – *El Defensor del Pueblo*, Armėnijoje – *Human Rights Defender*, Belgijoje, Prancūzijoje, Liuksemburge – *Mediateur*), arba tiesiog parlamentiniu kontrolieriumi (pvz., Uzbekistane – *Authorized Person of the Oliy Majlis for Human Rights*, Lietuvoje – Seimo kontrolieriai).

Kiekviena valstybė, atsižvelgdama į nacionalinių žmogaus teisių gynimo institucijų sistemos tobulinimo poreikį ar tarptautinių organizacijų rekomendacijas, kūrė savitas parlamento ombudsmeno, taip pat ir specialiojo ombudsmeno (vaiko teisių apsaugos, lygių galimybių ir kt.) institucijas arba jų modelį pritaikė pagal kitose valstybėse veikiančias tradicijas. XX amžiuje ombudsmeno institucija išpopuliarėjo įvairiose pasaulio šalyse. Gana dažnai klasikinė ombudsmeno institucija vadinama skandinaviška, tačiau lyginant net ir šio regiono šalių ombudsmeno institucijas matyti, kad įgaliojimai skiriasi. Švedijos ir Suomijos ombudsmenai yra įgalioti ne tik atlikti vykdomosios ir teismų valdžios administravimo kontrolę, bet ir inicijuoti kaltinimus valstybės tarnautojams ir teisėjams. Norvegijos ir Danijos ombudsmenų įgaliojimai yra siauresni ir jie gali taikyti vadinamuosius švelnesnius sprendimus – rekomendacijas. Švelniųjų sprendimų tikslas – padėti žmogui greitu, lanksčiu ir ekonomišku sprendimu išvengti biurokratinio paralyžiaus.

Ispanija ir Portugalija, aštuntajame dešimtmetyje, žlugus diktatoriaus valdymui, sukūrė savitą ombudsmeno instituciją, kuriai suteiktas platus žmogaus teisių apsaugos mandatas. Ispanijos Konstitucijos 54 straipsnyje nustatyta, kad žmogaus teisių gynėjas (isp. *Defensor del Pueblo*) yra įgaliotas prižiūrėti administravimo institucijų veiklą ir atskaitingas Generaliniams Kortesams, tačiau jo kompetencijos ribas apibrėžia Konstitucijos IV skirsnyje įtvirtintų pagrindinių žmogaus teisių ir laisvių katalogas. Portugalijos Konstitucijos 23 straipsniu ombudsmenui (port. *Provedor de Justica*) paveda tirti skundus dėl viešųjų įstaigų veiksmų ar aplaidumo.

Esminis šios institucijos skirtumas nuo klasikinės ombudsmeno institucijos buvo ne tik platus mandatas žmogaus teisių srityje, suteikiant teisę

stebėti žmogaus teisių įgyvendinimą, tirti individualius skundus ar pradėti tyrimus savo iniciatyva, bet ir teisė kreiptis į Konstitucinį Teismą. Toks institucijos modelis tapo gerokai pranašesnis už klasikinės ombudsmeno institucijos modelį. Pradedant 1980 m., Lotynų Amerikos šalys išsiveržė iš autoritarinio režimo ir pasirinko demokratinį, keitėsi ne tik šių šalių valdymo forma, valdžios institucijų samprata ir tarpusavio santykiai, bet ir požiūris į žmogaus teisių apsaugą. Todėl buvo pasirinktas ispaniškasis – portugališkasis žmogaus teisių ombudsmeno institucijos modelis – Kolumbijoje (1991 m.), Argentinoje (1994 m.), Peru (1993 m., įteisinta 1996 m.), Panamoje (1997 m.), Bolivijoje (1998 m.), Ekvadore (1998 m.) ir kt.

XX a. pabaigoje keičiantis politiniam režimui Vidurio ir Rytų Europos šalyse, tarptautinės organizacijos ir Vakarų demokratijos šalys, besidalindamos konstitucinių vertybių apsaugos patirtimi, skatino valstybes steigti ombudsmeno institucijas. Dalis šių šalių pasirinko žmogaus teisių ombudsmeno instituciją – Lenkija (1987 m.), Kroatija (1992 m.), Slovėnija (1995 m.), Vengrija (1995 m.), Rusija (1997 m.), Rumunija (1997 m.), Moldova (1998 m.), Gruzija (įsteigta 1995 m., veiklą pradėjo 1998 m.) ir kt. Kaip reformų pasekmė žmogaus teisių ombudsmeno institucijos buvo įsteigtos ir keliose Afrikos šalyse – Namibijoje (1990 m.), Ganoje (1993 m.), Seišeliuose (1994 m.).[337] Atkreiptinas dėmesys, kad visos mūsų kaimyninės valstybės taip pat pasirinko būtent šį ombudsmeno institucijos modelį.

Lenkijos Konstitucijos 208 straipsnio 1 d. nustato, kad Piliečių teisių gynėjas (ombudsmenas) saugo Konstitucijoje ir kituose norminiuose aktuose įtvirtintas žmogaus ir piliečio laisves ir teises. Be to, Konstitucijos 191 straipsniu suteikta teisė tiesiogiai kreiptis į Konstitucinį Tribunolą dėl įstatymų ir tarptautinių sutarčių atitikties Konstitucijai, įstatymų atitikties ratifikuotoms tarptautinėms sutartims, kurioms ratifikuoti reikia išankstinio įstatyme išreikšto sutikimo, centrinių valstybės institucijų leidžiamų

337 REIF L. C. Building Democratic Institutions: the Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection. Harvard Human Rights Journal. 2000, vol. 13, p. 12.

teisės aktų atitikties Konstitucijai, ratifikuotoms tarptautinėms sutartims ir įstatymams, politinių partijų tikslų ar veiklos atitikties Konstitucijai.

Estijos Konstitucijos 139 straipsnis nustato, kad Teisingumo kancleris savo veikloje yra nepriklausomas asmuo, prižiūrintis įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios, vietos savivaldos institucijų leidžiamų teisės aktų atitikimą Konstitucijai ir įstatymams. Teisingumo kancleris vykdo pasiūlymų, jam pateiktų dėl įstatymų priėmimo ar pakeitimų, o taip pat pasiūlymų, liečiančių valstybinių įstaigų darbą, analizė ir esant reikalui pateikia pranešimą Parlamentui.

Nepriklausoma, kiekvienam lengvai prieinama ir „švelni“ viešojo administravimo kontrolė yra tiesiogiai susijusi su teisinės valstybės principu, užtikrina geresnę žmogaus teisių gintį ir kokybiškesnį, atsakingesnį viešąjį administravimą. Konstitucijoje įtvirtintas teisinės valstybės principas, be kitų reikalavimų, suponuoja ir valstybės pareigą užtikrinti teisinio reguliavimo tikrumą, stabilumą, teisėtų lūkesčių apsaugą.

Venecijos Principų[338], dažnai vadinamų demokratiniais ABC ombudsmeno institucijai, 16 p. nustatyta, jog ombudsmenui turi būti suteikta plati diskrecijos teisė nuspręsti dėl tyrimo savo iniciatyva, taip pat ir dėl skundo tyrimo eigos bei rezultato. Pats pareigūnas, vadovaudamasis teise ir savo sąžine, gali apsispręsti dėl tyrimo tikslų, objekto, ribų ir metodų. Todėl politikų aktyvus kišimasis, nurodymai arba iškvietimai dėl vykdomo tyrimo turėtų būti suprantami ne tik kaip trukdymas atlikti pareigas, bet ir nesilaikymas esminių konstitucinių principų. Jeigu ombudsmenas, laikydamasis įstatymų, priima rekomendacinio pobūdžio sprendimą, nesukeliantį teisinių pasekmių, turėtų būti gerbiamas jo sprendimas ir Venecijos principais garantuojama diskrecijos teisė, neperkeliant ginčo į teismus, nes tikras ginčas yra ne tarp ombudsmeno ir pareiškėjo, o pareiškėjo ir valdžios ar kitos institucijos, kur ombudsmenui, tekęs arbitro vaidmuo, nuvylė kurią nors ginčo pusę.

Taip pat ombudsmenui turi būti suteikta neribojama teisė gauti visus

338 European Commission for Democracy trough Law (Venice Commission). Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution (“The Venice Principles”), adopted 118th Plenary Session, Venice, 15-16 March, 2019.

tyrimui reikalingus dokumentus ir kitą medžiagą, įskaitant ir konfidencialius ar riboto naudojimo dokumentus, nevaržomai įeiti į bet kurias patalpas, įskaitant ir laisvės ribojimo vietas. Pagrindinis ombudsmeno veiklos tikslas yra išspręsti valstybės institucijos arba viešojo administravimo funkcijas atliekančios institucijos ir asmens, kurio teisės yra pažeistos, ginčą.

Europos Tarybos Parlamentinės Asamblėjos rekomendacijose „Dėl ombudsmeno institucijos“ ombudsmenui siūloma baigus dėl skundo ar savo iniciatyva pradėtą tyrimą, pasirinkti vieną iš trijų sprendimo būdų: rekomendaciją, ataskaitą arba viešinimą.

Kai kuriose valstybėse, pavyzdžiui, Albanijoje, Latvijoje, įstatymuose yra įtvirtinta, kad ombudsmenas tiria viešojo administravimo institucijų ir jų darbuotojų veiklą, kitose, pavyzdžiui, Bulgarijoje, Ispanijoje, Nyderlanduose, ombudsmeno kompetencijai priskirta tik vyriausybinių institucijų ir jų tarnautojų ar valstybės valdžios institucijų administravimo kontrolė, dar kitose valstybėse, pavyzdžiui, Danijoje, Graikijoje, įstatymas ombudsmenui suteikia teisę tirti ne tik valdžios arba viešojo administravimo institucijų, bet ir savivaldybių bei jų tarnautojų veiklą. Federacinėse Europos valstybėse, pavyzdžiui, Austrijoje, Belgijoje, Jungtinėje Karalystėje, yra įsteigtos regiono ombudsmeno institucijos, kurioms kartu pavesta ir savivaldybių administravimo kontrolė.

Gana dažnai ombudsmenas stengiasi taikiai išspręsti ginčą: taiko mediaciją, ieško abiem šalims priimtino sprendimo. Baigęs tyrimą, ombudsmenas priima rekomendacinio pobūdžio sprendimą, kuris laikytinas „švelnaus teisinio pobūdžio“ teisės aktu ir įgyvendinamas ne imperatyviai, o ombudsmeno motyvacija, jo autoriteto įtaka, kompetencija ir visuomenės pagarba pačiai ombudsmeno institucijai[339]. Rekomendacijose atskleidžiama netinkama institucijos ar pareigūno veikla, patariama, kaip išspręsti konkrečią situaciją ir galbūt išvengti panašių problemų ateityje, pasmerkiamas netinkamas elgesys, rekomenduojama kaltus asmenis

339 REIF, L. C. The International Ombudsman Anthology. The Hague: Kluwer Law International, 1999, p. 52.

patraukti atsakomybėn, pateikiama įtikinamų argumentų. Kai kurių autorių teigimu, nepriimdamas teisiškai privalomų sprendimų ombudsmenas išvengia nereikalingo bylinėjimosi teismuose, be to, švelnesniu, įtikinamu ir autoritetingu rekomendacinio pobūdžio sprendimu gali daug daugiau pasiekti[340]. Iš visų Europos valstybių parlamento ombudsmenų tik Jungtinės Karalystės ombudsmenų sprendimai gali būti skundžiami teismui.

Įstatymai suteikia ombudsmenui teisę inicijuoti tyrimą, dažniausiai remiantis žiniasklaidos ar trečiųjų asmenų suteikta informacija. Kai kuriose valstybėse reikalingas pagrindas tyrimui pradėti: gauta žodinė informacija, įtarimas dėl konkrečių pareigūnų veiksmų. Danijoje ombudsmenas pasirinktinai tiria, kaip valstybės institucijos užtikrina gerą administravimą ir gerbia asmenų teises. Vis dėlto daugelio ombudsmenų institucijų ataskaitose pabrėžiama, kad *ex officio* teise ombudsmenai naudojasi tirdami vadinamąsias žmogaus teisių klausimams jautrias institucijas: vaikų globos įstaigas, kalėjimus, nepilnamečių laisvės atėmimo vietas, psichiatrijos ligonines, migrantų sulaikymo centrus.

Pastaruoju metu keičiasi ir vadinamosios klasikinės ombudsmeno institucijos, praplečiant mandatą žmogaus teisių apsauga: nacionaline kankinimų prevencija pagal JT konvencijos prieš kankinimą ir kitokį žiaurų, nežmonišką ar žeminantį elgesį ar baudimą fakultatyvųjį protokolą, asmenų lygiateisiškumo užtikrinimu pagal ES direktyvas (išplečiant tiriamų subjektų ratą iki privataus sektoriaus), asmens duomenų apsaugos įgyvendinimo stebėsena, renkamų pareigūnų etikos kodekso laikymusi (tiriami nepotizmo, interesų konflikto, biudžetinių pinigų panaudojimo ir kt. klausimai), antikorupcijos, aplinkos apsaugos tyrimais ir t. t., arba vykdomos institucinės reformos, pavyzdžiui, Izraelio ombudsmenui papildomai suteiktas valstybės auditoriaus mandatas, Australijos ombudsmenui – žmogaus teisių užtikrinimo klausimai migracijos ir kovos su terorizmu srityje.

Specialiosios ombudsmeno institucijos. Kiekviena valstybė, siekdama užtikrinti kuo efektyvesnę žmogaus teisių įgyvendinimo apsaugą,

340 GOTTEHRER, D. M.; HOSTINA, M. The Classical Ombudsman Model. IŠ: G*regory*, R.; G*iddings*, P. (Ed.) Righting Wrongs. Amsterdam: IOS Press, 2000, p. 410.

steigia vis daugiau žmogaus teises ginančių institucijų. Jau minėta, kad įvairiose valstybėse (pavyzdžiui, Airijoje, Lenkijoje, Jungtinėje Karalystėje, Belgijoje, Suomijoje, Švedijoje) veikia atskiros specialiųjų ombudsmenų institucijos: lygių galimybių, vaiko teisių, žiniasklaidos, verslo, akademinės etikos ir kt. Visoms joms taikomi tie patys jau minėti reikalavimai kaip ir parlamento ombudsmenams: kad institucija būtų įsteigta vadovaujantis konstitucija ar įstatymu, nepriklausoma ir atskaitinga parlamentui kaip Tautos atstovybei, turėtų konkrečias teises, galias, priimamų sprendimų įgyvendinimo garantijas ir t. t. Kai kuriose Europos valstybėse (pavyzdžiui, Graikijoje, Nyderlanduose, Prancūzijoje) yra viena ombudsmeno institucija, Parlamentas skiria ne tik pagrindinį ombudsmeną, bet ir jo pavaduotojus konkrečioms žmogaus teisių sritims. Pavyzdžiui, Prancūzijoje po 2008 m. įvykusios konstitucinės reformos pertvarkytai ombudsmeno institucijai (pranc. *Defenseur des Droits*) Konstitucijos 71-1 straipsnyje nustatyta pareiga ne tik ginti nuo biurokratizmo ir piktnaudžiavimo, bet suteiktas platesnis mandatas žmogaus teisių apsaugos srityje: prižiūrėti, kad Valstybės administracija, teritorinės bendruomenės, viešosios įstaigos, taip pat bet kas, kam patikėta viešosios paslaugos užduotis ar kurio atveju organinis įstatymas priskiria jam kompetencijų, gerbtų teises ir laisves. Ombudsmenas turi tris pavaduotojus: saugumo etikos, vaiko teisių apsaugos ir lygiateisiškumo sritims. Nuo 1990 m. iki 2011 m. konstitucinės reformos Vengrijoje veikė parlamentinio ombudsmeno institucija (Pilietinių teisių ombudsmenas) ir specializuotos ombudsmenų institucijos (Asmens duomenų apsaugos ir informacijos laisvės, Tautinių ir etninių mažumų, Aplinkos apsaugos (ateities kartų) ombudsmenų institucijos). 2011 m. Konstitucijoje įsteigta nauja ombudsmeno institucija – Pagrindinių teisių ombudsmenas. Parlamentas šešerių metų kadencijai skiria ombudsmeną ir du jo pavaduotojus (vienas pavaduotojas atsakingas už „ateities kartų“ interesų apsaugą, kitas – už tautinių mažumų teises). Ombudsmeno institucijos mandatas yra labai platus: apima visas žmogaus teises. Ombudsmenas tiria skundus dėl pagrindinių teisių pažeidimų, gali atlikti tyrimus savo iniciatyva, gali kreiptis į Konstitucinį Teismą, bendros

kompetencijos ar specializuotus teismus, teikia metines ataskaitas, nuomones dėl įstatymų ar kitų teisės aktų, susijusių su žmogaus teisių reglamentavimu ar įgyvendinimu, projektų.

Reikia pabrėžti, kad Europoje specialiųjų ombudsmenų institucijos gana aktyviai bendradarbiauja tarpusavyje, jungiasi į bendrus forumus (pvz., vaiko teisių ombudsmenus vienija ENOC tinklas, lygių galimybių ombudsmenus – EQUINET ir pan.), dalijasi patirtimi, aktyviai bendradarbiauja su tarptautinėmis organizacijomis ir jų sutarčių komitetais, netgi teikia vadinamąsias „šešėlines“ ataskaitas apie žmogaus teisių padėtį. Jeigu ombudsmenas nepritaria savo vyriausybės pateiktai ataskaitai apie tarptautinės sutarties įgyvendinimą valstybėje, jis savo nuožiūra tos sutarties komitetui gali savarankiškai teikti kritišką ataskaitą, kuri vadinama šešėline. Tokios ataskaitos pateikimas dažniausiai simbolizuoja pareigūno ir jo institucijos savarankiškumą, aukštą kvalifikaciją ir, suprantama, prisideda prie sėkmingesnio ir efektyvesnio tarptautinės sutarties užtikrinamų žmogaus teisių įgyvendinimo valstybėje.

Atkreiptinas dėmesys, kad specialieji ombudsmenai, kaip ir parlamento ombudsmenai, savo valstybėse turi skirtingus įgaliojimus, jų priimami sprendimai skirtingai vertinami ir turi skirtingą galią. Pavyzdžiui, daugelio Vidurio ir Rytų Europos valstybių vaiko teisių ombudsmenai (Lietuvoje – vaiko teisių apsaugos kontrolierius) nagrinėja skundus, atlieka tyrimus savo iniciatyva (pvz., Lenkijos, Estijos, Latvijos, Lietuvos), o Skandinavijos šalyse vaiko teisių ombudsmenai nenagrinėja skundų, netiria atskirų situacijų, fokusuojasi į vaiko teisių žinomumo didinimą visuomenėje, vykdo įvairias švietimo veiklas vaikams ir jų tėvams. Kita vertus, vaiko teisių apsaugos ombudsmenų institucijų veiklos ribos yra gana plačios, nes siekiama užtikrinti sėkmingą Jungtinių Tautų vaiko teisių konvencijos įgyvendinimą ir ginti pažeistas vaikų teises, įtvirtintas nacionaliniuose teisės aktuose: tiek Konstitucijoje, tiek ordinarinėje teisėje. Vaiko teises ginančiam ombudsmenui tenka išskirtinis vaidmuo užtikrinti, kad visos valstybės valdžios, įstatymų leidžiamoji, vykdomoji ir išskirtiniais atvejais, netgi teisminė valdžia, visuose savo sprendimuose

vadovautųsi geriausiais vaiko interesais, o taip pat siekti, kad vaiko teisės būtų įgyvendinamos pilna apimtimi, bet ne mažiau nei nustatyta Vaiko teisių apsaugos konvencijoje. Kita vertus, vaiko teises ginantis ombudsmenas yra tarsi tiltas tarp valdžios institucijų ir visuomenės, ieškantis konsensuso ir pagarbos vaiko teisėms.

Lygių galimybių ombudsmenų įgaliojimai valstybėse taip pat labai skiriasi. Daugelis ne tik pozityviomis priemonėmis (švietimo ir prevecinėmis) siekia skatinti lygių galimybių pricipo įgyvendinimą, nagrinėja skundus, priima sprendimus; antai Lietuvoje lygių galimybių kontrolieriui dar suteikta teisė taikyti sankcijas. Tiesa, pabrėžtina, kad kai kurios Europos Sąjungos šalys įgyvendindamos įvairias lygias galimybes užtikrinančias ES direktyvas nusprendė institucinės priežiūros funkcijas pavesti ne ombudsmenams, o kitoms institucijoms (pvz., Danijoje – Žmogaus teisių apsaugos institutui), arba steigti specialias komisijas ir institucijas (pvz., Rumunijoje, Airijoje ir kt.). Tokiais atvejais išvengta nesusipratimo: kaip ombudsmenas gali skirti baudas? Kyla ir dar sudėtingesnis klausimas: ar ombudsmeno sprendimas skundžiamas teismui? Viena vertus, iš esmės sprendimas, sukeliantis teisinių padarinių, turėtų būti skundžiamas. Kita vertus, primintina, kad ombudsmeno instiucija atsirado būtent tam, kad padėtų žmogui apginti savo teises nemokant mokesčių, daug greičiau ir paprasčiau. Ombudsmeno sprendimo kokybę užtikrina aukšta kompetencija ir autoritetas.

6.2. Kitos nacionalinės žmogaus teisių institucijos

1946 m. Jungtinių Tautų ekonominės ir socialinės tarybos sesijos metu valstybėms narėms buvo pasiūlyta įkurti „nacionalines informacines institucijas ar žmogaus teisių komitetus, kurie bendradarbiautų su Jungtinių Tautų žmogaus teisių komisija“[341]. 1947 m. kovą Prancūzijos užsienio reikalų ministras įsteigė pirmąją pasaulyje nacionalinę žmogaus

341 ECOSOC Res. 2/9, 21 June 1946.

teisių instituciją.[342].

Jungtinių Tautų iniciatyvai aktyviai pritarė ir regionų organizacijos. Europos Tarybos Ministrų komitetas paragino valstybes nares išplėsti ombudsmeno institucijų mandatą, suteikti joms kuo daugiau galių: tirti skundus, reikšti nuomonę žmogaus teisių klausimais, užtikrinti gerą valstybės institucijų administravimą[343]. 1981 m. priimtos Afrikos žmogaus teisių chartijos 26 straipsnis įpareigoja valstybes „leisti steigti ir tobulinti nacionalines institucijas, ginančias žmogaus teises“, o 45 straipsnyje numatytas Afrikos žmogaus teisių komisijos bendradarbiavimas su nacionalinėmis institucijomis siekiant užtikrinti kuo tinkamesnę žmogaus teisių apsaugą. Afrikos žmogaus teisių komisijos veiklą aktyviai rėmė Jungtinių Tautų žmogaus teisių centras, teikęs visokeriopą pagalbą įvairiais žmogaus teisių, ypač nacionalinių institucijų steigimo ir kompetencijos, klausimais. Reikia pabrėžti, kad 1990 m. pasaulyje buvo įkurtos tik aštuonios nacionalinės žmogaus teisių institucijos, iš jų – tik dvi Europoje[344]. 1991 m. Paryžiuje buvo nustatyti pagrindiniai nacionalinės žmogaus teisių institucijos principai, dar vadinami Paryžiaus principais, kuriuos vėliau priėmė ir paskelbė ir Žmogaus teisių komisija[345]. Paryžiaus principai siūlo valstybėms įkurti nepriklausomas, tik parlamentui kaip tautos atstovybei atskaitingas nacionalines žmogaus teisių institucijas ir nustato, kad nacionalinė žmogaus teisių institucija turi būti įsteigta vadovaujantis konstitucijos ar įstatymo nuostatomis, kuriose būtų aiškiai apibrėžta jos

V

342 1946 m. ji vadinosi Konsultacine komisija tarptautinėms sutartims kodifikuoti, valstybės teisėms ir pareigoms bei žmogaus teisėms nustatyti (pranc. *Commission consultative pour la codifcation du droit international et la definition des droits et devoirs des Etats et des droits de l'homme*), 1984 m. pavadinta Žmogaus teisių konsultacine komisija (pranc. *Commission consultative des droits de l'homme*), o 1989 m. – Prancūzijos nacionaline patariamąja žmogaus teisių komisija (pranc. *Commission nationale consultative des droits de l'Homme*).

343 Rec. No. R(85)13 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to Member States on the Institution of Ombudsman, 23 September 1985.

344 Prancūzijoje (1947 m.), Kanadoje (1962 m.), Naujojoje Zelandijoje (1978 m.), Australijoje (1981 m.), Gvatemaloje (1984 m.), Danijoje (1987 m.), Filipinuose (1987 m.), Meksikoje (1990 m.).

345 Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles). General Assembly Resolution 48/134, 1993.

kompetencija ir pakankamai plačios teisės: vykdyti žmogaus teisių stebėseną, konsultuoti įstatymų leidėją, vykdomąją ir teismų valdžią bei kitas valstybės institucijas, o kartu ir kritikuoti priimamus sprendimus, šviesti visuomenę žmogaus teisių srityje, organizuoti viešuosius debatus, didinti žmogaus teisių turinio žinomumą, bendradarbiauti su Jungtinių Tautų sutarčių komitetais ir kitomis tarptautinėmis ir regionų organizacijomis, bei galia įgyvendinti žmogaus teisių standartus nacionaliniu lygmeniu. Suprantama, kad institucijos steigimo ir funkcijų reglamentavimas Konstitucijoje yra didesnis stabilumo ir pagarbos valstybėje garantas[346], tačiau yra labai svarbu, kad įstatymų leidėjas išsamiai nustatytų institucijos statusą, steigimą, funkcijas, finansavimo šaltinius ir kt.

XX a. paskutiniam dešimtmetyje ne mažai Vidurio ir Rytų Europos, Afrikos ir Azijos valstybių pasirinko demokratiją, suvokė žmogaus teisių užtikrinimo svarbą. Šaltojo karo metu žmogaus teisių politika buvo sudėtinė Vakarų Europos valstybių užsienio politikos dalis, o po 1990 m. Europos valstybės labiau pabrėžė žmogaus teisių svarbą vidaus teisėje ir ėmėsi aktyviai steigti nacionalines žmogaus teisių institucijas. Primintina, kad nemažai Pietų, Vidurio ir Rytų Europos, taip pat ir kitų regionų valstybių nusprendė ombudsmeno institucijai suteikti daug daugiau teisių ir laikyti ją nacionaline žmogaus teisių institucija.

Šiandien Pasaulinis nacionalinių žmogaus teisių institucijų aljansas (GANHRI), vertinantis nacionalinės žmogaus teisių institucijos reglamentavimo ir veiklos atitikimą Paryžiaus principams, vienija daugiau nei šimtą skirtingų nacionalinių institucijų (komisijų, institutų, ombudsmeno institucijų) iš įvairių pasaulio šalių bei teikia rekomendacijas toms šalims, kurių institucijos neatitinka keliamų reikalavimų (pavyzdžiui, pareigūnus skiria valstybės vadovas, o ne parlamentas kaip tautos atstovybė, arba iš institucijos veiklos ataskaitų suprantama, kad institucija negali veikti savarankiškai, nėra užtikrinami pakankami žmogiškieji ir finansiniai resursai).

346 Nacionalinės žmogaus teisių institucijos įsteigtos ir jų funkcijos įtvirtintos Filipinuose, Ganoje, Gruzijoje, Pietų Afrikos Respublikoje, Malavyje, Ugandoje, Zambijoje ir kitose valstybėse.

Teisminės valdžios svarba užtikrinant žmogaus teisių ir laisvių apsaugą bei gynybą yra išskirtinė ir ypatinga. Tik efektyvi teisminė valdžia gali būti laikoma žmogaus teisių ir laisvių apsaugos garantu, bet kada pasiruošusiu apginti pažeistas žmogaus teises ir laisves. Visų demokratinių valstybių konstitucijos įtvirtina teisę kreiptis į teismą, jei žmogus mano, kad jo teisės pažeistos, be to, konstitucija užtikrina teismo nepriklausomumą, t. y. kad teisėjas priimdamas sprendimą remiasi tik įstatymu, o kilus abejonių dėl įstatymo konstitucingumo kreipiasi į konstitucinės justicijos instituciją. Be to, demokratinėje valstybėje teismo sprendimą gali panaikinti tik aukštesnės instancijos teismas. Joks valstybės pareigūnas (valstybės vadovas, vyriausybės vadovas ar ombudsmenas), jokia institucija negali kištis į teisingumo vykdymą, visada visi privalo gerbti teismų sprendimus ir juos besąlygiškai vykdyti.

Konstitucinis Teismas – savarankiškas ir nepriklausomas teismas, pagal savo kompetenciją spręsdamas žemesnės galios teisės aktų (jų dalių) atitikties aukštesnės galios teisės aktams klausimą, *inter alia* Konstitucijai, bei vykdydamas kitus konstitucinius įgaliojimus vykdo konstitucinį teisingumą, garantuoja Konstitucijos viršenybę teisės sistemoje ir konstitucinį teisėtumą. Todėl jis vertintinas kaip žmogaus teisių apsaugos institucija, nes interpretuodamas Konstitucijos nuostatas, kartu ir žmogaus teises reglamentuojančias Konstitucijos nuostatas atskleidžia žmogaus teisių turinį, jų ribas, tarpusavio derinimo būdus. Paprastai Konstitucijos nuostatos nustato subjektų, galinčių kreiptis į Konstitucinį Teismą dėl įstatymų ir poįstatyminių teisės aktų konstitucingumo, ratą, sykiu daugelyje demokratinių Europos valstybių yra suteikta individualaus konstitucinio skundo teisė kiekvienam asmeniui, kurio skundas atitinka įstatymu nustatytus kreipimosi reikalavimus. Pripažintina, kad konstitucinis individualus skundas iš esmės prisidėjo prie geresnės ir efektyvesnės žmogaus teisių apsaugos, kai Konstitucinis Teismas dažniau nagrinėja žmogaus teisių klausimus.

Nors Konstituciniai Teismai sprendžia konstitucingumo klausimus ir brėžia aiškias teisines ribas žmogaus teisių apsaugos srityje, dažnai

visuomenė juos supranta kaip moralės, ypač sudėtingais, kontraversiškai vertinamais klausimais, pavyzdžiui, mirties bausmės nesuderinamumo su teise į gyvybę (nagrinėjo Pietų Afrikos, Vengrijos, Lietuvos konstituciniai teismai), teisės į abortą arba moters teisės į nėštumo nutraukimą (Prancūzijos konstitucinė taryba ir JAV Aukščiausiasis Teismas šią teisę aiškino kaip teisės į privataus gyvenimo apsaugą sudedamąją dalį), lyties keitimo ar tos pačios lyties asmenų santuokos / partnerystės pripažinimo (JAV Aukščiausiasis Teismas), teisės į sveikatos apsaugą, ypač visuotinio skiepijimo reglamentavimu įvedant privalomumą ir tam tikrus ribojimus (Prancūzijos, Čekijos, Slovėnijos, Italijos) ir kt.

Nagrinėdami žmogaus teisių ribų nustatymo ir teisėto ribojimo taikymo klausimus, Konstituciniai Teismai savo jurisprudencijoje taip pat plėtoja nepaprastosios padėties instituto taikymo doktriną (Ispanijos, Italijos, Austrijos, Prancūzijos). Konstitucijose ieškant balanso tarp konstitucinių vertybių apsaugos ir valdžios diskrecijos nepaprastosios padėties metu labai svarbus konstitucinis aiškumas kokios teisės negali būti ribojamos, o kurios gali būti, kokie teisės aktai gali būti keičiami, kaip gali kisti vykdomosios valdžios įgaliojimai ekstraordinarioje situacijoje.

Europos valstybių Konstituciniai Teismai savo jurisprudencijoje nagrinėja įvairius religijos laisvės ribų nustatymo bei derinimo su kitomis teisėmis (pavyzdžiui, teise į privataus gyvenimo apsaugą, teise į sveikatos apsaugą ar teise į švietimą) klausimus, kaip antai religinių simbolių ir rūbų, dengiančių veidą, galvą, leistinumą viešosiose vietose, įskaitant mokyklas, sveikatos ar švietimo paslaugų atsisakymo dėl religijos suderinamumo su geriausių vaiko interesų užtikrinimo apsauga ir kt.

Primintina, Konstitucinis Teismas yra saistomas savo ankstesnių interpretacijų. Suprantama, kad teisinėje valstybėje panašios bylos turi būti sprendžiamos panašiai. Todėl Konstitucijos išaiškinimais (oficialiąja doktrina) vadovaujamasi kitose konstitucinės justicijos bylose. Palaipsniui lakoniška Konstitucijos nuostata įgauna turinį. Taip daugėja oficialių Konstitucijos nuostatų išaiškinimų ir dėl konstitucinės jurisprudencijos konstitucinio akto tekstas, neretai su neaiškumais ar vidinėmis priešpriešomis,

įgauna nuoseklios, darnios aukščiausiųjų normų ir principų sistemos pavidalą, virsta neginčijamu įstatymų ir kitų teisės aktų teisiškumo tikrinimo matu. Praėjus tam tikram laikui apie konstitucinį tekstą susidaro jurisprudencijos masyvas, turintis aiškių bruožų ir ypatumų[347].

6.3. Tarptautinės žmogaus teisių gynimo institucijos

Klasikinė tarptautinė teisė, apimdama iš esmės tik valstybių santykius, individo beveik nepaveikė[348]. Šiuolaikinėje tarptautinėje teisėje individo padėtis iš esmės pasikeitė. Dabar tarptautinė teisė jau tiesiogiai įtvirtina tam tikras individo teises, laisves ir pareigas[349]. Didžiausia individo teisių dalis yra ir bus reguliuojama vidaus teisės normomis ir užtikrinama pasitelkus valstybės institucijas, o tarptautinės priemonės liks subsidiarios (papildomos), t. y. veikiančios ten, kur valstybės mechanizmas neveikia arba negali veikti[350]. Nacionalinės teisės normos, o ypač nacionalinės valstybių konstitucijos, yra principinės įtvirtinant ir ginant individo teises, suteikiant jam veiksmingas teisinės gynybos priemones jo tariamai pažeistoms teisėms ir pagrindinėms laisvėms atstatyti nacionaliniu lygmeniu.

Tarptautinė žmogaus teisių teisė, kuri formuojama universaliu ir regioniniu lygmeniu, įpareigoja valstybes sąžiningai laikytis prisiimtų tarptautinių įsipareigojimų (1969 m. JT Vienos konvencijos dėl sutarčių teisės 26 straipsnis, *pacta sunt servanda* principas).

Valstybės, tapdamos tarptautinių sutarčių dalyvėmis, įsipareigoja pagal tarptautinę teisę gerbti, ginti ir garantuoti žmogaus teises. Pareiga gerbti reiškia valstybės susilaikymą nuo kišimosi į naudojimąsi žmogaus

347 Plačiau: JARAŠIŪNAS, E. Jurisprudencinė konstitucija. *Jurisprudencija*, 2006, Nr. 12(90), p. 24 – 33; MESONIS, G. Kai kurie Konstitucijos interpretavimo aspektai: *expressis verbis* ribose. *Jurisprudencija*, 2008, Nr. 5(107), p. 19 –27; SINKEVIČIUS, V. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisdikcijos ribos. *Jurisprudencija*, 2002, Nr. 30(22), p. 132 –147.

348 VADAPALAS, V. Tarptautinė teisė. Eugrimas. Vilnius, 2006, p. 262. Apie klasikinę ir šiuolaikinę tarptautinę teisę žr. p. 19–22.

349 *Ibid*.

350 *Ibid*.

teisėmis ar tokio naudojimosi mažinimą. Pareiga ginti reiškia valstybės pareigą ginti individus ir jų grupes nuo žmogaus teisių pažeidimų. Valstybės pareiga garantuoti reiškia valstybės pozityvius įsipareigojimus imtis atitinkamų veiksmų, kad būtų užtikrintas naudojimasis žmogaus teisėmis[351].

Viena vertus, ratifikuodamos tarptautines žmogaus teisių sutartis ar kitais būdais išreikšdamos savo privalomumą tokioms sutartims, valstybės įsipareigoja suderinti vidaus teisės priemones ir įstatymus su tarptautinių sutarčių reikalavimais. Jei vidaus teisė nesugeba atstatyti pažeistų žmogaus teisių valstybės viduje, įsijungia individualių skundų procedūra ir (ar) kiti tarptautiniai mechanizmai, veikiantys regioniniu ar universaliu tarptautiniu mastu, kurie užtikrina tarptautinių žmogaus teisių standartų įgyvendinimą nacionaliniu lygmeniu.

Kita vertus, konstituciniai teismai dažnai atvirai deklaruoja Konstitucijos atvirumą tarptautinei ir Europos Sąjungos teisei, pabrėžia, kad negali būti nustatyti žemesni žmogaus teisių standartai, nei nustatyti tarptautinėje teisėje[352], taip pat leidžia remiantis konstitucija nustatyti aukštesnius žmogaus teisių apsaugos standartus nei nustatytieji tarptautinėje teisėje.

Šiuolaikinėje tarptautinėje teisėje žmogaus teisių apsauga turi būti vertinama kaip daugiasluoksnė, apimanti įvairius žmogaus teisių apsaugos lygmenis. Žmogaus teisės ir pagrindinės laisvės yra ginamos:

- tarptautiniu universaliu (pasauliniu) lygmeniu (Jungtinės Tautos);
- tarptautiniu regioniniu lygmeniu (pavyzdžiui, Europos Taryba, Arabų Valstybių Lyga, Afrikos Sąjunga ir kt.);
- nacionaliniu lygmeniu, kuriame itin reikšmingos nacionalinės žmogaus teisių gynybos sistemos, ir, pirmiausia, nacionaliniai konstituciniai teismai, kurie praktiškai ir veiksmingai įgyvendina ne tik nacionalinėse konstitucijoje, bet ir tarptautinėje bei Europos

351 United Nations. International Human Rights Law Prieiga per internetą: https://www.ohchr.org/en/instruments-and-mechanisms/international-human-rights-law [interaktyvus, žiūrėta 2024-10-24].

352 Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. gruodžio 9 d., 2014 m. kovo 18 d. nutarimai.

Sąjungos teisėje nustatytus žmogaus teisių apsaugos standartus;
- Europos Sąjungos lygmeniu.

Pažymėtina, kad šie lygmenys negali būti priešpriešinami vienas kitam; jie turi būti laikomi tos pačios sistemos – žmogaus teisių apsaugos sistemos – sudėtinėmis dalimis, kurios visos siekia to paties tikslo – tinkamos ir veiksmingos žmogaus teisių apsaugos. Todėl šios sistemos turi sąveikauti, bendradarbiauti viena su kita tam, kad žmogaus teisių apsauga tiek tarptautiniu, tiek nacionaliniu lygmeniu būtų reali ir praktiška, – taip savo bylose teigia ir, pavyzdžiui, Europos Žmogaus Teisių Teismas (Didžiosios Kolegijos 2010 m. kovo 23 d. sprendimas *Cudak prieš Lietuvą* byloje (peticijos Nr. 15869/02, § 58).

Europos Sąjunga yra itin specifinė supranacionalinė tarptautinė organizacija, ji itin sparčiai vysto savo žmogaus teisių ir laisvių apsaugos sistemą, kurios centrine ašimi laikoma 2000 m. gruodžio 7 d. pasirašyta ir 2007 m. gruodžio 12 d. Strasbūre patikslinta Europos Sąjungos Pagrindinių teisių chartija (toliau – Pagrindinių teisių chartija arba Chartija), kuri 2009 m. gruodžio 1 dieną, įsigaliojus Europos Sąjungos Lisabonos sutarčiai, tapo teisiškai privaloma. Šiai Chartijai atsižvelgiant į Europos Sąjungos sutarties 6 straipsnio 1 dalį yra suteikta tokia pat teisinė galia kaip ir Sutartims. Pagrindinių teisių chartijos Preambulėje, be kita ko, pabrėžtas tikslas, atsižvelgiant į visuomenėje vykstančius pokyčius, socialinę pažangą ir mokslo bei technologijų laimėjimus, stiprinti pagrindinių teisių apsaugą, labiau jas išryškinti Chartijoje[353]. Chartijos nuostatų privalo laikytis Europos Sąjungos institucijos, agentūros ir jos pareigūnai, taip pat ir valstybės narės, įgyvendindamos Europos Sąjungos teisę (Chartijos 51 straipsnis).

Taigi žmogaus teisių apsaugos imperatyvas yra prioritetinė kryptis tiek remiantis konstitucine, tiek tarptautine teise.

353 Prieiga per internetą: Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija (europa.eu) [Interaktyvus, žiūrėta 2024-10-16].

6.3.1. Universali žmogaus teisių apsaugos sistema

Jungtinės Tautos įkurtos 1945 m. spalio 24 dieną, įsigaliojus Jungtinių Tautų Chartijai, kuri buvo pasirašyta 1945 m. birželio 26 d. San Franciske vykusioje konferencijoje. 2024 m. lapkričio mėnesio duomenimis, šios pasaulinės organizacijos narėmis buvo 193 valstybės[354]. Jungtinių Tautų Chartijos 1 straipsnyje numatyti šios universalios tarptautinės organizacijos tikslai ir veiklos kryptys, tarp kurių svarbiausias – tarptautinės taikos ir saugumo palaikymas bei ėmimasis veiksmingų kolektyvinių priemonių užkirsti kelią grėsmėms taikai ir agresijos aktams, šių kliūčių šalinimas. Sykiu Jungtinių Tautų Chartijoje pabrėžiamas ir šios organizacijos tikslas siekti tarptautinio bendradarbiavimo, be kita ko, skatinant ir užtikrinant pagarbą žmogaus teisėms ir pagrindinėms laisvėms visiems asmenims be jokios diskriminacijos dėl rasės, lyties, kalbos ar religijos.

1948 m. gruodžio 10 dieną Jungtinių Tautų Generalinė Asamblėja paskelbė *Visuotinę žmogaus teisių deklaraciją* (toliau – ir Deklaracija), kuri įtvirtino žmogaus teisių apsaugą kaip vieną pagrindinių Jungtinių Tautų veiklos sričių. Ši Deklaracija yra pirmasis kodifikuotas visas žmogaus teises apimantis rinkinys, kuriame įtvirtintos tiek pilietinės (fundamentalios) žmogaus teisės (pavyzdžiui, 3 straipsnis, kuriame ginama kiekvieno teisė į gyvybę, laisvę ir asmens saugumą arba 5 straipsnis, draudžiantis kankinimus ar žiaurų elgesį), tiek ekonominės bei socialinės teisės (pavyzdžiui, 17 straipsnis, kuris numato kiekvieno teisę tiek vienam, tiek kartu su kitais turėti nuosavybę, draudžiant ją savavališkai atimti, arba Deklaracijos 22 straipsnis, numatantis kiekvienam visuomenės nariui teisę į socialinę apsaugą), tiek kultūrinės teisės (pavyzdžiui, 27 straipsnis, suteikiantis teisę kiekvienam laisvai dalyvauti bendruomenės kultūriniame gyvenime, gėrėtis menu, dalytis mokslo pažangos laimėjimais ir jų teikiama nauda), tiek politinės teisės (Deklaracijos 21 straipsnis,

354 United Nations Prieiga per internetą: https://research.un.org/en/unmembers?_gl=1*1k4s93l*_ga*MTEwMDAzNzQyOC4xNzI3NDI2MDA2*_ga_TK9BQL5X7Z*MTczMjEwNzU1My43LjEuMTczMjEwNzU4Mi4wLjAuMA [interaktyvus, žiūrėta 2024-11-20].

suteikiantis kiekvienam teisę tiesiogiai arba per laisvai išrinktus atstovus dalyvauti valdant savo šalį, lygiomis sąlygomis stoti į savo šalies valstybinę tarnybą bei dalyvauti periodiškuose ir teisinguose rinkimuose). Visuotinės žmogaus teisių deklaracijos ypatumas yra ir tas, kad tai yra vienintelis tarptautinis dokumentas numatantis asmens pareigas visuomenei (tai Deklaracijos 29 straipsnis, kuriame pabrėžta, kad kiekvienas turi pareigas bendruomenei, kurioje vienintelėje yra galimas laisvas ir visokeriopas jo asmenybės vystymasis).

Visuotinė žmogaus teisių deklaracija yra laikoma žmogaus teisių bendru idealu, kurio turi siekti visos tautos ir visos valstybės. Visuotinėje žmogaus teisių deklaracijoje atsispindi valstybių pasiryžimas imtis visų reikiamų priemonių žmogaus teisėms apsaugoti ir ginti visame pasaulyje (Deklaracijos Preambulė). Itin svarbu tai, kad Deklaracijos 1 straipsnyje įtvirtintas prigimtinis žmogaus teisių pobūdis, ir pabrėžiama, kad visi žmonės gimsta laisvi ir lygūs savo orumu ir teisėmis. Jiems yra suteiktas protas ir sąžinė, ir jie turi elgtis vienas su kitu kaip broliai. Šios Visuotinėje žmogaus teisių deklaracijoje įtvirtintos vertybės ginamos ir Konstitucijoje, kuri pabrėžia valstybės pareigą užtikrinti žmogaus orumo apsaugą ir gynimą (Konstitucinio Teismo 2000 m. gegužės 8 d., 2009 m. rugsėjo 2 d., 2023 m. birželio 7 d. nutarimai). Konstitucinis Teismas yra akcentavęs, kad žmogaus kaip laisvos asmenybės orumas neatskiriamas nuo jo asmens neliečiamumo; vienu iš konstitucinės žmogaus orumo apsaugos elementų laikytina Konstitucijos 21 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta asmens neliečiamumo garantija (2017 m. gruodžio 19 d. išvada).

1948 m. priimta Visuotinė žmogaus teisių deklaracija nėra teisiškai privalomas dokumentas, tačiau jo svarba yra neabejotina; šiuo universaliu dokumentu remiasi kiti tarptautiniai sutartiniai žmogaus teisių dokumentai (pavyzdžiui, 1989 m. JT Vaiko teisių konvencijos, 2006 m. JT Konvencijos dėl neįgaliųjų teisių, 1950 m. Europos žmogaus teisių konvencijos Preambulės ir kt.).

Jungtinių Tautų žmogaus teisių apsaugos sistemos pagrindu laikomi šie itin svarbūs Jungtinių Tautų rėmuose priimti žmogaus teisių

apsaugos dokumentai: minėta 1948 m. Visuotinė žmogaus teisių deklaracija, 1966 m. priimtas JT Tarptautinis pilietinių ir politinių teisių paktas bei du šio Pakto Papildomi protokolai (1966 m. Papildomas protokolas dėl peticijos teisės ir 1989 m. Papildomas protokolas dėl mirties bausmės panaikinimo), taip pat 1966 m. priimtas JT Tarptautinis ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių paktas. Šie dokumentai sudaro vadinamąjį Universalų žmogaus teisių bilį[355] (angl. *International Bill of Human Rights*), t. y. teisinį pagrindą, kuriuo remiasi visa Jungtinių Tautų žmogaus teisių apsaugos sistema. Prie šio Universalaus žmogaus teisių bilio dokumentų galima pridėti ir 2008 m. priimtą JT Tarptautinio ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių pakto Papildomą protokolą, kuriuo buvo pavesta šio Pakto teisių įgyvendinimo kontrolė ir individualių pranešimų (skundų) pagal jį nagrinėjimas JT Ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių komitetui. Be šių fundamentalių tarptautinių dokumentų, Jungtinių Tautų sistemoje priimta daug kitų labai svarbių dokumentų žmogaus teisių apsaugos srityje (kaip antai, 1984 m. JT Konvencija prieš kankinimą ir kitokį žiaurų, nežmonišką elgesį ir baudimą ir jos 2002 m. Papildomas protokolas; 2006 m. JT Konvencija dėl neįgaliųjų asmenų teisių ir jos Papildomas protokolas (2006 m.)[356].

Jungtinių Tautų žmogaus teisių sistemos institucinė sąranga susideda iš kelių ramsčių. Visų pirma, tai Jungtinių Tautų Chartijos pagrindu įkurtos specialios institucijos (pvz., iki 2006 m. veikusi Žmogaus teisių komisija, o nuo 2006 m. ją pakeitusi Žmogaus teisių taryba). Antra, tai kiti specialūs mechanizmai, kurie gali veikti tiek Žmogaus teisių tarybos aprėptyje, tiek atskirai (pvz., Skundų procedūra ar Specialios procedūros ir kt.[357]), gali būti sudaromos nepriklausomų ekspertų ar darbo grupės

355 United Nations. International Human Rights Law Prieiga per internetą: https://www.ohchr.org/en/instruments-and-mechanisms/international-human-rights-law [interaktyvus, žiūrėta 2024-11-19].

356 United Nations. Human Rights instruments [interaktyvus, žiūrėta 2024-11-20]. Prieiga per internetą: https://www.ohchr.org/en/instruments-listings.

357 GAILIŪTĖ, D. Tarptautinės žmogaus teisių apsaugos institucijos. *Žmogaus teisių apsaugos institucijos.* Kolektyvinė monografija. Mykolo Romerio Universitetas, Vilnius, 2009, p. 264.

(pvz., Mažumų klausimų forumas, Socialinis forumas[358] ir kt.).

Jungtinių Tautų apimtyje itin svarbūs žmogaus teisių mechanizmai, sukurti priimtų tarptautinių konvencijų pagrindu (įsteigiant tam tikras žmogaus teisių gynybos institucijas (organus). Jie itin reikšmingi ginant žmogaus teises ir gerinant jų padėtį visame pasaulyje. Remiantis universaliomis tarptautinėmis sutartimis įsteigti žmogaus teisių organai yra nepriklausomų ekspertų komitetai, kurie prižiūri tam tikros, fundamentalios tarptautinės žmogaus teisių sutarties įgyvendinimą. Pastaruoju metu, remiantis Jungtinėmis Tautomis, veikia dešimt tarptautinių žmogaus teisių sutarčių pagrindu įsteigtų nepriklausomų ekspertų komitetų[359] (ekspertai turi būti pripažinti profesionalai žmogaus teisių srityje, jie yra nominuoti ir valstybių renkami nustatytam keturių metų laiko tarpui, kuris gali būti atnaujinamas).

Taigi atitinkamos tarptautinės sutarties pagrindu įsteigtas ekspertų komitetas, kuriam pavesta kontroliuoti žmogaus teisių įgyvendinimą tam tikroje konkrečioje srityje, t. y. kaip valstybės vykdo šią konkrečią tarptautinę sutartį, yra pagrindinis tarptautinis organas, prižiūrintis valstybių įsipareigojimų pagal sutartį vykdymą. Tačiau įsteigto komiteto veikla iš esmės priklauso nuo jam tos tarptautinės sutarties pagrindu suteikiamos konkrečios kompetencijos. Sutarčių pagrindu įsteigtų komitetų veikla yra (gali būti, priklausomai nuo jam suteiktos kompetencijos) trejopo pobūdžio:

- valstybių tam tikros tarptautinės sutarties dalyvių pateiktų ataskaitų (tiek pirminių, tiek periodinių) apie pažangą vykdant atitinkamą tarptautinę sutartį svarstymas;
- individualių ir (ar) tarpvalstybinių pranešimų (peticijų) prieš atitinkamą valstybę svarstymas; tai efektyviausia priemonė;
- specialių tyrimo procedūrų inicijavimas sunkių ir masinių

358 *Ibid,* ten pat, p. 267. Žiūrėti taip pat - Prieiga per internetą: https://www.ohchr.org/en/instruments-and-mechanisms [interaktyvus, žiūrėta 2024-11-20].

359 United Nations Human Rights Treaty Bodies Prieiga per internetą: https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/individual-communications#overviewprocedure [interaktyvus, žiūrėta 2024-11-20].

pažeidimų atvejais (angl. Inquiry procedure);

- Šiuo metu Jungtinių Tautų lygmeniu 9 universalių tarptautinių sutarčių pagrindu įsteigti komitetai gali gauti ir nagrinėti, atsižvelgiant į tam tikras nustatytas sąlygas, individualius skundus ar pranešimus;
- Rasinės diskriminacijos panaikinimo komitetas, įsteigtas 1965 m. JT Tarptautinės konvencijos dėl visų formų rasinės diskriminacijos panaikinimo pagrindu (kuriam pagal šios Konvencijos 1999 m. Papildomo protokolo 1 straipsnį pripažįstama teisė gauti ir nagrinėti asmenų ir asmenų grupių pranešimus dėl šios Konvencijos pažeidimų);
- Žmogaus teisių komitetas, įsteigtas 1966 m. JT Tarptautinio pilietinių ir politinių teisių pakto pagrindu (pagal šio Pakto 1966 m. Papildomą protokolą Komitetui suteikta kompetencija priimti ir nagrinėti privačių asmenų pranešimus dėl Pakte numatytų teisių ir laisvių pažeidimų);
- pagal 1966 m. JT Ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių paktą joks tarptautinis organas šiam paktui įgyvendinti nebuvo įsteigtas; tik 2008 m. priimtas šio Pakto Papildomas protokolas[360], kuriuo buvo pavesta Jungtinių Tautų ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių komitetui, kuris yra nepriklausomų ekspertų institucija (įsteigta 1985 m. JT Ekonominės ir socialinės tarybos rezoliucijos 1985/17 pagrindu) ir kurią sudaro 18 nepriklausomų ekspertų (žmogaus teisių apsaugos srities profesionalų), gauti ir nagrinėti asmenų ir asmenų grupių pranešimus pagal šį 1966 m. JT Ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių paktą. Taigi šiuo atveju atsižvelgiant į tarptautinę sutartį joks naujas tarptautinis organas (komitetas) nebuvo sukurtas, tačiau minėto Pakto priežiūra buvo pavesta jau veikiančiam JT Ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių komitetui;

360 Prieiga per internetą: https://www.ohchr.org/sites/default/files/OProtocol_en.pdf [Interaktyvus, žiūrėta 2024-11-20].

- Moterų diskriminacijos panaikinimo komitetas, įsteigtas 1979 m. JT Konvencijos dėl visų formų diskriminacijos panaikinimo moterims pagrindu (pagal šios Konvencijos 1999 m. fakultatyvinį protokolą šiam Komitetui suteikta kompetencija gauti ir nagrinėti nukentėjusiųjų asmenų pranešimus);
- Remiantis JT Konvencija prieš kankinimą ir kitokį žiaurų, nežmonišką ar žeminantį elgesį ar baudimą (17 straipsnis) įsteigtas Komitetas prieš kankinimą, kuris prižiūri, kaip Konvencija įgyvendinama valstybėse, Konvencijos dalyvėse, todėl jos yra įpareigotos teikti reguliarias ataskaitas Komitetui; pagal Konvencijos 21 ir 22 straipsnius Komitetui suteikta kompetencija gauti ir svarstyti tarpvalstybinius pranešimus ir individualius skundus dėl šios Konvencijos pažeidimų);
- Vaiko teisių komitetas, veikiantis 1989 m. JT Vaiko teisių konvencijos pagrindu (šiam Komitetui 2011 m. priimto Papildomo protokolo pagrindu suteikta teisė gauti ir svarstyti asmenų ir asmenų grupių pranešimus dėl Vaiko teisių konvencijos ir kitų dviejų Konvencijos Protokolų (dėl vaikų įtraukimo į karinius konfliktus ir dėl vaikų prekybos, prostitucijos ir pornografijos) pažeidimų;
- JT Neįgaliųjų teisių komitetas, įsteigtas remiantis 2006 m. JT Konvencija dėl neįgaliųjų teisių apsaugos (kuriam suteikta teisė pagal šios Konvencijos 2007 m. Papildomo protokolo 1 straipsnį gauti ir nagrinėti individų ar asmenų grupių pranešimus (skundus) dėl šios Konvencijos pažeidimų);
- JT Asmenų apsaugos nuo priverstinio dingimo komitetas, įsteigtas pagal 2007 m. JT Tarptautinę konvenciją dėl visų asmenų apsaugos nuo priverstinio dingimo.

Komitetas, įsteigtas atsižvelgus į 1990 m. JT Konvenciją dėl visų migrantų darbuotojų ir jų šeimos narių apsaugos, kol kas neturi kompetencijos gauti ir nagrinėti individualių ir tarpvalstybinių skundų šios

Konvencijos pagrindu, šis mechanizmas kol kas neįsigaliojęs[361]. Tam valstybės šios Konvencijos dalyvės turi padaryti atitinkamas deklaracijas pagal Konvencijos 76 ir 77 straipsnius, pripažindamos šio komiteto kompetenciją. Individualių skundų mechanizmo įsigaliojimui reikia 10 valstybių deklaracijų, kuriomis bus pripažinta Komiteto dėl migrantų darbuotojų kompetencija gauti ir nagrinėti individualius pranešimus.

Taigi Jungtinių Tautų lygmeniu tarptautinių žmogaus teisių sutarčių pagrindu veikiančių ekspertinių komitetų veikla vertintina kaip gana efektyvi, nes, viena vertus, toks specialus komitetas yra steigiamas konkrečios tarptautinės sutarties pagrindu, kuri yra skirta tam tikrai žmogaus teisių apsaugos sričiai (pavyzdžiui, siekiant apsaugoti vaikų teises, apsaugoti moteris nuo bet kokios galimos diskriminacijos, apsaugoti žmones nuo priverstinio dingimo ar apsaugoti migrantų darbuotojų teises ir pan.), kita vertus, tiek pagal tarptautines žmogaus teisių sutartis įkurti nepriklausomų ekspertų komitetai, tiek kiti tarptautiniai žmogaus teisių srityje veikiantys organai ir teisminės institucijos bendradarbiauja tarpusavyje, atsižvelgdami į vienas kito praktiką, remdamiesi turima informacija ir pan.[362]

Jungtinių Tautų lygmeniu sukurtos tarptautinės žmogaus teisių apsaugos sistemos ir jos specialiųjų mechanizmų (instrumentų, ekspertinių ar patariamųjų komitetų ir kt.) tikslas yra visuotinis – siekti, kad žmogaus teisės būtų praktiškai ir veiksmingai užtikrinamos visose Jungtinių Tautų valstybėse narėse, t. y . universaliu (pasauliniu) lygmeniu.

Lietuvos Respublika Jungtinių Tautų nare tapo nuo 1991 m. rugsėjo 17 d. ir nuo to laiko Lietuva aktyviai įgyvendina Jungtinių Tautų priimtus (nustatytus) žmogaus teisių apsaugos standartus.

361 United Nations. Committee on the Protection of the Rights of all Migrant Workers and Members of their families. [interaktyvus, žiūrėta 2024-11-22]. Prieiga per internetą: https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/cmw/communications-procedures.

362 Pavyzdžiui, Europos Žmogaus Teisių Teismas remiasi JT Žmogaus teisių komiteto praktika ir JT Vyriausiojo pabėgėlio komisaro duomenimis savo bylose, tarptautinių Komitetų prieš kankinimus praktika ir pan. – žr. EŽTT Didžiosios Kolegijos bylą *M.S.S. prieš Belgiją ir Graikiją,* peticijos Nr. 30696/09, 2011 m. sausio 21 d. sprendimas.

Dar 1991 m. kovo 12 d. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos nutarimu Nr. I-1136[363] Lietuva, skelbdama ištikimybę visuotinai pripažintoms žmogaus teisėms ir pagrindinėms laisvėms, iškilmingai įsipareigojo laikytis JT Generalinės Asamblėjos 1948 m. gruodžio 10 d. priimtos Visuotinės žmogaus teisių deklaracijos ir prisijungė prie šių Tarptautinės žmogaus teisių chartijos 1966 m. gruodžio 16 d. dokumentų: Tarptautinio ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių pakto; Tarptautinio pilietinių ir politinių teisių pakto; Tarptautinio pilietinių ir politinių teisių pakto fakultatyvinio protokolo.

Neabejotinai didžiausią įtaką Lietuvai turi universalių tarptautinių sutarčių pagrindu veikiančios institucijos ir, visų pirma, 1966 m. JT Pilietinių ir politinių teisių paktas ir jo pagrindu įsteigto JT Žmogaus teisių komiteto praktika individualių pranešimų (skundų) nagrinėjimo srityje.

Jungtinių Tautų Žmogaus teisių taryba. Jungtinėse Tautose žmogaus teisių apsauga buvo koncentruojama Žmogaus teisių komisijoje, kuri veikė 1946–2006 m. ir buvo pagalbinė JT Ekonominės ir socialinės tarybos (toliau – ECOSOC) institucija. Šią komisiją 2006 m. pakeitė naujai įsteigta Žmogaus teisių taryba, 2006 m. balandžio 3 d. JT Generalinė Asamblėja priėmė rezoliuciją dėl Žmogaus teisių tarybos, pakeičiančios Žmogaus teisių komisiją, įsteigimo. Taryba buvo įsteigta kaip pagalbinė Generalinės Asamblėjos institucija, taip jai buvo suteiktas aukštesnio lygio statusas Jungtinių Tautų institucijų hierarchijoje. Be to, toks pavaldumas turėtų paspartinti sprendimų priėmimo procesą, nes Komisija kaip pagalbinė ECOSOC institucija turėjo gauti tiek ECOSOC, tiek JT Generalinės Asamblėjos pritarimą savo priimtiems sprendimams[364].

Žmogaus teisių tarybą sudaro 47 valstybės narės, renkamos Generalinės Asamblėjos narių balsų dauguma trejų metų kadencijai, atsižvelgiant į proporcingą geografinį paskirstymą. Tarybos valstybės narės renkamos

363 Prieiga per internetą: I-1136 Dėl Lietuvos Respublikos prisijungimo prie Tarptautinės žmogaus teisių chartijos dokumentų [Interaktyvus, žiūrėta 2024-11-22].

364 GAILIŪTĖ, D. Tarptautinės žmogaus teisių apsaugos institucijos. *Žmogaus teisių apsaugos institucijos*. Kolektyvinė monografija. Mykolo Romerio Universitetas. Vilnius, 2009, p. 260.

tiesiogiai ir individualiai slaptu balsavimu Generalinės Asamblėjos narių balsų dauguma. Numatyti kadencijų apribojimai, t. y. valstybė po dviejų kadencijų iš eilės (6 metų) negalės būti perrinkta trečiai kadencijai[365]. Svarbiausias Tarybos tikslas – skatinti žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugą lygiais pagrindais, nedarant jokių skirtumų, atskleisti žmogaus teisių pažeidimus, taip pat ir sistemingus, ir šiurkščius, ir pateikti rekomendacijas dėl jų. Žmogaus teisių taryba dirba sesijomis, kurių per metus turi būti ne mažiau kaip trys, gali būti šaukiamos ir specialiosios sesijos skubiai reaguojant į kritines situacijas ir bandant jas išspręsti[366]. 2007 m. birželio 18 d. Žmogaus teisių taryba priėmė rezoliuciją 5/1 dėl Jungtinių Tautų Žmogaus teisių tarybos institucinės sąrangos[367], kuria patvirtinta nauja Universalios periodinės apžvalgos sistema (angl. *Universal Periodic Review*), Skundų procedūra (angl. *Complaint Procedure*), Specialios procedūros (angl. *Special Procedures*) ir įsteigtas Patariamasis komitetas (angl. *Advisory Committee*)[368].

JT Tarptautinis pilietinių ir politinių teisių paktas ir jo pagrindu įsteigtas Žmogaus teisių komitetas. Remiantis 1966 m. JT Tarptautiniu pilietinių ir politinių teisių paktu (toliau – ir TPPTP arba Paktas), įsigaliojusiu 1976 m., jo 28 straipsniu, buvo įsteigtas Žmogaus teisių komitetas, kurio esminė funkcija – prižiūrėti, kaip valstybės Pakto dalyvės vykdo pagal minėtą universalią tarptautinę sutartį prisiimtus tarptautinius įsipareigojimus. Individualios peticijos teisė dėl šiame Pakte numatytų teisių ir pagrindinių laisvių galimo pažeidimo įtvirtinta šio Pakto Papildomame protokole[369], kuris, kaip ir pats Paktas, buvo priimtas taip pat 1966 m. Šio Protokolo 1 straipsnyje įtvirtinta Žmogaus teisių komiteto kompetencija

365 *Ibid*, p. 261.

366 *Ibid*, p. 261.

367 Human Rights Council Resolution 5/1, 18 June 2007 Institution-building on the United Nations Human Rights Council. U.N. Doc. A/HRC/RES/5/1.

368 GAILIŪTĖ D. Tarptautinės žmogaus teisių apsaugos institucijos. *Žmogaus teisių apsaugos institucijos.* Kolektyvinė monografija. Mykolo Romerio Universitetas. Vilnius, 2009, p. 262.

369 Prieiga per internetą: https://www.ohchr.org/sites/default/files/ccpr-one.pdf [Interaktyvus, žiūrėta 2024-11-17].

gauti ir analizuoti individų pareiškimus (skundus), teigiant, kad tam tikra valstybė, kurios jurisdikcijoje tas asmuo yra, pažeidė Tarptautinio pilietinių ir politinių teisių pakto nuostatas. Valstybė, prieš kurią teikiamas asmens skundas, turi būti tiek Pakto, tiek Papildomo protokolo dalyvė.

Tarptautiniame pilietinių ir politinių teisių pakte įtvirtintos pilietinės ir politinės teisės (kaip antai, Pakto 6 str. gina teisę į gyvybę, 7 str. draudžia kankinimus ir kitokį žiaurų, nežmonišką elgesį, 9 str. ginama teisė į laisvę ir asmens neliečiamybę, 14 str. pabrėžia visų asmenų lygybę teismams ir tribunolams, taip pat nustato, kad kiekvienas asmuo turi teisę, kad jo byla būtų nagrinėjama lygybės ir viešumo sąlygomis pagal įstatymą sudaryto kompetentingo, nepriklausomo ir nešališko teismo, taip pat įtvirtina daug įvairių procesinių garantijų (kaip antai, baudžiamojoje byloje skubiai ir išsamiai tokia kalba, kurią jis supranta, asmeniui būtų pranešta apie jam pareikšto kaltinimo pobūdį ir pagrindą; kad jis turėtų pakankamai laiko ir galimybių pasirengti savo gynybai ir bendrauti su savo pasirinktu gynėju; kad jis būtų teisiamas be nepateisinamo delsimo; specialios garantijos turi būti taikomos teisiant nepilnametį ir kt.).

Pakto 19 str. pabrėžia kiekvieno žmogaus teisę nekliudomai laikytis savo įsitikinimų, teisę į saviraiškos laisvę, 24 str. saugo vaiko teises, – jame pabrėžiama, kad valstybė kiekvienam vaikui turi suteikti reikiamą apsaugą, taip pat kad kiekvienas kūdikis turi būti įregistruotas tučtuojau po gimimo ir privalo turėti vardą bei teisę į pilietybę. Pakto 25 str. įtvirtina politines teises – kiekvieno piliečio teisę dalyvauti tvarkant viešuosius reikalus, balsuoti ir būti išrinktam teisinguose rinkimuose bei bendromis lygybės sąlygomis stoti į savo šalies valstybės tarnybą. Pakto 26 straipsnis įtvirtina visų asmenų lygybę įstatymui ir teisę į vienodą, be jokios diskriminacijos įstatymo apsaugą ir kt.[370].

Labai svarbus yra šio Pakto 2 straipsnis, kuris numato valstybėms Pakto dalyvėms tiesioginę pareigą gerbti ir visiems, esantiems tam tikros valstybės teritorijoje ir priklausantiems jos jurisdikcijai, asmenims

370 Prieiga per internetą: https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.174848 [Interaktyvus, žiūrėta 2024-11-17].

užtikrinti teises, pripažįstamas šiame Pakte, be jokių skirtumų, tokių kaip rasė, odos spalva, lytis, kalba, religija, politiniai arba kiti įsitikinimai, tautinė ar socialinė kilmė, turtinė padėtis, gimimas ar koks nors kitas požymis. Tai pat kiekviena valstybė, šio Pakto šalis, įsipareigoja pagal savo konstitucines procedūras ir šio Pakto nuostatas priimti tokius įstatymus ar imtis tokių priemonių, kurių gali prireikti šiame Pakte pripažįstamoms teisėms įgyvendinti, taip pat užtikrinti, kad kiekvienam asmeniui, kurio teisės ar laisvės, pripažintos šiame Pakte, yra pažeistos, būtų prieinamos veiksmingos teisinės gynybos priemonės, net jeigu pažeidimą padarė oficialias pareigas atliekantys asmenys. Taigi šis Paktas yra tiesioginio taikymo tarptautinė sutartis, įpareigojanti valstybes Pakto dalyves užtikrinti ir veiksmingai garantuoti visas Pakte numatytas teises jos jurisdikcijoje esantiems asmenims.

Remiantis šiuo Paktu įsteigtas *Žmogaus teisių komitetas* (toliau – ir Komitetas) savo veiklą pradėjo 1977 m. ir renkasi tris kartus per metus į trijų savaičių trukmės sesijas. Komitetą sudaro 18 nepriklausomų specialistų, kurie privalo turėti nepriekaištingą reputaciją ir būti pripažinti žmogaus teisių srityje. Komiteto nariai dirba savo vardu, jie neatstovauja jų kandidatūras pateikusioms valstybėms. Žmogaus teisių komitetas atlieka trijų pagrindinių Pakto įgyvendinimo mechanizmų priežiūrą:

1) valstybių ataskaitas (angl. *State reports*);
2) tarpvalstybinius skundus (angl. *Inter-state complaints*);
3) individualius pranešimus (dar gali būti vadinami individualiais skundais ar individualiomis peticijomis) (angl. *Individual communications*)[371].

Valstybių ataskaitos yra vienintelė privalomo pobūdžio procedūra, nes valstybės pakto dalyvės įsipareigoja pateikti ataskaitas apie priemones, kurių jos ėmėsi Pakto teisėms įgyvendinti. Ataskaitų teikimo procedūrą numato Pakto 40 str. Pirmines ataskaitas (angl. *Initial reports*) valstybės turi pateikti per vienerius metus po Pakto įsigaliojimo dėl tam tikros

371 GAILIŪTĖ, D. Tarptautinės žmogaus teisių apsaugos institucijos. *Žmogaus teisių apsaugos institucijos*. Kolektyvinė monografija. Mykolo Romerio Universitetas. Vilnius, 2009, p. 269.

valstybės, vėliau – visais atvejais, kai to pareikalauja Komitetas. Konkrečiai Pakte nėra detalizuota, kas kiek laiko valstybės turi pateikti ataskaitas. Be pirminių ir periodinių ataskaitų, Žmogaus teisių komitetas gali paprašyti pateikti papildomas ataskaitas, kai Komitetas pasigenda tam tikros informacijos pateiktoje ataskaitoje. Komitetas taip pat gali pareikalauti, kad valstybė pateiktų specialią (*ad hoc*) ataskaitą[372] esant išskirtinėms aplinkybėms (pvz., įvykus ginkluotam konfliktui ar įvedus nepaprastąją padėtį). Pažymėtina ir tai, kad nors Pakte nėra specialių nuostatų, skirtų visuomeninių organizacijų vaidmeniui ataskaitų svarstymo procese, Komitetas formuoja praktiką, leidžiančią specializuotoms agentūroms ir visuomeninėms organizacijoms pateikti pastabas dėl valstybių ataskaitų ar kitą informaciją, leidžiančią objektyviai įvertinti valstybės situaciją[373].

Žmogaus teisių komitetas taip pat rengia Bendruosius komentarus (angl. *General comments*) dėl vienos ar kitos Pilietinių ir politinių teisių pakte numatytos teisės aiškinimo ir taikymo (pavyzdžiui, 2018 m. priimtas naujas Bendrasis komentaras Nr. 36 dėl Pakto 6 straipsnio „Teisė į gyvybę“; 2014 m. Bendrasis komentaras Nr. 35 dėl Pakto 9 straipsnio „Laisvė ir asmens saugumas“).

Tačiau svarbiausia Žmogaus teisių komiteto, kuris yra įsteigtas pagal Pakto 28 straipsnį, funkcija yra gauti ir nagrinėti jam pagal Pakto Papildomo protokolo „Dėl peticijos teisės“ (toliau – ir Protokolas) pateikiamus individualius pranešimus arba peticijas. Komitetą sudaro aštuoniolika narių, jis sudaromas iš valstybių, šio Pakto šalių, piliečių, kurie privalo būti labai dorovingi ir būti pripažinti kompetentingais žmogaus teisių srityje. Remiantis Pakto minėto Papildomo protokolo 1 straipsniu, valstybė, Pakto šalis, kuri tampa šio Protokolo šalimi, pripažįsta Komiteto kompetenciją priimti ir svarstyti jos jurisdikcijai priklausančių privačių asmenų pranešimus, kuriuose teigiama, kad toji valstybė, šio Protokolo šalis, yra pažeidusi tam tikras Pakte išdėstytas jų teises. Komitetas nepriima jokio pranešimo, susijusio su valstybe, Pakto šalimi, kuri nėra šio Protokolo šalis.

372 *Ibid,* p. 270.

373 *Ibid*, p. 271.

Asmuo, kuris kreipiasi ir teigia esąs kokių nors Pakte išdėstytų teisių pažeidimo auka, turi panaudoti visas turimas vidaus teisinės gynybos priemones ir tik tada gali kreiptis į Komitetą su rašytiniu pranešimu, kad Komitetas jį išnagrinėtų (2 straipsnis). Komitetas nepriimtinais laiko pagal šį Protokolą pateiktus pranešimus, kurie yra anoniminiai arba kuriais, jo nuomone, piktnaudžiaujama teise pateikti tokius pranešimus, arba kurie yra nesuderinami su Pakto nuostatomis (3 straipsnis). Protokolo 4–5 straipsniuose reglamentuojama gautų individualių pranešimų svarstymo procedūra ir numatytos kitos priimtinumo sąlygos (pavyzdžiui, kad tas pats klausimas negali būti nagrinėjamas kitame tarptautiniame tyrimo ar teisminiame organe). Žmogaus teisių komitetas savo padarytas išvadas praneša suinteresuotai valstybei, šio Protokolo šaliai, ir privačiam asmeniui. Komiteto išvados nėra privalomos, tačiau paprastai valstybės Pakto dalyvės jas vykdo pagal Pakto 2 straipsnį, kuris, kaip minėta, numato tiesioginę valstybių Pakto dalyvių tiesioginę pareigą vykdyti ir veiksmingai įgyvendinti Pakto nuostatas vidaus teisėje.

Pagal Pakto 41 straipsnį yra pripažįstama ir Žmogaus teisių komiteto teisė gauti ir nagrinėti tarpvalstybines peticijas. Jame nurodoma, kad kiekviena valstybė, šio Pakto šalis, bet kada gali pareikšti pripažįstanti Komiteto kompetenciją gauti ir nagrinėti pranešimus, kad kita valstybė, šio Pakto šalis, nevykdo savo įsipareigojimų pagal šį Paktą. Pranešimai, pateikiami šio straipsnio pagrindu, gali būti priimami ir nagrinėjami tik tuo atveju, jeigu juos pateikusi valstybė, šio Pakto šalis, yra pareiškusi, kad pripažįsta Komiteto kompetenciją savo atžvilgiu. Komitetas nepriima jokių pranešimų, susijusių su valstybe, šio Pakto šalimi, kuri nėra padariusi tokio pareiškimo. Tokių tarpvalstybinių peticijų nėra daug, valstybės dažnai nenori naudotis šiuo tarptautiniu instrumentu siekiant išlaikyti draugiškus santykius tarp valstybių.

Žmogaus teisių komiteto praktika yra gana gausi individualių pranešimų (peticijų) pagrindu. Šiuo metu Pakto valstybės dalyvės yra 173 valstybės, o Protokolo valstybės dalyvės – 117 valstybių[374]. Tai reiškia,

374 United Nations [interaktyvus, žiūrėta 2024-11-23]. Prieiga per internetą: - https://indicators.ohchr.org/.

kad daug pasaulio valstybių dalyvauja šių dviejų tarptautinių universalių instrumentų veikloje ir individai gali teikti individualius pranešimus (peticijas) dėl jų teisių, numatytų Tarptautiniame pilietinių ir politinių teisių pakte, pažeidimų. Tam, kad asmuo galėtų kreiptis, valstybė, prieš kurią pateikiamas toks pranešimas, turi būti tiek minėto Pakto, tiek Protokolo dalyve.

6.3.2. Regioninė žmogaus teisių apsaugos sistema

Europos Taryba. Europos Taryba įkurta 1949 m. gegužės 5 d. 10 valstybių pasirašyta Londono sutartimi (Europos Tarybos Statutas)[375]. Europos Tarybos statuto 1 straipsnyje pabrėžiamas šios tarptautinės regioninės organizacijos pagrindinis tikslas – siekti didesnės jos narių vienybės, kad būtų apsaugoti ir įgyvendinti idealai ir principai, kurie yra bendras jų paveldas, ir skatinama jų ekonominė bei socialinė pažanga. Remiantis šio Statuto 3 straipsniu kiekviena Europos Tarybos narė privalo vadovautis teisės viršenybės principu ir principu, pagal kurį visi jos jurisdikcijai priklausantys asmenys naudojasi žmogaus teisėmis ir pagrindinėmis laisvėmis, ir turi nuoširdžiai ir aktyviai bendradarbiauti įgyvendinant minėtą Europos Tarybos tikslą. Bet kuri Europos valstybė gali tapti Europos Tarybos nare, jeigu ji pripažįsta įstatymo viršenybę ir kiekvienam jos jurisdikcijoje esančiam asmeniui garantuoja pagrindines žmogaus teises ir laisves.

Europos Tarybos pagrindiniai organai yra Europos Tarybos Parlamentinė Asamblėja, pagrindinis atstovaujamasis organas, kurį sudaro visų 46 valstybių Europos Tarybos narių nacionalinių parlamentų atstovai, taip pat Europos Tarybos Ministrų Komitetas, kuris laikomas pagrindiniu vykdomuoju organu, o šiai tarptautinei regioninei organizacijai vadovauja Europos Tarybos Generalinis Sekretorius, renkamas Europos

375 Žr. taip pat – KATUOKA, S. Europos Taryba ir jos vaidmuo/Council of Europe and its Role. Iš: *Lietuva Europos Taryboje: dvidešimt narystės metų./Lithuania in the Council of Europe:Twenty Years of Membersh*ip. Recenzuotų mokslinių straipsnių ir pranešimų rinkinys/Edited Collection of Articles and Presentations. Vilniaus Universiteto Teisės fakulteto tarptautinės ir Europos Sąjungos teisės institutas, Vilnius, 2014, p. 49.

Tarybos Generalinės Asamblėjos, kuriam padeda Sekretoriatas. 1994 m. buvo įkurtas Vietinės ir regioninės valdžios kongresas, kurio pagrindinis tikslas – stiprinti vietinę ir regioninę demokratiją.

Europos Taryboje veikia ir kiti itin svarbūs žmogaus teisių apsaugai organai ar institucijos, pavyzdžiui, Europos Tarybos Žmogaus teisių komisaras, įkurtas 1999 m. ir veikiantis kaip nepriklausoma institucija, kurio pagrindinė funkcija – rūpintis žmogaus teisių apsauga keliant žmogaus teisių supratimo klausimus ir skleidžiant informaciją apie visuomenėse vykstančius žmogaus teisių procesus ar kryptis per reguliarius vizitus į valstybes ir santykį su viešosios valdžios bei nevyriausybinėmis organizacijomis[376]. Europos Taryboje veikia ir Komisija „Demokratija per teisę“ (dar kitaip vadinama Venecijos komisija), kuri rūpinasi konstitucinių teismų ir rinkimų teisės klausimais, veikia daugelis kitų komisijų, ekspertų grupių (pavyzdžiui, CEPEJ arba Europos Komisija teisingumo efektyvumui didinti[377] ir kt.).

V

Europos Taryboje principinį vaidmenį žmogaus teisių apsaugos srityje atlieka 1950 m. priimta Europos žmogaus teisių konvencija. Jos įgyvendinimą valstybėse Konvencijos dalyvėse, remiantis šios Konvencijos 19 straipsniu, užtikrina tarptautinis teisminis organas su privaloma jurisdikcija – Europos Žmogaus Teisių Teismas (toliau – ir EŽTT arba Teismas). Be šios Europos žmogaus teisių konvencijos, Europos Taryba priėmė virš 200 kitų teisiškai įpareigojančių tarptautinių sutarčių[378], kurios skirtos žmogaus teisėms ir pagrindinėms laisvėms apsaugoti ir ginti. 42 Europos Tarybos valstybės narės ratifikavo originalią arba pataisytą Europos socialinę chartiją, kuri gina ekonomines ir socialines teises, o 16 valstybių pripažino kolektyvinių skundų procedūrą[379] į pagal šią Chartiją įkurtą

376 Prieiga per internetą: https://www.coe.int/en/web/commissioner [Interaktyvus, žiūrėta 2024-11-24].

377 Prieiga per internetą: https://www.coe.int/en/web/cepej/about-cepej [Interaktyvus, žiūrėta 2024-11-24].

378 Prieiga per internetą: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list [Interaktyvus, žiūrėta 2024-11-24].

379 Prieiga per internetą: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=158 [Interaktyvus, žiūrėta 2024-11-24].

Europos socialinių teisių komitetą.

Europos žmogaus teisių konvencijos sistema. Europos Tarybos lygmeniu itin svarbus vaidmuo ginant žmogaus teises tenka Europos žmogaus teisių konvencijai ir jos pagrindu sukurtai žmogaus teisių gynybos sistemai. Ši tarptautinė regioninė žmogaus teisių gynybos sistema laikoma veiksmingiausia tarptautine žmogaus teisių gynybos sistema. Konvencijos, kaip ir kitų tarptautinių sutarčių, tikslas – užtikrinti jos poveikį valstybių Konvencijos dalyvių vidaus teisėje, o šio poveikio pagrindinis tikslas – apginti individą nuo bet kokio valstybės neteisėto ir nepagrįsto kišimosi į jo teisių ir laisvių apsaugos sferą.

Europos žmogaus teisių gynybos sistemos esminis elementas – individualios peticijos teisė. Į EŽTT su individualia peticija (Konvencijos 34 straipsnis) gali kreiptis tam tikros valstybės Konvencijos dalyvės jurisdikcijoje esantis asmuo, kuris mano, kad ta valstybė pažeidė jo žmogaus teises ar pagrindines laisves, įtvirtintas Europos žmogaus teisių konvencijoje ar jos papildomuose Protokoluose (Konvencijos 1 straipsnis).

Į EŽTT asmuo gali kreiptis tik po to, kai išnaudojo visas veiksmingas teisines gynybos priemones nacionalinėje teisėje ir per keturis mėnesius nuo galutinio sprendimo priėmimo vidaus teisėje (Konvencijos 35 straipsnio 1 dalis). Peticijos priimtinumui yra nustatytos ir kitos priimtinumo sąlygos, kaip antai, nepateikti tokios pačios peticijos kitam tarptautiniam tyrimo ar teisminiam organui, nepiktnaudžiauti peticijos teise, peticija turi būti suderinama su Konvencijos ar jos Protokolų nuostatomis, ji negali būti anoniminė (Konvencijos 35 straipsnis).

Valstybėms Konvencijos dalyvėms EŽTT jurisdikcija yra privaloma. Be to, šio Teismo priimti sprendimai taip pat yra privalomi valstybei bylos šaliai pagal Konvencijos 46 straipsnio 1 dalį. Svarbu ir tai, kad taip pat yra sukurtas ir šio Teismo sprendimų įgyvendinimo priežiūros mechanizmas, kurį užtikrina politinis organas – Europos Tarybos Ministrų Komitetas (toliau – Ministrų Komitetas), kurį sudaro valstybių Europos Tarybos narių užsienio reikalų ministrai ar jų pavaduotojai.

1950 m. priimtos Europos žmogaus teisių konvencijos įkurta

tarptautinė regioninė žmogaus teisių gynybos sistema, pirmą kartą tarptautinėje teisėje įtvirtinusi individualios peticijos teisę apskundžiant savo valstybę tarptautinėms institucijoms, buvo naujas, itin reikšmingas žingsnis plėtojant individo statusą tarptautinėje teisėje. Šie du įkurti organai – Europos Žmogaus Teisių Komisija ir Europos Žmogaus Teisių Teismas – buvo pirmieji tarptautinės žmogaus teisių apsaugos sistemos *kolektyviniai organai*, kuriems *pirmą kartą* tarptautinės teisės istorijoje buvo pavesta tikrinti valstybių įsipareigojimų pagal Konvenciją vykdymą remiantis individualios peticijos teise, kuri laikoma šios sistemos esminiu bruožu, jos ašimi. Europos Žmogaus Teisių Komisija savo darbą pradėjo 1954 m., o EŽTT – 1959 m.

Europinė žmogaus teisių gynybos sistema buvo reformuota keletą kartų, svarbiausios reformos įvykdytos Konvencijos papildomais Protokolais Nr. 11 ir Nr. 14. Reformos Protokolas Nr. 11 įsigaliojo 1998 m. lapkričio 1 d., panaikindamas Europos Žmogaus Teisių Komisiją, kaip buvusį nepriimtinų individualių peticijų filtrą, ir įkūrusį vieningą, nuolat veikiantį EŽTT su būstine Strasbūre (Prancūzija)[380]. Ši reforma buvo politinio kompromiso rezultatas, kai reikėjo spręsti Konvencijos sistemos efektyvumo klausimą ir bylų nagrinėjimo Strasbūro institucijose ilgumo problematiką[381].

Kitu Protokolu, Nr. 14, kuris buvo priimtas 2004 m. ir įsigaliojo 2010 m. birželio 1 d., siekta efektyvinti EŽTT darbą, sukuriant spartesnę bylų nagrinėjimo procedūrą, be to, grįžta prie individualių peticijų filtravimo būtinumo, kuris itin aštriai iškilo po to, kai 1998 m. buvo panaikinta Europos Žmogaus Teisių Komisija, ir Protokolo Nr. 14 pagrindu tam tikslui buvo įsteigtas Vieno teisėjo sudėties teismas (angl. *Single Judge Formation*).

380 Plačiau apie tai: JOČIENĖ D. „Europos Žmogaus Teisių Teismas – tarptautinė regioninė žmogaus teisių gynybos institucija: istorija, jurisprudencija, ateities perspektyvos“, p. 139–176. - *Asmens teisių gynimas: problemos ir sprendimai: mokslo studija*. Vilnius, Mykolo Romerio universitetas, 2014.

381 Plačiau apie tai: JOČIENĖ, D. Europos žmogaus teisių konvencijos taikymas užsienio valstybių ir Lietuvos Respublikos teisėje. Antras pataisytas ir papildytas leidimas. Eugrimas. Vilnius, 2000, p. 53–56.

Po šios Protokolu Nr. 14 pagrindu įvykdytos reformos, EŽTT bylas sprendžia Vieno teisėjo sudėties teisme, Trijų teisėjų komitetuose, Septynių teisėjų kolegijose bei pačios sudėtingiausios bylos, kuriose sprendžiami daugumai Europos valstybių aktualūs klausimai ar keičiama EŽTT praktika, sprendžiamos iš 17 teisėjų sudarytoje Didžiojoje Kolegijoje[382].

Europos žmogaus teisių konvencijoje ir jos papildomuose Protokoluose (kurių 2024 m. lapkričio mėn. duomenimis priimta 16) ginamos absoliučios, fundamentalios žmogaus teisės (pavyzdžiui, Konvencijos 2 straipsnyje ginama asmens teisė į gyvybę, 3 straipsnis uždraudžia kankinimus ir kitokį nežmonišką, žiaurų, žmogaus orumą žeminantį elgesį ir baudimą, Konvencijos 4 str. 1 dalis uždraudžia vergiją, Konvencijos Papildomas protokolas Nr. 13 uždraudžia mirties bausmę visais atvejais ir kt.,); Konvencija taip pat gina asmens laisvę ir neliečiamybę, Konvencijos 5 straipsnyje nustatydama konkretų asmens laisvės teisėto apribojimo pagrindų sąrašą, kuris negali būti plečiamas, ir įtvirtindama tam tikras garantijas asmeniui jo laisvės apribojimo ar sulaikymo atvejais; Konvencijos 6 straipsnyje ginama kiekvieno asmens teisė į teismą ir įtvirtinti teisminio proceso organizavimo principai, kaip antai, teisingas procesas (angl. *fair trial*), teismo proceso viešumas, išskyrus nustatytas išimtis, teismo nešališkumo ir nepriklausomumo principai ir kt. (1 dalis), taip pat šio straipsnio 2 ir 3 dalyse vardijamos procesinės garantijos, kurios taikomos baudžiamojoje teisėje, kaip antai, asmens nekaltumo prezumpcija, teisė į gynybą, teisė būti informuotam apie kaltinimus, turėti laiko pasiruošti gynybai ir kt. Konvencijoje taip pat ginamos fundamentalios asmens laisvės, kaip antai, minties, sąžinės ir religijos laisvė (9 straipsnis), asociacijos laisvė (11 straipsnis), saviraiškos laisvė (10 straipsnis). Konvencijoje įtvirtinta pagarba kiekvieno asmens teisei į jo privataus ir šeimos gyvenimo gerbimą (8 straipsnis), vyro ir moters teisė tuoktis ir sukurti šeimą (12 straipsnis), Konvencijos 14 straipsnyje įtvirtintas diskriminacijos

382 JOČIENĖ, D. Europos Žmogaus Teisių Teismo Didžioji Kolegija: paskirtis ir jurisprudencijos principai 1998–2007 m. aiškinant ir taikant Konvencijos 2, 3 ir 6 straipsnius, p. 151–192. *Liber Amicorum* Pranas Kūris. Teisė besikeičiančioje Europoje". Vilnius, Mykolo Romerio Universitetas. 2008.

draudimo principas.

Konvencijos 13 straipsnis (kartu su pareiga išnaudoti veiksmingas teisines gynybos priemones valstybės vidaus teisėje pagal Konvencijos 35 straipsnio 1 dalį) atspindi Konvencijos sistemos subsidiarumo principą ir įgalina valstybes Konvencijos dalyves suteikti asmenims vidaus teisėje veiksmingas teisinės gynybos priemones, kad jie jau nacionaliniame lygmenyje galėtų apginti savo pažeistas žmogaus teises ir laisves ir jie nebūtų verčiami dėl savo pažeistų teisių gynimo kreiptis į EŽTT.

Pažymėtina ir tai, kad kai kuriuose Konvencijos Protokoluose taip pat yra įtvirtintos materialinės teisės, iš kurių ypač išsiskiria Konvencijos Pirmasis protokolas, kuris numato itin svarbias materialines teises: 1 straipsnyje ginama teisė į nuosavybę, 2 straipsnyje – teisė į mokslą, o 3 straipsnyje įtvirtinta teisė į slaptus ir laisvus rinkimus.

Svarbios materialinės nuostatos yra įtvirtintos ir Protokole Nr. 4, kaip antai, 2 straipsnyje įtvirtina kilnojimosi laisvė ir teisė laisvai pasirinkti gyvenamąją vietą, 3 straipsnis draudžia išsiųsti piliečius iš savo šalies ir numato teisę jiems sugrįžti ir kt. Protokolai Nr. 6 ir Nr. 13 uždraudžia galutinai mirties bausmę, o Konvencijos Protokole Nr. 7 įtvirtintos baudžiamosios garantijos ir sutuoktinių lygybė šeimoje bei sprendžiant turtinius klausimus.

Europos žmogaus teisių konvencijos sistemos *subsidiarumo* principas reiškia, kad EŽTT gerbia nacionalines institucijas, be kita ko, nacionalinius teismus, ir pabrėžia, kad būtent jie pirmiausia yra atsakingi už tinkamą Konvencijos nuostatų įgyvendinimą vidaus teisėje. Dar 2010 m. aukščiausiojo lygio konferencijoje, skirtoje EŽTT efektyvumui ateityje užtikrinti (Interlakenas, Šveicarija) priimtoje Interlakeno deklaracijoje[383] pabrėžtas vadinamasis „pasidalomosios atsakomybės“ (angl. *shared responsibility*) principas, kuris reiškia, kad tiek EŽTT, tiek valstybės Konvencijos dalyvės yra atsakingos už tinkamą ir praktišką Konvencijos ir jos protokolų įgyvendinimą valstybių vidaus teisėje. EŽTT įsitraukia tik tada,

383 Prieiga per internetą: https://rm.coe.int/processus-interlaken-eng/1680a059c7 [Interaktyvus, žiūrėta 2024-11-17].

kai procedūrose vidaus teisėje bus padaryti Konvencijoje ir jos papildomuose protokoluose garantuojamų žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių pažeidimai. Šis Teismas taip pat pabrėžia, kad jis užtikrina „praktiškas ir veiksmingas“ žmogaus teises, o ne iliuzines ar teorines teises (pavyzdžiui, EŽTT Didžiosios Kolegijos 2010 m. kovo 23 d. sprendimas byloje *Cudak prieš Lietuvą*, peticijos Nr. 15869/02, kurioje buvo sprendžiamas klausimas dėl iš darbo iš Lenkijos ambasados Vilniuje atleistos moters teisės ginti jos civilines teises teisme, kai Lenkija pasinaudojo valstybės imunitetu šioms procedūroms).

Europos žmogaus teisių konvencijos *subsidiarumo* principą sustiprina ir Konvencijos Protokolas Nr. 16, kuris suteikė teisę aukštiesiems nacionaliniams teismams kreiptis į EŽTT ir prašyti konsultacinės išvados dėl Konvencijos ir jos Protokolų nuostatų taikymo jų bylose. Taigi aukštiesiems nacionaliniams teismams suteikta galimybė gauti EŽTT poziciją vienu ar kitu klausimu jų nagrinėjamose bylose ir taip jau nacionaliniame lygmenyje išspręsti žmogaus teisių apsaugos klausimus.

Konvencijos papildomu Protokolu Nr. 15, kuris įsigaliojo 2021 m. rugpjūčio 1 dieną, Konvencijos Preambulė buvo patobulinta, atspindint jos tekste du esminius Konvencijos sistemos principus – subsidiarumo principą ir valstybių turimą vertinimo laisvės (angl. *margin of appreciation*) principą[384]. Svarbu ir tai, kad EŽTT priima valstybėms, tam tikros bylos šalims, privalomus sprendimus (Konvencijos 46 straipsnio 1 dalis), kurių paprastai laikosi ir kitos valstybės Konvencijos dalyvės. Pavyzdžiui, priėmus Didžiosios Kolegijos 2008 m. lapkričio 27 d. sprendimą byloje *Salduz prieš Turkiją* (peticijos Nr. 36391/02), kuriame konstatuotas Konvencijos 6 straipsnio 3 dalies c) punkto pažeidimas kartu su šio straipsnio 1 dalimi dėl to, kad asmeniui nebuvo suteikta teisė naudotis advokato paslaugomis policijos sulaikymo metu ir jo apklausos policijoje metu, ir kitos valstybės Konvencijos dalyvės turėjo atitinkamai numatyti tokią teisę naudotis teisinės pagalbos paslaugomis policijos sulaikytiems

384 Prieiga per internetą: https://rm.coe.int/1680084831[Interaktyvus, žiūrėta 2024-11-24].

asmenims.

Europos žmogaus teisių konvencijos sistema neabejotinai labiausiai veikė ir iki šiol veikia Lietuvos žmogaus teisių gynybos sistemą. EŽTT sprendimų, priimtų lietuviškose bylose, pagrindu buvo ir vis dar yra reformuojama Lietuvos žmogaus teisių gynybos sistema. Pavyzdžiui, Konvencijos 5 straipsnio („Asmens laisvė ir neliečiamybė“) taikymas nulėmė tai, kad atitinkamai buvo pakeisti įstatymai nustatant, kad tik teisėjas (teismas) gali sankcionuoti Lietuvoje asmens sulaikymą ar suėmimą (kaip pavyzdį žr. 2000 m. spalio 10 d. sprendimą byloje *Grauslys prieš Lietuvą* (peticijos Nr. 36743/97, § 40), taip pat buvo panaikinta Lietuvoje asmens prevencinio sulaikymo galimybė, kuri EŽTT nuomone negali būti pateisinama pagal Konvencijos 5 straipsnį (žr. Lietuvos pralaimėtą pirmąją priimtiną prieš Lietuvą paskelbtą peticiją *Jėčius prieš Lietuvą* (peticijos Nr. 34578/97, 2000 m. liepos 31 d. sprendimas).

Lietuvos atžvilgiu EŽTT priėmė daug svarbių bylų įvairiose žmogaus teisių gynybos srityse – nuo pozityvių įpareigojimų Lietuvai tinkamai ištirti mirties aplinkybes ir nubausti kaltinamuosius (pvz., EŽTT sprendimai bylose *Bikulčius ir Juozaitienė prieš Lietuvą; Česnulevičius prieš Lietuvą; Banel prieš Lietuvą*), tinkamai reaguoti į namų smurto atvejus (*Valiulienė prieš Lietuvą*), nesiremti baudžiamosiose bylose provokavimo daryti nusikaltimus būdu gautais įrodymais (Didžiosios Kolegijos sprendimas byloje *Ramanauskas prieš Lietuvą*; byla *Malininas prieš Lietuvą*) iki įpareigojimo gerinti kalinimo sąlygas (žr., be kitų, *Savenkovas prieš Lietuvą; Mironovas ir kiti prieš Lietuvą*), užtikrinti kalinių korespondencijos laisvę (*Puzinas ir Puzinas Nr. 2 prieš Lietuvą*), užtikrinti psichiškai nesveikų asmenų teises, taip pat ir jų globėjų skyrimo procedūrose vidaus teisėje (*D. D. prieš Lietuvą*), garantuoti nediskriminavimo principo kartu su Konvencijos 8 straipsniu (Teisė į pagarbą privačiam ir šeimos gyvenimui) tinkamą taikymą Lietuvoje (*Macatė prieš Lietuvą; Beizaras ir Levickas prieš Lietuvą*) ir daug kitų lietuviškų pralaimėtų bylų EŽTT, kurių pagrindu Lietuva vykdo EŽTT priimtus sprendimus ir šalina nustatytus žmogaus teisių pažeidimus.

Daugiausiai problemų Lietuvai sprendimo vykdymo procese sukėlė EŽTT Didžiosios Kolegijos 2011 m. sausio 6 d. sprendimo byloje *Paksas prieš Lietuvą* (peticijos Nr. 34932/04)[385] vykdymas, dėl kurio buvo net pakeista Konstitucija (tai buvo padaryta tik 2022 m.) – numatyta galimybė apkaltos tvarka iš valstybės vadovo posto ar Seimo pašalintam asmeniui būti kandidatu rinkimuose praėjus 10 metų po apkaltos. *L. prieš Lietuvą* byloje (peticijos Nr. 27527/03, 2007 m. rugsėjo 11 d. sprendimas)[386] Lietuva buvo įpareigota priimti įstatymą, reguliuojantį asmens lyties pakeitimo sąlygas ir tvarką, tačiau toks įstatymas nepriimtas nuo 2007 m., kai buvo priimtas EŽTT sprendimas.

Taigi Europos žmogaus teisių konvencijos sistema ir jos pagrindu veikiantis EŽTT yra labai svarbus tarptautinis instrumentas ne tik Lietuvos jurisdikcijoje esantiems asmenims kreiptis į EŽTT ginant savo šioje Konvencijoje ir jos Protokoluose įtvirtintas teises, kurias galimai pažeidė Lietuva, bet jis svarbus ir pačiai Lietuvos valstybei, jos institucijoms (įskaitant teismus ir Konstitucinį Teismą), nes sudaro sąlygas gerinti žmogaus teisių apsaugą Lietuvoje, praktikoje taikant EŽTT išplėtotus Konvencijoje garantuojamų žmogaus teisių standartus, taip pat vykdant šio Teismo lietuviškose pralaimėtose bylose priimtus sprendimus, sykiu koreguojant savo teisės aktus ir pagal sprendimus, priimtus bylose prieš kitas valstybes.

7. Pilietybės konstitucinis institutas valstybių konstitucinėje teisėje

Teisės literatūroje pateikiama įvairių pilietybės apibrėžimų. Dažniausiai pilietybė suprantama kaip asmens ir valstybės nuolatinis teisinis ryšys,

385 Prieiga per internetą: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:[%22Paksas%22],%22documentcollectionid2%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-102617%22]} [Interaktyvus, žiūrėta 2024-11-24].

386 Prieiga per internetą: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:[%2227527/03%22],%22documentcollectionid2%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-82243%22]} [Interaktyvus, žiūrėta 2024-11-24].

sukeliantis tam tikrų abipusių teisių ir pareigų. 1997 m. Europos konvencijoje dėl pilietybės[387] pilietybė apibūdinama kaip „teisinis ryšys tarp asmens ir valstybės, kuris nenurodo asmens etninės kilmės“ (2 str. a). Asmens ir valstybės teisinis ryšys reiškia, kad asmuo įgyja (turi) specifinių šios valstybės piliečio savybių, specifinę būseną, leidžiančią jam turėti visumą teisių, laisvių ir pareigų, kurias turi tik piliečiai. Pilietybė neegzistuoja be valstybės, yra neatskiriama valstybės suvereniteto savybė, jo atributas. Pilietybė yra asmens teisinė narystė valstybėje, jo teisinė priklausomybė valstybės tautai[388], *nuolatinis, nepertraukiamas* asmens ir valstybės teisinis ryšys. Pilietybės pastovumas reiškia, kad ji išsaugoma nuo jos įgijimo iki netekimo, egzistuoja nuolat, jos savaime neveikia jokie išoriniai veiksniai. Paprastai nurodomas pilietybės pastovumas erdvės ir laiko požiūriu. Pilietybės pastovumas *erdvės požiūriu* reiškia, kad asmuo lieka pilietis, kad ir kur jis yra: savo valstybėje ar už jos ribų, t. y. bet kurioje kitoje valstybėje. Kai asmuo būna kitos valstybės teritorijoje, jo teisinis ryšys su valstybe, kurios pilietis jis yra, išlieka; asmuo išlieka pavaldus valstybės, kurios pilietis jis yra, jurisdikcijai, išsaugo visas teises ir laisves, kurios jam priklauso savo valstybėje, ir turi vykdyti visas piliečio pareigas. Pilietybės pastovumas *laiko požiūriu* reiškia, kad pilietybė yra nepertraukiama: ji atsiranda tada, kai asmuo tampa valstybės piliečiu, ir tęsiasi tol, kol asmuo miršta arba netenka pilietybės pagal tos valstybės įstatymus. Pilietybei neturi įtakos, ar pilietis iš tikrųjų naudojasi piliečio teisėmis ir laisvėmis, ar vykdo piliečio pareigas. Asmuo lieka pilietis net jei atsisako naudotis piliečio teisėmis arba vykdyti piliečio pareigas.

Pilietybės pastovumas erdvės ir laiko požiūriu yra labai susiję. Būtent pilietybės pastovumas yra tas teisinis kriterijus, kuris skiria ją nuo teisinio ryšio, susidarančio tarp valstybės ir joje nuolat ar laikinai gyvenančio užsieniečio ar pilietybės neturinčio asmens. Kai užsienietis ar pilietybės neturintis asmuo išvyksta iš valstybės, jų teisinis ryšys su valstybe nutrūksta.

387 European Convention on Nationality. Strasbourg, 6.XI.1997. Council of Europe. European Treaties, ETS No. 166.

388 Deutsches Rechts – Leksikon. Band 3. Munchen: C. H. Beck Verlagsbuchhandlung, 1992, p. 479.

Kai į kitą valstybę išvyksta pilietis, jo teisinis ryšys su savo valstybe išlieka. Pilietybė yra ne bet koks asmens ir valstybės ryšys, o būtent teisinis, t. y. tam tikras teisinis būvis (būsena). Ji atspindi asmens teisinę priklausomybę atitinkamos valstybės pilietinei tautai – valstybinei bendruomenei. Atitinkamos valstybės pilietinė tauta – valstybinė bendruomenė – jungia jos piliečius, o piliečių visuma sudaro valstybės pilietinę tautą, kuriai priklauso visi piliečiai ir nesvarbu, ar jie priklauso tos valstybės tautai, ar tautinėms mažumoms. Visi piliečiai, kad ir kokia būtų jų etninė kilmė ar tautybė, yra lygūs; jų negalima diskriminuoti arba teikti jiems privilegijų dėl jų etninės kilmės, tautybės ir kitų požymių.

Pilietybė lemia *asmens teisinį statusą*. Pilietybės turėjimas – tai prielaida turėti visas teises ir laisves, įtvirtintas konstitucijoje ir įstatymuose, taip pat vykdyti nustatytas pareigas. Suprantama, kad asmuo, net ir nebūdamas pilietis, turi visas tas teises ir laisves, kurios yra prigimtinės, neatsižvelgiant į tai, ar jos yra įtvirtintos konstitucijoje ir įstatymuose, ar nėra įtvirtintos, tačiau kai kurias teises ir laisves turi tik piliečiai: teisę rinkti ir būti renkamiems į valstybės parlamentą, teisę rinkti valstybės vadovą (prezidentą), teisę balsuoti referendume, teisę stoti į valstybės tarnybą ir kt. Valstybių konstitucijose ir įstatymuose numatomos ir kai kurios kitos teisės ir laisvės, kurias turi tik tų valstybių piliečiai. Neretai numatoma ir tai, kad pilietis negali būti išduotas kitai valstybei, negali būti išsiųstas iš valstybės, jam negali būti draudžiama grįžti į valstybę. Todėl būtent pilietybė garantuoja aukščiausią lygaus traktavimo standartą – sudaro prielaidas visiems piliečiams turėti vienodas teises, pareigas, vienodą balsą demokratijoje[389]. Iš pilietybės santykių valstybei kyla pareiga globoti ir ginti savo valstybės piliečius tiek valstybės viduje, tiek užsienio valstybėse.

Pilietybė nėra vien formali teisės kategorija. Ji visada neatsiejamai susijusi su suvereniteto, nacionalinio identiteto, politinės santvarkos,

389 BAUBÖCK, R., HONOHAN, I., et al. Access to Citizenship and its Impact on Immigrant Integration. Florence: European University Institute, 2013, p. 40. [interaktyvus: žiūrėta 2024-05-17]. Prieiga per internetą: <*https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29828/AccesstoCitizenshipanditsImpactonImmigrantIntegration.pdf?sequence=1*>.

asmens teisių ir laisvių klausimais[390]. Nors tarptautinėje teisėje įtvirtintas principas, kad kiekviena valstybė gali pati apibrėžti, kas yra jos piliečiai[391], vis dėlto valstybės nėra visiškai laisvos savo nacionaliniais įstatymais ar sudarytomis tarptautinėmis sutartimis nustatyti bet kokio pilietybės teisinio reguliavimo. Šis teisinis reguliavimas turi užtikrinti žmogaus teisės į pilietybę įgyvendinimą, atitiktį tarptautinėms konvencijoms, paprotinę tarptautinę teisę ir visuotinai pripažįstamus su pilietybe susijusius teisės principus[392]. Remiantis 1948 m. Visuotine žmogaus teisių deklaracija[393], kiekvienas žmogus turi teisę į pilietybę (15 str. 1 d.). 1989 m. Vaiko teisių konvencijoje[394] nustatyta, kad „valstybės dalyvės įsipareigoja gerbti vaiko teisę išsaugoti savo identiškumą, įskaitant pilietybę, <...>“ (8 str. 1 d.). Remiantis 1961 m. konvencija dėl asmenų be pilietybės skaičiaus sumažinimo[395], kiekviena susitariančioji valstybė privalo suteikti savo pilietybę kiekvienam jos teritorijoje gimusiam asmeniui, kuris priešingu atveju būtų asmuo, neturintis pilietybės (1 str. 1 d.). Europos konvencijoje dėl pilietybės (1997 m.) nustatyta, kad valstybės, kuri yra šios Konvencijos šalis, teisės aktuose turi būti numatyta, jog „kiekvienas asmuo turi teisę į pilietybę“ (4 str. a p.).

Europos konvencijoje dėl pilietybės (4 str.) įtvirtinta nuostata, kad „kiekvienos valstybės, kuri yra šios Konvencijos šalis, teritorijoje

390 BAUBÖCK, R. Introductions to Part Three Dual and Supranational Citizenship: Limits to Transnationalism. From Migrants to Citizens: Membership in a Changing World. Ed. Aleinikoff, T. A.; Klusmeyer, D. Washington: Brookings Institution Press, 2000, p. 7.

391 1930 m. Hagos konvencija dėl tam tikrų su pilietybe susijusių klausimų. Žr.: Convention on Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality Laws. The Hague, 12 April 1930.

392 Europos konvencijos dėl pilietybės 3 straipsnio 2 dalis. Iš: European Convention on Nationality. Strasbourg, 6.XI.1997. Council of Europe. European Treaties, ETS No. 166.

393 Visuotinė žmogaus teisių deklaracija. Žmogaus teisės. Tarptautinių dokumentų rinkinys. Vilnius: Mintis, 1991, p. 12.

394 Vaiko teisių konvencija. Žmogaus teisės. Jungtinių Tautų dokumentai. Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras, 2000, p. 116.

395 Convention on the Reduction of Statelessness (1961 m. Jungtinių Tautų Organizacija) [interaktyvus: žiūrėta 2015-03-23]. Prieiga per internetą: <http://www.unhcr.org/3bbb286d8.html>.

pilietybei taikomos teisės normos grindžiamos šiais principais: a) kiekvienas asmuo turi teisę į pilietybę; b) būtina vengti „be pilietybės“ atvejų; c) negalima savavališkai atimti pilietybės iš bet kurio asmens; d) valstybės, kuri yra šios Konvencijos šalis, piliečio ar pilietės santuokos sudarymas su užsieniečiu ar užsieniete arba tokios santuokos nutraukimas, taip pat vieno iš sutuoktinių pilietybės pakeitimas santuokos metu savaime nekeičia kito sutuoktinio pilietybės“[396]. Europos konvencijoje dėl pilietybės taip pat yra įtvirtintas nediskriminavimo principas, pagal kurį „Valstybės, kuri yra šios Konvencijos šalis, teisės normos negali nustatyti jokių skirtumų arba praktikos, kuri prilygtų lyčių, religinei ir rasinei diskriminacijai, taip pat su odos spalva, nacionaline arba etnine kilme susijusiai diskriminacijai“ (5 str. 1 d.). Konvencija numato ir tai, kad „kiekviena valstybė, kuri yra šios Konvencijos šalis, vadovaujasi diskriminacijos netaikymo savo piliečiams principu, nesvarbu, ar jie turi pilietybę pagal kilmę, ar įgijo ją vėliau“ (5 str. 2 d.).

Mokslinėje literatūroje paskelbtų kai kurių pilietybės tyrimų rezultatai liudija, kad „valstybės vis dažniau naudojasi pilietybės institutu kaip priemone kontroliuoti imigraciją, pavyzdžiui, kad būtų sutrukdyta šeimai susijungti, kad būtų paskatintos pastangos integruotis į visuomenę ir kad būtų pritrauktas žmogiškasis kapitalas arba finansinės investicijos, už tai suteikiant pilietybę ypač svarbiems kandidatams, niekaip nesusijusiems arba menkai susijusiems ryšiais su pilietybės valstybe“[397]. Pagrindžiant pilietybės įgijimo svarbą integracijai, be kita ko, nurodoma, kad būtent natūralizacija pagal gyvenamąją vietą yra platesnės strategijos, kuria siekiama užtikrinti lygias teises ir galimybes visiems visuomenės

396 European Convention on Nationality. Strasbourg, 6.XI.1997. Council of Europe. European Treaties, ETS No. 166.

397 Tyrėjai nurodo Austriją, kuri pilietybę teikia atsižvelgdama į asmens laimėjimus, taip pat Maltą ir Kiprą, kurios spartina pilietybės suteikimo užsieniečiams procesą atsilygindamos už jų finansines investicijas. Daugiau žr.: DZANKIC, J. The Pros and Cons of Ius Pecuniae: Investor Citizenship in Comparative Perspective. EuI Working Paper RSCAS 2012/14, 2012 m. Florence, Italy. Arba žr.: BAUBOCK, R. & SHACHAR, A. (Eds.). Should Citizenship be for Sale? EUI Working Paper RSCAS 2014/01, 2014 m. Florence, Italy.

gyventojams, dalis[398].

Pilietybės santykiai yra labai svarbūs, todėl juos reguliuojančios teisės normos dažnai yra įtvirtinamos valstybių konstitucijose. Konstitucijų normos paprastai įtvirtina tik pagrindines pilietybės nuostatas, o pilietybės įgijimo ir netekimo pagrindus bei pilietybės klausimų sprendimo tvarką nustato pilietybės ar kiti įstatymai (pvz., Estijos Respublikos Konstitucijoje nustatyta, kad „Estijos pilietybės įgijimo, netekimo ir atkūrimo sąlygas ir tvarką nustato pilietybės įstatymas“ (8 str. 5 d.); Belgijos Karalystės Konstitucijoje: „Belgijos pilietybė įgyjama, išsaugoma ir prarandama pagal civilinio įstatymo nuostatas“ (8 str. 1 d.); Japonijos Konstitucijoje: „Japonijos pilietybės reikalavimai nustatomi įstatymu“ (10 str.); Airijos Respublikos Konstitucijoje: „Bet koks Airijos pilietybės įgijimas ir praradimas apibrėžiamas įstatymais“ (9 str. 1.2 p.). Visuma teisės normų, reguliuojančių pilietybės santykius, sudaro pilietybės institutą. Pilietybė neretai apibūdinama skirtingomis sąvokomis, pvz., *citizenship* (pilietybė), *nationality* (priklausymas valstybei). Nepaisant skirtingų sąvokų, jos atspindi asmens ir valstybės nuolatinį teisinį ryšį, o tai yra pilietybės esmė.

Pagrindinis **pilietybės įgijimo** būdas yra pilietybės įgijimas *gimstant* (filiacija). Dauguma asmenų yra piliečiai ne todėl, kad pareiškė norą būti tos valstybės piliečiai, bet todėl, kad yra susiję su ta valstybe tam tikru objektyviu ryšiu: tos valstybės piliečiai buvo jų tėvai (ar bent vienas iš tėvų). Pilietybė, įgyjama gimstant, užtikrina pilietybės, kartu ir atitinkamos valstybinės bendruomenės – pilietinės tautos – tęstinumą. Šis pilietybės įgijimo būdas ne tik yra taikomas visose valstybėse, bet ir yra pagrindinis pilietybės įgijimo būdas.

Gimstant pilietybę galima įgyti pagal *ius sanguinis* (kraujo teisės) principą arba pagal *ius soli* (žemės teisės) principą. Daugumoje valstybių taikomas *ius sanguinis* principas, kurio šiuolaikinės formos kilmė sietina su Napoleono kodeksu (Prancūzijos civilinės teisės sąvadu). Remiantis šiuo principu, gimdamas vaikas įgyja savo tėvų ar vieno iš tėvų pilietybę,

398 BAUBÖCK, R., HONOHAN, I., et al. Access to Citizenship and its Impact on Immigrant Integration, p. 40–42.

nesvarbu, kurioje valstybėje, – tėvų pilietybės ar kokioje nors kitoje, – jis gimė. Antai Lenkijos Respublikos Konstitucijoje nustatyta, kad „Lenkijos pilietybė įgyjama gimstant, jeigu tėvai yra Lenkijos piliečiai. Kitus Lenkijos pilietybės įgijimo atvejus nustato įstatymas“ (34 str. 1 d.); Estijos Respublikos Konstitucijoje numatyta, kad „kiekvienas vaikas, kurio vienas iš tėvų yra Estijos pilietis, turi teisę į Estijos pilietybę“ (8 str. 1 d.); Vengrijos Respublikos Konstitucijoje įtvirtinta, kad „Vengrijos piliečiui gimęs vaikas įgyja Vengrijos pilietybę pagal kilmę“ (G str. 1 d.); Švedijos Karalystės Konstitucijoje įtvirtinta galimybė nustatyti, kad „jaunesniems nei aštuoniolikos metų vaikams suteikiama tėvų arba vieno iš tėvų pilietybė“ (2 sk. 7 §). Pilietybės įgijimas pagal *ius soli* principą, kurio šiuolaikinės formos kilmė sietina su anglų bendrąją teise, taikomas rečiau, daugiausia Lotynų Amerikos šalyse (pvz., Brazilijoje). Šis principas taip pat taikomas Jungtinėse Amerikos Valstijose: JAV Konstitucijos XIV pataisoje įtvirtinta nuostata, kad „visi asmenys, gimę arba natūralizuoti Jungtinėse Valstijose ir priklausantys jų jurisdikcijai, yra Jungtinių Valstijų ir jų gyvenamosios valstijos piliečiai“. Airijos Respublikos Konstitucijoje įtvirtinta bendroji taisyklė, kad „kiekvienas Airijos saloje (ir užjūryje) gimęs asmuo tampa Airijos piliečiu“ (2 str.), tačiau numatoma svarbi išlyga: „<...> neatsižvelgiant į bet kurią kitą Konstitucijos nuostatą, asmuo, gimęs Airijos saloje, taip pat Airijai priklausančiose salose ir užjūrio teritorijose, kurio bent vienas iš tėvų nėra Airijos pilietis arba kuris neturi teisės juo tapti, neįgyja Airijos pilietybės, nebent kitaip nustato įstatymai“ (9 str. 2.1 p.). Pabrėžtina, kad nemažai valstybių *ius soli* principo reikšmė menksta. Vis dėlto tai neaktualu JAV, nes, skirtingai nei kitose valstybėse, šis pilietybės įgijimo principas JAV yra įtvirtintas ne įstatyme, o Konstitucijoje[399].

Nustatydamos, kad pilietybė įgyjama gimstant, valstybės paprastai derina *ius sanguinis* ir *ius soli* principus, todėl daugumoje valstybių taikomas

399 RUBENSTEIN, K., LENAGH-MAGUIRE, N. Citizenship and the Boundaries of the Constitution. The Research Handbook in Comparative Constitutional Law (red. DIXON, R., GINSBURG, T.), ELGAR, E., 2011, ANU College of Law Research Paper No. 11-15, p. 151. [interaktyvus: žiūrėta 2024-05-19]. Prieiga per internetą: < *https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1855811* >.

vadinamasis mišrusis pilietybės įgijimo principas. Todėl, pavyzdžiui, visose valstybėse, kuriose vyrauja *ius soli* principas, teisė į pilietybę suteikiama bent pirmajai užsienyje gimusiai emigrantų piliečių kartai; taip pat bent 51 proc. valstybių įtvirtinta speciali *ius soli* nuostata dėl pilietybės suteikimo jų teritorijoje gimusiems vaikams, kurie kitu atveju taptų asmenimis be pilietybės[400]. Europos konvencijoje dėl pilietybės nustatyta, kad „kiekviena valstybė, kuri yra Konvencijos šalis, užtikrina, kad pagal jos nacionalinę teisę įgyti pilietybę *ex lege* galėtų šie asmenys: a) vaikai, kurių tėvai jų gimimo metu buvo valstybės, kuri yra šios Konvencijos šalis, piliečiai, išskyrus vidaus teisės numatytus vaikų, gimusių už šios valstybės ribų, atvejus. Vaikų, kurių tėvai nustatomi pripažinimo būdu, teismo sprendimu ar panašia tvarka, atžvilgiu kiekviena valstybė, kuri yra šios Konvencijos šalis, gali nustatyti, kad vaikas įgyja pilietybę vidaus teisės nustatyta tvarka; b) šios valstybės teritorijoje rasti vaikai, kurie priešingu atveju būtų asmenimis be pilietybės“ (6 str. 1 d.). Konvencijoje numatyta ir tai, kad „kiekviena valstybė, kuri yra Konvencijos šalis, užtikrina, kad jos teritorijoje gimę vaikai, kurie gimimu neįgyja kitos pilietybės, įgytų šios valstybės pilietybę pagal jos vidaus teisę“ (6 str. 2 d.). Moksliniai tyrimai rodo, kad ilgainiui nyksta supratimas, jog vienoje šeimoje gyvenantys asmenys turi vieną pilietybę, t. y. vaikų motina ir vaikai turi tą pačią pilietybę kaip vyras (tėvas). Ryškėja tokia tendencija: pilietybės turėjimo aspektu kiekvienas šeimos narys tampa nepriklausomas nuo to, ar jo tėvas (motina) praranda turėtą pilietybę, ar ne[401].

Pilietybę galima įgyti ir *natūralizacijos būdu*, t. y. pilietybė suteikiama asmeniui, kuris atitinka įstatymo nustatytas sąlygas. Europos konvencijoje dėl pilietybės nustatyta, kad „kiekviena valstybė, kuri yra Konvencijos šalis, užtikrina, kad jos teritorijoje teisėtai ir nuolat gyvenantys asmenys

400 BAUBÖCK, R., VINK, M, HONOHAN, I., How Citizenship Laws Differ: A Global Comparison (Delmi-GLOBALCIT Policy Brief), 2018. [interaktyvus: žiūrėta 2024-05-19]. Prieiga per internetą: < *https://globalcit.eu/wp-content/uploads/2018/11/Policy_Brief_Delmi_GLOBALCIT.pdf*>.

401 DE GROOT, G. R. Survey On Rules On Loss Of Nationality in International Treaties and Case Law (2013 m.). CEPS Paper in Liberty and Security in Europe, 57, rugpjūčio 30 d., Briuselis.

galėtų natūralizacijos būdu įgyti pilietybę“ (6 str. 3 d.). Valstybių įstatymuose nustatomos sąlygos, kurias turi atitikti asmenys, siekiantys įgyti pilietybę natūralizacijos būdu. Paprastai yra reikalaujama *nuolat gyventi valstybėje* tam tikrą įstatyme nustatytą laiką ir *mokėti valstybinę kalbą*. Šie reikalavimai grindžiami nuostata, kad įgyti pilietybę siekiantį asmenį ir valstybę dar iki pilietybės suteikimo turi sieti nuolatinis faktinis ryšys, kad nuolatinis gyvenimas valstybėje tam tikrą įstatyme nustatytą laiką bei valstybinės kalbos mokėjimas yra būtinos prielaidos užsieniečiui ar pilietybės neturinčiam asmeniui integruotis į visuomenę, suvokti tautos mentalitetą ir jos siekius, valstybės konstitucinę santvarką, susipažinti su tautos ir valstybės istorija, kultūra, papročiais ir tradicijomis. Europos konvencijoje dėl pilietybės įtvirtinta nuostata, kad „nustatant natūralizacijos sąlygas, laikotarpis, kurį asmuo privalo nuolat gyventi šios valstybės teritorijoje iki prašymo pateikimo dienos, negali būti ilgesnis kaip dešimt metų“ (6 str. 3 d.). Valstybių praktikoje reikalaujama nuolat gyventi valstybėje skirtingą laiko tarpą: beveik pusėje jų asmuo turi būti pragyvenęs (teisėtai, turėdamas reikiamą leidimą arba įgijęs atitinkamą teisę) ne trumpiau nei penkerius metus, o trečdalyje valstybių asmuo taip turi būti pragyvenęs dešimt ar daugiau metų[402]. Suteikus pilietybę asmeniui, kuris nuolat gyvena valstybėje tam tikrą įstatyme nustatytą laiką, šio asmens faktinis ryšys su valstybe tampa asmens ir valstybės teisiniu ryšiu.

Pavyzdžiui, Estijos Respublikos pilietybės įstatyme nustatyta, kad Estijos pilietybė gali būti suteikta užsieniečiui, kuris atitinka šias sąlygas: yra ne jaunesnis nei 15 metų; turi teisę nuolat gyventi valstybėje arba leidimą joje gyventi ilgą laikotarpį; iki prašymo dėl pilietybės įgijimo pateikimo gyveno Estijoje mažiausiai aštuonerius metus, turėdamas leidimą joje gyventi arba teisę joje gyventi, iš kurių mažiausiai penkerius nuolat; registravo savo gyvenamąją vietą; gerai moka estų kalbą; susipažinęs su Estijos Respublikos Konstitucija ir Pilietybės įstatymu; turi nuolatinių teisėtų pajamų; yra lojalus Estijos valstybei; įgydamas Estijos Respublikos pilietybę

402 BAUBÖCK, R., VINK, M, HONOHAN, I., How Citizenship Laes Differ: A Global Comparison.

prisiekia būti ištikimas Estijos konstitucinei santvarkai (6 str. 1–7 p.)[403]. Tiesa, reikalavimai turėti leidimą gyventi arba teisę gyventi nėra taikomi asmenims, apsigyvenusiems arba gimusiems Estijoje iki 1990 m. liepos 1 d. (33 str.). Tai yra vienintelė Estijos natūralizacijos procedūroje nustatyta privilegija sovietmečiu į valstybę atsikėlusiems asmenims[404].

Remiantis Čekijos Respublikos pilietybės įstatymu, Čekijos pilietybė gali būti suteikta asmeniui, kuris yra integravęsis į Čekijos visuomenę, ypač integracijos į šeimą, darbo aplinką ar socialinės integracijos prasme, taip pat jei jis atitinka kitas įstatyme nustatytas sąlygas (13 skirsnio 1 dalis): turi leidimą nuolat gyventi Čekijoje ne mažiau nei penkerius metus (Europos Sąjungos piliečiai – trejus metus, jeigu jie yra kitos Europos Sąjungos valstybės nariai piliečiai ne trumpiau nei 10 metų), ne mažiau nei pusę šio laiko gyveno Čekijoje (galimos tam tikros pertraukos); jam yra sukakę 15 metų; nėra pripažintas kaltu padaręs nurodytus nusikaltimus; moka čekų kalbą; įrodo turintis bent minimalių žinių apie Čekijos konstitucinę sistemą, Čekijos Respublikos kultūrinius, geografinius ir istorinius faktus, įrodo savo pajamas ir jų šaltinį (už trejus metus iki paraiškos pateikimo), taip pat tai, kad per trejus metus iki paraiškos pateikimo jo buvimas Čekijos Respublikoje iš esmės ir be jokios pagrįstos priežasties neapsunkino socialinės rūpybos sistemos arba bendruomenės globos sistemos asmenims, patiriantiems finansinių sunkumų[405]. Nustatyti ir kai kurie kiti reikalavimai Čekijos pilietybei įgyti, kurie apima, be kita ko, reikalavimus, susijusius su teisinių prievolių, kylančių iš imigracijos įstatymų, nuomos draudimo, įdarbinimo, mokesčių, rinkliavų ir kitų mokėjimų, išlaikymo prievolės vaikui, kuris nuolat gyvena Čekijos

V

403 Citizenship Act (priimtas 1995 m. sausio 19 d.) [interaktyvus: žiūrėta 2024-05-19]. Prieiga per internetą: <*https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/523012024006/consolide*>.

404 JÄRVE, P., POLESCCHUK, V. Report on Citizenship Law: Estonia. Country Report 2019, p. 9. [interaktyvus: žiūrėta 2024-05-19]. Prieiga per internetą: <*https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/65466/RSCAS_GLOBALCIT_CR_2019_7.pdf?sequence=1&isAllowed=y*>.

405 Act on Citizenship of the Czech Republic and on the Amendment of Selected Other Laes (the Czech Citizenship Act (priimtas 2013 m. liepos 11 d.) [interaktyvus: žiūrėta 2024-05-19] Prieiga per interneta:<*https://mzv.gov.cz/fle/2400342/Citizenship_Act_No._186_2013_Sb._o_statnim_obcanstvi_CR.pdf*>.

teritorijoje, ir prievolės savivaldybei, kurioje pareiškėjas gyvena, vykdymu per pastaruosius trejus metus[406].

Vengrijos Respublikos pilietybės įstatyme nustatyta, kad Vengrijos Respublikos pilietybė gali būti suteikta asmeniui, kuris: nepertraukiamai gyvena Vengrijoje ne mažiau kaip aštuonerius metus; nėra padaręs nusikaltimo; turi nuolatinį pragyvenimo šaltinį; yra nepriekaištingos reputacijos; yra vengrų kalba išlaikęs konstitucijos pagrindų egzaminą (4 str.)[407].

Vokietijos Federacinės Respublikos pilietybės įstatyme nustatyti keli natūralizacijos būdai (8–14 str.)[408]. Vadinamoji diskrecinė natūralizacija reiškia, kad nuolatinis teisėtai Vokietijoje gyvenantis asmuo, siekiantis įgyti pilietybę natūralizacijos būdu, privalo būti veiksnus arba turėti teisinį savo atstovą, negali būti teistas už neteisėtus veiksmus ir jam neturi būti taikoma teismo nutartimi skirta pataisa arba prevencijos priemonė; turi savo gyvenamąjį būstą ar vietą gyventi; gali išlaikyti save ir savo išlaikytinius (tam tikrais viešojo intereso atvejais kai kurie iš šių reikalavimų jam netaikomi), taip pat užtikrinta, kad jie pritaria Vokietijos socialinėms normoms. Kitokia natūralizacijos tvarka taikoma, pavyzdžiui, Vokietijos piliečių sutuoktiniams arba gyvenimo partneriams: jie turi atsisakyti turimos pilietybės, nebent yra iš valstybės, su kuria Vokietija yra pasirašiusi pilietybės išsaugojimo sutartis (ES ir Šveicarija); turi laiduoti, kad jo gyvenimas atitiks vokiečio gyvenimo būdą (tokia natūralizacija leidžiama ne vėliau kaip praėjus metams po sutuoktinio (Vokietijos piliečio) mirties arba po sprendimo dėl santuokos nutraukimo įsiteisėjimo, kai pareiškėjas yra tapęs santuokoje gimusio ir Vokietijos pilietybę turinčio vaiko globėju). Vokietijos pilietybės įstatyme nustatyta tam tikra tvarka, taikoma visiems kitiems atvejams ir vadinama teise naudotis natūralizacija,

406 BARŠOVÁ, A. Country Report: Czech Republic. EUDO Citizenship Observatory, 2014, p. 19. [interaktyvus: žiūrėta 2024-05-19] Prieiga per interneta: <https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/33840/EUDO-CIT_2014_02_CZ.pdf;sequence=1>.

407 Act on Hungarian Citizenship. [interaktyvus: žiūrėta 2024-05-19] Prieiga per interneta: <https://bgazrt.hu/wp-content/uploads/2019/02/Act_LV_of_1993_on_Hungarian_Citizenship.pdf>.

408 Nationality Act [interaktyvus: žiūrėta 2024-05-19]. Prieiga per internetą: <https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_stag/englisch_stag.html>.

pavyzdžiui, asmuo turi teisinį statusą Vokietijoje (iš jo neturinčio asmens nėra reikalaujama išmanyti Vokietijos teisės sistemą, visuomenės ir gyvenimo šalyje sąlygas), moka vokiečių kalbą; gyvena šalyje aštuonerius metus; išlaiko save ir savo išlaikytinius be socialinių išmokų; patvirtina savo lojalumą Konstitucijoje įtvirtintai laisvai demokratinei konstitucinei sistemai; deklaruoja, kad nesiekia ir niekada nesiekė veiklos, kuri kelia grėsmę konstitucinei sistemai, federacinės žemės ar Vokietijos Federacijos egzistavimui bei saugumui, nesiima jokios smurtu grindžiamos veiklos, prieštaraujančios Vokietijos užsienio politikai.

Remiantis Latvijos Respublikos pilietybės įstatymu, Latvijos pilietybė natūralizacijos būdu gali būti suteikta asmeniui, kuris atitinka šias sąlygas: ne trumpiau nei penkerius metus iki prašymo pateikimo turėjo Latvijoje nuolatinę gyvenamąją vietą; puikiai kalba latviškai; žino pagrindinius Konstitucijos principus; moka nacionalinio himno tekstą ir turi Latvijos istorijos bei kultūros pagrindus; turi teisėtą pragyvenimo šaltinį, pateikia pranešimą apie jo turėtos kitos valstybės pilietybės atsisakymą; prisiekia Latvijos Respublikai ištikimybę; nėra šiame įstatyme numatytų sąlygų, dėl kurių asmens natūralizacija Latvijoje neleidžiama (12 str.)[409].

Taip pat, kaip matyti iš atliktų lyginamųjų pilietybės teisinio reguliavimo ir jo taikymo praktikos tyrimų, daugumoje valstybių (2022 m. jų buvo 72) įtvirtintas reikalavimas, kad asmuo atsisakytų turimos pilietybės arba jos netektų (remiantis įstatymu automatiškai) tam, kad jis galėtų įgyti tos valstybės pilietybę natūralizacijos tvarka[410].

Tam tikrų kategorijų asmenims paprastai nustatomos lengvesnės pilietybės įgijimo natūralizacijos būdu sąlygos. Europos konvencijoje dėl pilietybės nustatyta, kad valstybės Konvencijos šalys turi leisti lengviau įgyti pilietybę „šios valstybės piliečių sutuoktiniams“, „vaikams, kurių

409 Citizenship Law [interaktyvus: žiūrėta 2024-05-19]. Prieiga per internetą: <https://www.vvc.gov.lv/en/laws-and-regulations-republic-latvia-english/citizenship-law-amendments-21042022>.

410 VAN DER BAAREN, L. Bridging the Citizenship Law Implementation Gap: a Typology for Comparative Analysis. Comparative Migration Studies (2024) 12:3, p. 6. [interaktyvus: žiūrėta 2024-05-19]. Prieiga per internetą: *<https://comparativemigrationstudies.springeropen.com/articles/10.1186/s40878-023-00359-8>*.

vienas iš tėvų pateikė prašymą įgyti šios valstybės pilietybę arba ją įgijo“; „asmenims be pilietybės ir oficialų pabėgėlio statusą turintiems asmenims, kurie teisėtai ir nuolat gyvena šios valstybės teritorijoje“ (7 str.). Konvencijoje numatyti ir kitų kategorijų asmenys, kuriems pilietybė gali būti suteikta lengvesne tvarka. Konkrečias tokių asmenų kategorijas nustato valstybių įstatymai. Kaip antai Suomijos pilietybės įstatyme numatytas pilietybės įgijimo būdas ją deklaruojant. Deklaruoti ją gali, pavyzdžiui, buvę Suomijos piliečiai (išskyrus tuos, kurie Suomijos pilietybės neteko dėl tam tikrų padarytų nusikaltimų, dėl tėvystės atšaukimo, dėl pateiktos neteisingos informacijos), taip pat asmenys, ilgą laiką gyvenę Suomijoje ar kitoje Šiaurės valstybėje (26–31 str.)[411]. Remiantis Vengrijos Respublikos pilietybės įstatymu, vengrų kilmės asmenys gali įgyti Vengrijos pilietybę supaprastinta tvarka. Ši tvarka taikoma asmenims, kurie yra asmenų, turėjusių Vengrijos pilietybę Austrijos–Vengrijos imperijoje, palikuonys, taip pat palikuonys asmenų, kurie turėjo Vengrijos pilietybę iki 1945 m. Suteikiant Vengrijos Respublikos pilietybę tokiam asmeniui nereikalaujama, kad jis gyventų Vengrijoje: pakanka įrodyti vengrų kilmę ir mokėti vengrų kalbą (5/A str.)[412].

Valstybių įstatymuose numatoma, kad asmenims, ypač nusipelniusiems valstybei, pilietybė gali būti suteikta netaikant bendrųjų natūralizacijos sąlygų. Pavyzdžiui, Latvijos Respublikos pilietybės įstatyme nustatyta, kad asmeniui, kuris yra ypač nusipelnęs Latvijai, pilietybė gali būti suteikta *Saeimos* sprendimu, netaikant sėslumo cenzo ir kitų reikalavimų. Toks asmuo turi prisiekti būti ištikimas Latvijos Respublikai. Jis išsaugo iki tol turėtą kitos valstybės pilietybę (13 str.).

Pastaraisiais metais kai kurios valstybės pilietybės institutą pradėjo naudoti siekdamos skatinti kitų valstybių piliečius investuoti į jas. Pavyzdžiui, remiantis Maltos pilietybės įstatymu, Maltos pilietybė lengvesne

411 Citizenship Act [interaktyvus: žiūrėta 2024-05-19]. Prieiga per internetą: <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2003/en20030359_20220781.pdf>.

412 Daugybinės pilietybės, natūralizacijos ir pilietybės netekimo ypatumai ES valstybėse, JAV ir Izraelyje. Lietuvos Respublikos Seimas. Parlamentinių tyrimų departamentas. Analitinė apžvalga 15/35. Vilnius, 2015 m. gegužės 8 d., p. 30–31.

tvarka gali būti suteikta asmeniui už išskirtines paslaugas valstybei investuojant. Taip Maltos pilietybę galima įgyti nuo 2014 metų. Pilietybė šiuo būdu įgyjama nustatyta tvarka investuojant numatytą sumą, sykiu keliamas 12 mėnesių faktinio asmens gyvenimo Maltoje reikalavimas (angl. *effective residence*)[413]. Tiesa, nors tokios investavimo schemos nustatymas buvo suderintas su Europos Komisija[414], ji nustatyta tvarka pradėjo pažeidimo procedūrą ir 2022 m. rugsėjo 29 d. perdavė šį klausimą svarstyti Europos Sąjungos Teisingumo Teismui.

Dviguba pilietybė. Terminas „dviguba pilietybė“ atspindi tokią teisinę situaciją, kai asmuo tuo pat metu yra ir kokios nors kitos valstybės pilietis. Asmuo gali turėti ne tik kokios nors vienos kitos valstybės pilietybę, bet ir daugiau pilietybių. Tokia teisinė padėtis vadinama *daugybine pilietybe*. Europos konvencijoje dėl pilietybės vartojama formuluotė „kelių valstybių pilietybė“ reiškia, kad „asmuo vienu metu turi dvi ar daugiau pilietybių“ (2 str. b p.). Asmuo gali tapti kelių valstybių piliečiu dėl įvairių priežasčių, dažniausiai dėl valstybių pilietybės įstatymų kolizijos, kai vienos valstybės piliečio vaikas gimsta kitoje valstybėje, kurioje dominuoja *ius soli* principas, t. y. vaikas, gimęs tos valstybės teritorijoje, yra laikomas tos valstybės piliečiu. Taip gali atsitikti ir kai vaiko tėvai yra skirtingų valstybių piliečiai, o pagal vienos iš valstybių įstatymus jos piliečių vaikas įgyja tos valstybės pilietybę gimdamas. Dviguba pilietybė gali atsirasti ir kai valstybės įstatymai numato, tos valstybės piliečiui susituokus su kitos valstybės piliečiu, pastarasis kartu įgyja ir sutuoktinio valstybės pilietybę.. Vis glaudesnė valstybių integracija, globalizacijos procesai, didėjanti gyventojų migracija, daugėjantis mišrių santuokų, t. y. kai tuokiasi skirtingų valstybių pilietybes turintys asmenys, ir tokiose šeimose gimusių vaikų skaičius, taip pat kitos aplinkybės sudaro prielaidas

V

413 Maltese Citizenship Act [interaktyvus: žiūrėta 2024-05-19]. Prieiga per internetą: <https://legislation.mt/eli/cap/188/eng/pdf>.

414 BUTTIGIEG, E., DeBONO, D. Country Report on Citizenship Law: Malta. EUDO Citizenship Observatory. 2015, p. 9. [interaktyvus: žiūrėta 2024-05-19]. Prieiga per internetą: <https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/34482/EUDO_CIT_2015_05-Malta.pdf>.

daugėti ir dvigubos pilietybės atvejų.

Tarptautinėje teisėje požiūris į dvigubą pilietybę taip pat tampa vis liberalesnis: 1963 m. konvencijoje dėl dvigubos pilietybės atvejų mažinimo ir karo prievolės dvigubos pilietybės atveju[415] buvo įtvirtintas aiškiai neigiamas požiūris į dvigubą pilietybę, o 1997 m. Europos konvencijoje dėl pilietybės požiūris į dvigubą pilietybę yra visiškai neutralus, dvigubos pilietybės leistinumo klausimas iš esmės paliktas valstybių nuožiūrai. Konvencijoje nurodoma, kad valstybės savo vidaus teisėje gali „nustatyti, ar: a) piliečiai, kurie įgyja arba turi kitos valstybės pilietybę, išlaiko savo pilietybę ar jos netenka; b) pilietybės įgijimas arba išlaikymas priklauso nuo kitos pilietybės atsisakymo ar netekimo“ (15 str.). Valstybių praktika patvirtina pasaulinę tendenciją – dviguba (daugybinė) pilietybė vis labiau toleruojama[416].

Taip pat ir daugumoje Europos Sąjungos valstybių dviguba pilietybė arba atvirai leidžiama arba toleruojama. ES valstybėse taikomi su dviguba (daugybine) pilietybe susiję ribojimai siejami su reikalavimu atsisakyti pradinės pilietybės įgyjant pilietybę nuostatomis, numatančiomis (automatinį arba neautomatinį) pilietybės netekimą įgyjant užsienio pilietybę, taip pat nuostatomis, numatančiomis (automatinį arba neautomatinį) pilietybės netekimą išsaugant užsienio pilietybę. Atlikus lyginamuosius tyrimus nustatyta, kad 2020 m. sausio 1 d. nė vienas iš nurodytų ribojimų nebuvo taikomas šešiolikoje ES valstybių narių, o nors vienas iš trijų ribojimų (su galimomis išimtimis) buvo taikomas dvylikoje ES valstybių narių. Matyti ir tai, kad ES valstybės narės linkusios liberaliau vertinti dvigubą pilietybę – nuo 2010 m. sausio 1 d. iki 2020 m. sausio 1 d. septynios ES valstybės narės (Austrija, Bulgarija, Čekija, Danija, Vokietija, Latvija ir Ispanija) priėmė su dviguba pilietybe susijusius pilietybės teisės

415 Convention on the Reduction of Cases of Multiple Nationality and on Military Obligations in Cases of Multiple Nationality. Strasbourg, 6.V1963. ETS-No.43.

416 BAUBÖCK, R. The Toleration of Dual Citizenship: A Global Trend and Its Limits. Dual Citizenship and Naturalisation: Global, Comparative and Austrina Perspectives (red. Bauböck, R., Haller, M.), 2021, p. 59–80. [interaktyvus: žiūrėta 2024-05-19]. Prieiga per internetą: < https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/71176/BAUBOCK_HALLER_2021.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

aktų pakeitimus, kuriais dar labiau toleruojama dviguba pilietybė[417]. Tiesa, Lietuva išlieka ta Europos Sąjungos valstybe, kurioje dviguba pilietybė griežtai ribojama.

Švedijos pilietybės įstatyme daugybinė pilietybė yra leidžiama; Švedijos pilietis, įgijęs kitos valstybės pilietybę, Švedijos pilietybės nepraranda (jei kita šalis nereikalauja jos atsisakyti)[418]. Remiantis Suomijos pilietybės įstatymu, 22 metų sulaukęs Suomijos pilietis, įgijęs kitos valstybės pilietybę, lieka Suomijos piliečiu, jeigu „turi pakankamą ryšį" su Suomija. Tokį ryšį įrodo bent viena iš šių aplinkybių: „a) asmuo yra gimęs Suomijoje ir, sulaukus 22 metų, jo gyvenamoji vieta yra vienoje iš Suomijos savivaldybių; b) iš viso bent 7 metus iki asmeniui sukako 22 metai jis buvo vienos iš Suomijos savivaldybių arba Islandijos, Norvegijos, Švedijos arba Danijos nuolatinis gyventojas; c) sulaukęs 18, bet dar nesulaukęs 22 metų nustatyta tvarka kreipėsi prašydamas išsaugoti pilietybę, kreipėsi, kad gautų, arba gavo Suomijos piliečio pasą ar asmens tapatybės kortelę arba atlieka arba atliko karinę ar civilinę tarnybą Suomijoje; d) Suomijos pilietybę įgijo pateikęs prašymą arba deklaravęs pilietybės įgijimą" (34 str.). Latvijos Respublikos pilietybės įstatyme nustatyta, kad Latvijos pilietis nepraranda Latvijos pilietybės, jeigu įgyja Europos Sąjungos valstybės narės pilietybę, Europos laisvosios prekybos asociacijai priklausančios valstybės pilietybę, NATO valstybės narės pilietybę, Australijos Sandraugos, Brazilijos Federacinės Respublikos arba Naujosios Zelandijos pilietybę, arba pilietybę tos valstybės, su kuria Latvijos Respublika yra pasirašiusi susitarimą dėl dvigubos pilietybės (12 str. 2 d.). Remiantis Vokietijos Federacinės Respublikos pilietybės įstatymu, Vokietijos pilietybė neprarandama, jeigu asmuo įgijo kitos Europos Sąjungos valstybės

V

417 VAN DER BAAREN, L. Dual Citizenship in the European Union: Trends and Analysis (2010–2020). Comparative Report, 2020. [interaktyvus: žiūrėta 2024-05-19]. Prieiga per internetą: <https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/67854/RSCAS_2020_04.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

418 Dviguba (daugybinė) pilietybė užsienio valstybėse. Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarija. Informacijos ir komunikacijos departamento Tyrimų skyrius.. Analitinė apžvalga 22/102. Vilnius, 2022 m. lapkričio 21 d., p. 10. [interaktyvus: žiūrėta 2024-05-19]. Prieiga per internetą: <https://www.lrs.lt/sip/getFile3?p_fid=51415>.

narės ar Šveicarijos, arba valstybės, su kuria Vokietija pasirašė atitinkamą sutartį, pilietybę (25 str. 1 d.). Pilietybės įstatyme numatyta ir tai, kad Vokietijos pilietybės nepraranda toks asmuo, kuris prieš įgydamas kitos valstybės pilietybę gauna Vokietijos kompetentingos institucijos leidimą. Prieš suteikiant tokį leidimą įvertinami viešieji ir privatūs interesai, o jeigu asmuo gyvena užsienio valstybėje – ar pakanka įrodymų, kad pareiškėjas ir ateityje sugebės išlaikyti ryšį su Vokietija (25 str. 2 d.). Ispanijos Konstitucijoje numatyta, kad „valstybė gali sudaryti sutartis dėl dvigubos pilietybės su Lotynų Amerikos šalimis arba su šalimis, turėjusiomis ar turinčiomis ypatingų ryšių su Ispanija. Tokiose valstybėse, net jei jos savo piliečiams nesuteikia tokios teisės, ispanai gali būti natūralizuojami ir sykiu neprarasti Ispanijos pilietybės“ (11 str. 3 d.)[419].

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad pasaulio valstybių konstitucijos dvigubos pilietybės santykius paprastai reguliuoja tik pačiais bendriausiais bruožais arba visiškai nereguliuoja, todėl tokiose valstybėse dvigubos pilietybės atvejai gali būti plečiami nekeičiant konstitucijų, tik koreguojant pilietybės įstatymus.

Pilietybės netekimas. Asmuo gali netekti pilietybės įstatymų numatytais atvejais. Remiantis Europos konvencija dėl pilietybės, valstybės gali numatyti, kad pilietybės netenkama, kai asmuo ją įgyja apgaule, pateikęs melagingą informaciją arba nuslėpęs kokius nors svarbius duomenis; savanoriškai įgyja kitos valstybės pilietybę; nutraukus faktinius valstybės ir nuolat užsienyje gyvenančio jos piliečio ryšius; įvaikinus, jeigu vaikas įgyja arba turi vieno arba abiejų įtėvių kitos valstybės pilietybę (7 str.). Konvencijoje numatyti ir kiti atvejai, kada asmuo gali netekti pilietybės.

Įvairių valstybių įstatymuose dažniausiai nurodomi šie pilietybės netekimo pagrindai: 1) grėsmė visuomenės saugumui; 2) piliečio pareigų nesilaikymas; 3) nepagrįstas arba neteisėtas būdas, kuriuo pilietybė įgyta; 4) jos praradimas kaip kito juridiškai reikšmingo fakto išvestinė pasekmė;

419 Constitution of Spain, 1978 m.

5) tikrojo ryšio (angl. *genuine link*) su valstybe praradimas[420].

Valstybių įstatymai numato įvairius pagrindus, kai asmuo netenka atitinkamos valstybės pilietybės. Pavyzdžiui, Vokietijos Federacinės Respublikos pilietybės įstatyme nustatyta, kad Vokietijos pilietybė prarandama: a) patenkinus atitinkamą piliečio prašymą; b) įgijus kitos valstybės pilietybę; c) paskelbus apie Vokietijos pilietybės atsisakymą (kai turimos kelios pilietybės); d) kai Vokietijos pilietį įvaikina užsienio pilietis; e) kai įstojama į kitos valstybės ginkluotąsias pajėgas ar panašią ginkluotą organizaciją arba aktyviai dalyvaujama teroristinės organizacijos kovose užsienyje; f) deklaravus atsisakymą, kai asmuo sulaukia 23 metų ir turi teisę į Vokietijos ir kitos valstybės pilietybes; g) atšaukus neteisėtą administracinį aktą dėl natūralizacijos arba leidimo išlaikyti Vokietijos pilietybę (17 str.). Remiantis Estijos Respublikos pilietybės įstatymu, pilietybės netenkama: 1) kai asmuo jo prašymu atleidžiamas nuo Estijos pilietybės (angl. *release from Estonian citizenship*) (jis negali būti atleistas nuo pilietybės, jeigu taip taptų asmeniu be pilietybės arba jeigu jis turi neįvykdytų įsipareigojimų Estijos valstybei (26 str.); 2) įstatymo numatytais atvejais Estijos Respublikos Vyriausybės sprendimu (pvz., tapus kitos šalies piliečiu, bet nepaprašius būti atleistam nuo Estijos pilietybės; smurtu siekiant pakeisti Estijos konstitucinę santvarką ir kt. (28 str.); 3) įgijus kitos valstybės pilietybę (22 str.). Latvijos Respublikos pilietybės įstatyme numatyta, kad Latvijos pilietybės netenkama: 1) jos atsisakius; 2) ją atšaukus (revokacija) (22–27 str.).

Kai kurių valstybių konstitucijose įtvirtintos nuostatos, kad asmuo, kuris pilietybę įgijo gimdamas, negali jos netekti. Ispanijos Karalystės Konstitucijoje nustatyta, kad „niekas, kas yra gimęs ispanu, negali

420 Taip savo komparatyvistinės studijos santraukoje teigia Raineris Baubockas ir Vesco Paskalevas. Žr.: BAUBOCK, R.; PASKALEV, V Citizenship Deprivation. A Normatyve Analysis. 2015 m. Briuselis [interaktyvus: žiūrėta 2015-05-08]. Prieiga per internetą: <http://www. ceps.eu/publications/citizenship-deprivation-normative-analysis>.

prarasti savo pilietybės“ (11 str. 2 d.)[421]. Jungtinėse Amerikos Valstijose JAV Aukščiausiajam Teismui priėmus sprendimus *Afroyim v. Rusk*[422] (1967 m.) ir *Rogers v. Bellei*[423] (1971 m.) bylose susiformavo teismų doktrina, kad asmuo gali netekti JAV pilietybės vieninteliu atveju: kai aiškiai ir formaliai pats atsisako JAV pilietybės. Tai reiškia, kad JAV piliečio teisė išsaugoti turimą pilietybę yra absoliuti konstitucinė teisė, kurios valdžia negali atimti[424]. Lenkijos Respublikos Konstitucijoje numatyta, kad „Lenkijos pilietis negali netekti Lenkijos pilietybės, nebent jis pats jos atsisako“ (34 str. 2 d.).

Pilietybės netekimą reikia skirti nuo **pilietybės atėmimo**. Šios sąvokos netapačios, skiriasi jų turinys. Atsižvelgiant į Europos konvenciją dėl pilietybės, „iš jokio asmens negalima savavališkai atimti pilietybės“ (4 str. c p.). Pilietybės netekimas susijęs su tokia teisine situacija, kada asmuo atlieka įstatyme numatytus veiksmus, dėl kurių gali netekti pilietybės (pvz., suklastoja savo asmens duomenis, stoja į kitos valstybės karinę tarnybą be savo pilietybės valstybės atitinkamos institucijos leidimo, įgyja kitos valstybės pilietybę ir pan.). Pilietybės atėmimas susijęs su kitokia teisine situacija – valstybė savavališkai atima iš asmens pilietybę. Dažniausiai tai daroma siekiant nubausti asmenį už jo politinę ir visuomeninę veiklą, neleisti jam grįžti į valstybę, kurios pilietis jis yra, ir pan. Tokia praktika buvo taikoma vadinamosiose socialistinėse valstybėse. Tarptautiniai teisės aktai, demokratinių teisinių valstybių konstitucijos draudžia atimti pilietybę. Pavyzdžiui, Švedijos Karalystės Konstitucijoje numatyta, kad „nė vienam Švedijos piliečiui, kuris gyvena ar gyveno šalyje, negali būti

421 Prieiga per internetą: <https://www.google.lt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=11&cad=rja&uact=8&ved=0CFQQFjAK&url=https%3A%2F%2Fwww.constituteproject.org%2Fconstitution%2FSpain_2011.pdf&ei=7_4PVayaHOv4yQO7hwI&usg=AFQjCNHu l9QAGF8yFvX5uaMYjTH91bGc2w&bvm=bv.88528373,d.bGQ>.

422 Prieiga per internetą: <http://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/387/253>.

423 Prieiga per internetą: <http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=US&vol=401&invol=815>.

424 Žr., pvz., SPIRO, P. J. Afroyim: Vaunting Citizenship, Presaging Trans-nationality. Iš: MARTIN, D. A.; SCHUCK, P. H. Immigration Stories. New York, N.Y: Foundation Press, 2005, p.147-168.

atimta jo pilietybė“ (II sk. 7 § 2 d.)[425]; Estijos Respublikos Konstitucijoje nustatyta, kad „niekas negali atimti Estijos pilietybės, įgytos gimstant. Estijos pilietybė negali būti atimta dėl asmens įsitikinimų“ (8 str. 3–4 d.); Vengrijos Respublikos Konstitucijoje įtvirtinta nuostata, kad „iš nieko negali būti atimta Vengrijos pilietybė, įgyta pagal kilmę ar kitu teisėtu būdu“ (G str. 3 p.); Vokietijos Federacinės Respublikos Konstitucijoje nustatyta, kad „Vokietijos pilietybė negali būti atimama. Pilietybės netenkama tik įstatymo pagrindu, prieš asmens valią ji gali būti atimama tik tuo atveju, jei jis dėl to netampa asmeniu be pilietybės“ (16 str. 1 d.).

Pilietybės klausimų sprendimas. Pilietybės klausimus sprendžiančios institucijos numatomos atitinkamų valstybių įstatymuose. Danijoje pilietybės klausimus sprendžia Danijos imigracijos ir integracijos ministerija, Suomijoje – Imigracijos tarnyba, Švedijoje – Švedijos migracijos valdyba, išskyrus pilietybės suteikimą specialiąja tvarka Šiaurės šalių (Suomijos ir Skandinavijos) piliečiams (tai sprendžia jų gyvenamosios vietos savivaldos administracinė valdyba). Jungtinėse Amerikos Valstijose iki 1991 m. pilietybės suteikimo natūralizacijos būdu klausimus sprendė teismai, o nuo 1991 m. Kongresas šią teisę išimtinai perdavė teisingumo ministrui (angl. *Attorney General*), tačiau asmuo gali pasirinkti duoti piliečio priesaiką savo gyvenamosios vietos jurisdikcijos teisme. Latvijos Respublikos pilietybės įstatyme yra numatyta, kad Latvijos Respublikos Vyriausybė nustato instituciją, atsakingą už pilietybės klausimų sprendimą, pvz., pilietybės nustatymo fakto (2 str. 4 d.), pilietybės netekimo klausimais (24 str. 5 d.) ir pan.

425 Švedijos Konstitucija, 1975 m. [interaktyvus: žiūrėta 2015-03-23]. Prieiga per internetą: <https://www.google.lt/?gws_rd=cr,ssl&ei=3v4PVZG4HqvlywPDt4DYBg#>.

VI skyrius

Konstituciniai tiesioginės demokratijos institutai

Dr. **Indrė Pukanasytė - Biekšė**

Dr. **Ieva Saudargaitė**

VI SKYRIAUS TURINYS

1. Rinkimų teisės institutas pasaulio valstybių konstitucinėje teisėje, rinkimų teisės principai ir rinkimų rūšys 393
2. Rinkimų organizavimo ypatumai. Rinkimų sistemų įvairovė 409
3. Kai kurie rinkimų organizavimo aspektai įvairiose valstybėse 418
3.1. Prezidento rinkimų ypatumai 419
3.2. Parlamento rinkimų ypatumai 428
3.2.1. Rinkimai į nacionalinius parlamentus 428
3.2.2. Rinkimai į Europos Parlamentą 437
3.3. Vietos savivaldos rinkimų ypatumai 441
3.4. Rinkimus organizuojančios institucijos 444
4. Rinkimų teisė Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijoje 448
5. Referendumo institutas pasaulio valstybėse 456

1. Rinkimų teisės institutas pasaulio valstybių konstitucinėje teisėje, rinkimų teisės principai ir rinkimų rūšys

Rinkimų institutas yra vienas iš seniausių visuomenės institutų. Daugelyje šiuolaikinių valstybių rinkimai yra neatskiriama visuomeninio ir politinio gyvenimo dalis. Nuo rinkimų labai priklauso politinio režimo demokratiškumo lygis. Demokratinėse valstybėse rinkimai[426] yra pagrindinė tautos valios išraiškos forma, tautos suvereniteto, kaip vieno iš pagrindinių konstitucinių principų, įgyvendinimo forma; per rinkimus įgyvendinamos svarbios politinės teisės: teisė rinkti, teisė būti renkamam, teisė dalyvauti valdant savo šalį. Dalyvavimas rinkimuose yra svarbiausia priemonė, kurią taikydami rinkėjai turi teisę ir galimybę kontroliuoti renkamų valdžios institucijų sudarymą ir veiklą (parlamento, valstybės vadovo, vietos valdžios). Demokratinėse valstybėse rinkimai yra pagrindinė forma ir priemonė taikiai kovoti dėl valdžios įgijimo arba kontroliuoti, kaip ji yra įgyvendinama. Rinkimai yra politinis procesas, kurio metu sudaromos politinės atstovaujamosios institucijos, kurių priimami sprendimai turi lemiamą reikšmę valstybės ir visuomenės gyvenimui.

Rinkimų teisė yra vienas iš svarbiausių pasaulio valstybių konstitucinės teisės institutų. Pagrindinis ir svarbiausias rinkimų teisės šaltinis pasaulio valstybėse yra jų konstitucijos. Skirtingų valstybių konstitucijose reguliuojamų rinkimų teisės klausimų apimtis skiriasi. Vienų valstybių konstitucijose apsiribojama kelių atskirų gana deklaratyvaus pobūdžio straipsnių įtvirtinimu (pvz., Japonijos Imperijos Konstitucija), kitose gali būti įtvirtinti atskiri skyriai, skyrių poskyriai, skirti rinkimų teisei, o pačioje konstitucijoje gana išsamiai reguliuojama rinkimų teisė (pavyzdžiui, Čilės Respublikos Konstitucija, Maltos Respublikos Konstitucija). Japonijos Imperijos Konstitucijoje keliuose straipsniuose įtvirtinta keletas

426 Teisės literatūroje pabrėžiama, kad rinkimų teisės ištakos glūdi „dar antikos laikų Graikijos miestų-valstybių praktikoje“, bet „šiuolaikinės rinkimų teisės formavimuisi turėjo lemiamos įtakos XVIII a. pabaigos Didžioji Prancūzijos revoliucija bei XIX a. vidurio demokratinės revoliucijos Vakarų Europoje“. Žr.: NORMANTAS, A. Rinkimai ir referendumai. Iš: Lietuvos konstitucinė teisė. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2002, p. 620.

gana deklaratyvių rinkimų teisės nuostatų, kuriose reglamentuota: rinkimų teisės principai[427]; subjektas, turintis teisę skelbti visuotinius Japonijos parlamento[428] rinkimus[429]; terminas, per kurį turi būti paskelbiami Atstovų Rūmų rinkimai juos paleidus[430]; abejų parlamento rūmų įgaliojimų trukmės terminas (Konstitucijos 45, 46 str.). Konstitucijoje parlamento rinkimai nėra smulkiai reglamentuoti, tiesiog nurodyta, kad kiekvienų parlamento rūmų narių skaičius, reikalavimai renkamiems parlamento rūmų nariams ir jų rinkėjams, rinkimų teritoriniai vienetai, balsavimo būdai ir kiti klausimai, susiję su abejų parlamento rūmų narių rinkimų tvarka, nustatomi įstatymu (Konstitucijos 43–47 str.); taip pat nurodyta, kad pagrindiniai vietos savivaldos institucijų pareigūnai, tarybų nariai ir kiti įstatyme numatyti tarnautojai turi būti renkami tiesioginiuose visuotiniuose rinkimuose iš vietos bendruomenių (Japonijos Imperijos Konstitucijos 93 str.). Čilės Respublikos Konstitucijoje, palyginti su Japonijos Imperijos Konstitucija, yra daug daugiau nuostatų, skirtų rinkimų teisei, reglamentuojančių išsamiau ir daug daugiau rinkimų klausimų; joje įtvirtinta: rinkimų teisės principai[431], aktyviosios rinkimų teisės ribojimai (Konstitucijos 16 str.), nustatyta, kas turi pasyviąją rinkimų teisę Čilės prezidento rinkimuose, gana smulkiai reglamentuotas prezidento rinkimų rezultatų nustatymas (Konstitucijos 25–27 str.); nustatyti reikalavimai pasyviajai rinkimų teisei Čilės Nacionalinio Kongreso, sudaryto iš Atstovų Rūmų ir Senato, kiekvienų parlamento rūmų narių rinkimuose, reglamentuota, kaip užpildomos atsilaisvinusios deputatų ar senatorių vietos (Konstitucijos 47–51 str.); Konstitucijoje yra skyrius „Rinkimų teisingumas“, kuriame nustatyta, kad specialusis teismas – Rinkimų

427 Visuotinė, lygi rinkimų teisė, slaptas balsavimas, draudimas daryti poveikį asmeniui dėl jo pasirinkimo balsuojant (Japonijos Imperijos Konstitucijos 14, 15, 44 str.).

428 Japonijos parlamentą sudaro dveji rūmai: Atstovų ir Senatorių; abejus rūmus sudaro visai tautai atstovaujantys renkami nariai.

429 Imperatorius Vyriausybės patarimu ir pritarimu (Japonijos Imperijos Konstitucijos 7 str.).

430 Keturiasdešimt dienų (Japonijos Imperijos Konstitucijos 54 str.).

431 Čilės Respublikos Konstitucijos 15 straipsnis, kuriame nustatyta, kad rinkimuose visi balsuotojai lygūs, balsuoja slaptai ir asmeniškai.

tribunolas – prižiūri bendrąją balsavimo organizavimo tvarką ir užtikrina Respublikos Prezidento, deputatų ir senatorių rinkimų reguliarumą, nagrinėja dėl rinkimų kylančius skundus ir skelbia rinkimų laimėtojus. Be to, numatyti regionų rinkimų tribunolai, kurie prižiūri bendrąją balsavimo vykdymo tvarką ir kvalifikaciją rinkimų, kurie įstatymu priskirti šių tribunolų kompetencijai, taip pat sprendžia iš tokių rinkimų kylančias pretenzijas (Konstitucijos 95–97 str.).

Sąvoka „rinkimų teisė“ suprantama dviem prasmėmis: objektyviąja ir subjektyviąja. Rinkimų teisė objektyviąja prasme – tai visuma konstitucinės teisės normų, reguliuojančių visuomeninius santykius, atsirandančius sudarant viešosios valdžios renkamas institucijas[432]; tai valstybių konstitucinės teisės institutas, kurio normos reguliuoja rinkimų organizavimo ir vykdymo tvarką, *inter alia* rinkimų skyrimą, rinkėjų sąrašų sudarymą, kandidatų iškėlimą, agitaciją už juos, balsavimą, rinkimų rezultatų nustatymą.

Rinkimų teisė subjektyviąja prasme – tai asmens teisė dalyvauti rinkimuose. Ji skirstoma į aktyviąją rinkimų teisę ir pasyviąją rinkimų teisę. *Aktyvioji rinkimų teisė* – tai asmenų galimybė dalyvauti atitinkamų viešosios valdžios institucijų rinkimuose ir laisvai rinktis, už kurį iš iškeltųjų kandidatų (ar vieną iš jų) balsuoti, t. y. teisė balsuoti, teisė rinkti. *Pasyvioji rinkimų teisė* – tai galimybė asmeniui konstitucijos ir rinkimų įstatymų nustatyta tvarka kandidatuoti į atitinkamos renkamosios viešosios valdžios institucijos narius, taigi siekti būti išrinktam, teisė būti rinkimuose registruojamu kandidatu, t. y. teisė būti renkamam.

Valstybių konstitucijose ir (arba) įstatymuose paprastai nustatomi reikalavimai (rinkimų cenzai), kuriuos turi atitikti asmuo, kad turėtų ir

432 NORMANTAS, A. Rinkimai ir referendumai. Iš: Lietuvos konstitucinė teisė. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2002, p. 621.

galėtų toje valstybėje įgyvendinti aktyviąją arba pasyviąją rinkimų teisę[433], t. y. balsuoti arba būti renkamas nacionalinio parlamento nariu, prezidentu, vietos savivaldos institucijos nariu, Europos Parlamento nariu. Pasidomėjus skirtingų valstybių konstitucijomis matyti, kad teisei rinkti ir teisei būti renkamam paprastai nustatomi: pilietybės cenzas (reikalavimas turėti tos valstybės pilietybę)[434], sėslumo cenzas (reikalavimas išgyventi valstybėje arba tam tikroje jos dalyje tam tikrą laiką arba būti nuolatiniu valstybės arba tam tikro jos teritorinio vieneto, kuriame vykdomi

433 Lietuvos Respublikos Konstitucijos 34 straipsnyje nustatyta, kad piliečiai, kuriems rinkimų dieną yra sukakę 18 metų, turi rinkimų teisę. Pavyzdžiui, Maltos Respublikos Konstitucijos 54 straipsnyje nustatyti pasyviosios rinkimų teisės ribojimai: joks asmuo negali būti laikomas išrinktu nariu į Atstovų Rūmus, jeigu: (a) jis yra kitos valstybės pilietis, kitos valstybės piliečiu tapo savanoriškai arba pagal kitos šalies įstatymus; (b) eina pareigas viešajame sektoriuje arba yra Maltos Vyriausybės ginkluotųjų pajėgų narys, jeigu parlamentas nenustato kitaip; (c) jis yra šalis, neribotos atsakomybės partnerystės partneris arba įmonės direktorius ar vadovas, kuris taip pat yra šalis sandorio su Maltos Vyriausybe dėl darbų atlikimo arba prekių tiekimo visuomenės aptarnavimo srityje ir kuris nebuvo per vieną mėnesį prieš rinkimus paviešintas Vyriausybės biuletenyje, paskelbiant jame tokios sutarties pobūdį, savo, partnerystės ar įmonės interesus; (d) jam yra iškeltas ir dar nepasibaigęs bankrotas, buvo nustatytas arba kitaip paskelbtas bankrotas pagal kokius nors Maltoje galiojančius įstatymus; (e) jis yra suvaržytas arba neveiksnus dėl kokios nors protinės negalios arba Maltos teismui nusprendus, arba yra Maltoje kitaip įvardytas kaip psichiškai neįgalus; (f) jis kokio nors Maltos teismo yra nuteistas kalėti iki gyvos galvos arba atlieka įkalinimo bausmę (kad ir kaip ji būtų vadinama), teismo nustatytą ir viršijančią dvylika mėnesių arba pakeistą kompetentingos institucijos į kokią nors kitą tokio teismo jam skiriamą bausmę; (g) jis vadovauja arba atlieka funkcijas bet kokiame kabinete, o tos funkcijos yra bet kokio pobūdžio atsakomybė arba yra susijusios su bet kokiu rinkimų į Atstovų Rūmus organizavimu arba rinkėjų registravimu; (h) jis yra pašalintas iš Atstovų Rūmų narių pagal bet kokį tuo metu Maltoje galiojusį įstatymą, už padarymą bet kokio nusižengimo, susijusio su rinkimais į Atstovų Rūmus.

434 Pavyzdžiui, Norvegijos Karalystės Konstitucijos 50 straipsnyje nustatyta, kad balsuoti gali tie Norvegijos piliečiai, vyrai ir moterys, kuriems rinkimų metais buvo suėję 18 metų. Latvijos Respublikos Konstitucijos 9 straipsnyje nustatyta, kad kiekvienas Latvijos pilietis, kuris turi visas pilietybės teises ir rinkimų pirmąją dieną yra ne jaunesnis nei 21 metų, gali būti renkamas Latvijos Parlamento (Saeimos) nariu. Maltos Respublikos Konstitucijos 54 straipsnyje nustatyta, kad asmuo negali būti laikomas išrinktu į Atstovų Rūmus, jeigu *inter alia* jis yra kitos valstybės nei Malta pilietis, savo noru tapęs tokios šalies piliečiu arba pagal ištikimybės tokiai šaliai deklaraciją. Suomijos Respublikos Konstitucijos 14 straipsnyje nustatyta, kad kiekvienas Suomijos pilietis ir kiekvienas Europos Sąjungos pilietis, gyvenantis Suomijoje, sulaukęs 18 metų, turi teisę balsuoti Europos Parlamento rinkimuose, kaip numatyta įstatymuose.

rinkimai, gyventoju)[435], amžiaus cenzas (reikalavimas būti sulaukusiam tam tikro amžiaus)[436], veiksnumo cenzas (nustatoma, kad rinkimuose negali dalyvauti neveiksniais pripažinti asmenys)[437], pareigų nesuderinamumo cenzas (taikomas pasyviajai rinkimų teisei, kai asmuo negali būti renkamas parlamento nariu, prezidentu, kol eina tam tikras pareigas, arba kai asmuo, išrinktas parlamento nariu, prezidentu, kartu negali eiti kitų pareigų, nurodytų Konstitucijoje ir įstatymuose)[438]. Pasaulio valstybių konstitucijose nustatyti ir kitokie aktyviosios bei pasyviosios rinkimų tei-

435 Čilės Respublikos Konstitucijos 48 straipsnyje nustatyta, kad asmuo gali būti renkamas Čilės Respublikos parlamento žemųjų rūmų (Atstovų Rūmų) nariu, jei jis turi teisę balsuoti, yra 21 metų sulaukęs Čilės pilietis, įgijęs vidurinį arba jam prilyginamą išsilavinimą, kandidatuoja rinkimų apygardoje, kurioje iki rinkimų yra išgyvenęs ne trumpiau nei dvejus metus. Slovakijos Respublikos Konstitucijos 30 straipsnyje nustatyta, kad užsieniečiai, turintys leidimą nuolat gyventi Slovakijos Respublikoje, turi teisę balsuoti ir būti išrinkti į savivaldybės bei aukštesniųjų teritorinių vienetų savivaldos institucijas. Suomijos Respublikos Konstitucijos 14 straipsnyje nustatyta, kad kiekvienas Suomijos pilietis ir kiekvienas užsienietis, nuolat gyvenantis Suomijoje, sulaukęs 18 metų, turi teisę balsuoti vietos savivaldos rinkimuose ir vietos referendumuose, kaip tai numatyta įstatyme.

436 Slovakijos Respublikos Konstitucijos 74 straipsnyje nustatyta, kad kiekvienas teisę balsuoti turintis pilietis, kuriam yra suėję 21 metai ir kuris turi nuolatinę gyvenamąją vietą Slovakijos Respublikoje, gali būti išrinktas į Slovakijos Respublikos Nacionalinę Tarybą. Turkijos Respublikos Konstitucijos 67 straipsnyje nustatyta, kad visiems 18 metų sulaukusiems Turkijos piliečiams leidžiama balsuoti rinkimuose.

437 Maltos Respublikos Konstitucijos 54 straipsnyje nustatyta, kad joks asmuo negali būti laikomas išrinktu nariu į Atstovų Rūmus, jeigu *inter alia* jis yra suvaržytas arba neveiksnus dėl bet kokios protinės negalios arba Maltos teismui nustačius, arba yra kaip nors kitaip Maltoje įvardytas kaip psichiškai neįgalus. Lenkijos Respublikos Konstitucijos 62 straipsnyje nustatyta, kad teisės rinkti neturi asmenys, kurie įsiteisėjusiu teismo sprendimu yra pripažinti neveiksniais.

438 Lietuvos Respublikos Konstitucijos 141 straipsnyje nustatyta, kad asmenys, atliekantys tikrąją karo arba alternatyviąją tarnybą, taip pat neišėję į atsargą krašto apsaugos sistemos, policijos ir vidaus tarnybos karininkai, puskarininkiai ir liktiniai, kitų sukarintų ir saugumo tarnybų apmokami pareigūnai negali būti Seimo nariais ir savivaldybių tarybų nariais ir savivaldybių merais. Maltos Respublikos Konstitucijos 54 straipsnyje nustatyta, kad asmuo negali būti laikomas išrinktu nariu į Atstovų Rūmus, jeigu *inter alia* jis eina pareigas viešajame sektoriuje arba yra Maltos Vyriausybės ginkluotųjų pajėgų narys, jeigu parlamentas nenustato kitaip. Turkijos Respublikos Konstitucijos 76 straipsnyje nustatyta, kad teisėjai ir prokurorai, aukštesniųjų teisminių institucijų nariai, aukštųjų mokyklų dėstytojai, Aukštojo mokslo tarybos nariai, valstybės tarnautojai, ginkluotųjų pajėgų nariai negali kandidatuoti ir negali būti renkami deputatais, kol jie neatsistatydina iš pareigų. Turkijos Respublikos Konstitucijos 67 straipsnyje nustatyta, kad eiliniai ir kapralai, kadetai nebalsuoja.

sės ribojimai, pavyzdžiui: draudimas balsuoti ir būti renkamam asmeniui, kuriam teismo nuosprendžiu paskirta laisvės atėmimo bausmė[439], atimtos viešosios arba rinkimų teisės[440], iškelta bankroto byla[441]; keliamas išsilavinimo cenzas[442], reikalavimas būti nepriekaištingos reputacijos[443], būti

439 Armėnijos Respublikos Konstitucijos 30 straipsnyje nustatyta, kad negali rinkti ir negali būti išrinkti piliečiai, pagal įsiteisėjusį teismo nuosprendį nuteisti laisvės atėmimo bausme ir atliekantys bausmę. Maltos Respublikos Konstitucijos 54 straipsnyje nustatyta, kad asmuo negali būti laikomas išrinktu nariu į Atstovų Rūmus, jeigu jis *inter alia* kokio nors Maltos teismo yra nuteistas kalėti iki gyvos galvos arba atlieka įkalinimo bausmę (kad ir kaip ji būtų vadinama), teismo nustatytą ir viršijančią 12 mėnesių arba pakeistą kompetentingos institucijos į kokią nors kitą tokio teismo jam skiriamą bausmę. Turkijos Respublikos Konstitucijos 67 straipsnyje nustatyta, kad nuteistieji bausmių vykdymo įstaigose, išskyrus asmenis, nuteistus už dėl neatsargumo padarytus nusikaltimus, nebalsuoja. Nyderlandų Karalystės Konstitucijos 54 straipsnyje nustatyta, kad parlamento rinkimuose balsavimo teisės neturi asmuo, padaręs Parlamento įstatyme numatytą nusikaltimą ir dėl to nuteistas galutiniu įsiteisėjusiu teismo sprendimu ne mažiau kaip vienų metų laisvės atėmimo bausme ir tuo pat metu netekęs teisės balsuoti. Turkijos Respublikos Konstitucijos 76 straipsnyje nustatyta, kad net suteikus amnestiją Turkijos parlamento nariu negali būti renkami asmenys, nuteisti vienų metų ar didesne laisvės atėmimo bausme, išskyrus netyčinius nusikaltimus; taip pat asmenys, nuteisti atlikti bausmę griežto režimo kalėjime; asmenys, nuteisti už negarbingus nusikaltimus: išeikvojimą, korupciją, kyšininkavimą, vagystę, sukčiavimą, padirbinėjimą, pasitikėjimo pažeidimą, tyčinį bankrotą; asmenys, nuteisti už kontrabandą, susitarimus dėl viešųjų pirkimų ar aukcionų, už nusikaltimus, susijusius su valstybės paslapčių atskleidimu, su teroro aktais arba kurstymu ir raginimu juos atlikti.

440 Lenkijos Respublikos Konstitucijos 62 straipsnyje nustatyta, kad teisės rinkti neturi asmenys, kuriems atimtos viešosios arba rinkimo teisės.

441 Maltos Respublikos Konstitucijos 54 straipsnyje nustatyta, kad asmuo negali būti laikomas išrinktu nariu į Atstovų Rūmus, jeigu *inter alia* jam yra iškeltas ir dar nepasibaigęs bankrotas, buvo nustatytas arba kitaip paskelbtas bankrotas pagal kokius nors Maltoje galiojančius įstatymus.

442 Čilės Respublikos Nacionalinis Kongresas yra sudarytas iš Atstovų Rūmų ir Senato; Čilės Respublikos Konstitucijos 48 straipsnyje nustatyta, kad asmuo galėtų būti išrinktas Atstovų Rūmų deputatu arba senatoriumi, jis turi būti įgijęs vidurinį arba jam prilygintą išsilavinimą. Turkijos Respublikos Konstitucijos 101 straipsnyje nustatyta, kad kandidatas į Respublikos Prezidentus turi turėti baigtą aukštąjį išsilavinimą. Turkijos Respublikos Konstitucijos 76 straipsnyje nustatyta, kad Turkijos parlamento nariu negali būti renkami asmenys, neturintys pradinio išsilavinimo.

443 Islandijos Respublikos Konstitucijos 34 straipsnyje nustatyta, kad kiekvienas pilietis, turintis teisę balsuoti rinkimuose į parlamentą (Altingą) ir esantis nepriekaištingos reputacijos, gali būti į jį išrinktas.

atlikusiam privalomąją karo tarnybą[444] ir kt.[445]

Paprastai pasyviajai rinkimų teisei (teisei būti renkamam) nustatomi griežtesni reikalavimai nei aktyviajai rinkimų teisei (teisei rinkti).

Daugelyje pasaulio valstybių balsavimas rinkimuose yra teisė, tačiau kai kuriose valstybėse tai yra pareiga. Pavyzdžiui, Italijos Respublikos Konstitucijos 48 straipsnyje nustatyta, kad balsuoti yra pilietinė pareiga; Belgijos Karalystės Konstitucijos 62 straipsnyje nurodyta, kad balsuoti Atstovų Rūmų narių, kuriuos tiesiogiai renka piliečiai, rinkimuose yra privaloma. Pavyzdžiui, Turkijos Respublikos Konstitucijos 175 straipsnyje nustatyta, kad siekiant užtikrinti dalyvavimą visuotiniuose rinkimuose, papildomuose rinkimuose į parlamentą, taip pat vietos savivaldos rinkimuose imamasi visų būtinų priemonių, įskaitant baudas.

Derėtų pabrėžti, kad teisės literatūroje nurodoma, jog žmogaus teisių srityje vyksta nuolatinis internacionalizavimo procesas; vis daugiau taisyklių, principų ir standartų įtraukiama į tarptautinės teisės dokumentus ir tampa visuotinai saistančiais visame pasaulyje[446]. Rinkimų teisė nėra išimtis. Pasauliniu lygmeniu pagrindiniai tarptautiniai rinkimų teisės standartai yra įtvirtinti Jungtinių Tautų sutartyse, Europos lygmeniu – Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos Pirmajame protokole[447].

Pagrindiniai tarptautiniai rinkimų teisės standartai yra įtvirtinti šiuose

444 Turkijos Respublikos Konstitucijos 76 straipsnyje nustatyta, kad Turkijos parlamento nariais negali būti renkami asmenys, neatlikę privalomosios karo tarnybos.

445 Turkijos Respublikos Konstitucijos 67 straipsnyje nustatyta, kad kariai ir karo samdiniai nebalsuoja. Maltos Respublikos Konstitucijos 54 straipsnyje nustatyta, kad asmuo negali būti laikomas išrinktu nariu į Atstovų Rūmus, jeigu *inter alia* yra pašalintas iš Atstovų Rūmų narių pagal bet kokį tuo metu Maltoje galiojusį įstatymą, už bet kokio nusižengimo, susijusio su rinkimais į Atstovų Rūmus, padarymą. Turkijos Respublikos Konstitucijos 76 straipsnyje nustatyta, kad Turkijos parlamento nariu negali būti renkami asmenys, netekę teisės į valstybės tarnybą.

446 GARLICKI, L. Cooperation of Courts: the Role of Supranational Jurisdiction in Europe. *International Journal of Constitutional Law,* 2008, Vol. 6(3–4), p. 510.

447 Žr.: TANCHEV, E. International and European Legal Standards Concerning Principles of Democratic Elections. *European Standards of Electoral Law in Contemporary Constitutionalism. Science and Technique of Democracy,* No. 39. Strasbourg, 2005, Council of Europe Publishing, p. 23–24; PACZOLAY, P. The Impact of International Standards on Electoral Law. The VIIth World Congress of IACL, Athens 11–15 June 2007, p. 2.

Jungtinių Tautų dokumentuose: 1948 m. Visuotinės žmogaus teisių deklaracijos[448] 21 straipsnyje[449], 1966 m. Tarptautinio pilietinių ir politinių teisių pakto 25 straipsnio b punkte[450], 1952 m. Konvencijos dėl moterų politinių teisių[451] 1 ir 2 straipsniuose[452], 1965 m. Tarptautinės konvencijos dėl visų formų rasinės diskriminacijos panaikinimo 5 straipsnio c ir d punktuose[453], 1979 m. Konvencijos dėl visų formų diskriminacijos

448 Reikia pabrėžti, kad Visuotinė žmogaus teisių deklaracija „nėra tarptautinė sutartis, kurios straipsniai yra juridiškai privalomi kiekvienai sutartį pasirašiusiai šaliai. Joje labiau nubrėžti tikslai, kuriuos, kaip buvo tikimasi, valstybės įgyvendins savanoriškai, t. y. valstybėms buvo palikta plati veiksmų laisvė, užtikrinant savo piliečių teises. Nepaisant to, bendrai sutinkama, kad ši deklaracija turi paprotinės tarptautinės teisės statusą, atsižvelgiant į tai, kad valstybės jaučia, kad turi paisyti joje nustatytų normų“ (žr.: MARCINKUTĖ, L. Žmogaus teisių ir valstybės suvereniteto dermė Lietuvos nacionalinėje žmogaus teisių politikoje. Daktaro disertacija. Kaunas: Vytauto Didžiojo universitetas, 2012, p. 20).

449 Visuotinės žmogaus teisių deklaracijos 21 straipsnyje nustatyta: „1. Kiekvienas turi teisę dalyvauti valdant savo šalį tiesiogiai arba per laisvai išrinktus atstovus. 2. Kiekvienam lygiomis sąlygomis turi būti prieinama jo šalies valstybės tarnyba. 3. Liaudies valia yra valstybės valdžios pagrindas; ši valia išreiškiama teisinguose rinkimuose, kurie vyksta periodiškai, kai yra visuotinė ir lygi rinkimų teisė ir slaptas balsavimas arba kitos lygiavertės procedūros, garantuojančios balsavimo laisvę“.

450 Tarptautinio pilietinių ir politinių teisių pakto 25 straipsnyje nustatyta: „Kiekvienas pilietis be jokios diskriminacijos, minimos 2 straipsnyje, ir be nepagrįstų ribojimų turi teisę ir galimybę: a) dalyvauti valdant valstybę tiek tiesiogiai, tiek per laisvai išrinktus atstovus; b) balsuoti ir būti išrinktas periodiškai rengiamuose teisinguose rinkimuose, remiantis visuotine ir lygia rinkimų teise, slaptu balsavimu, kurie garantuoja laisvą rinkėjų valios išreiškimą <...>.“

451 Convention on the Political Rights of Women (concluded at New York, 31 March 1953, entered into force 7 July 1954). 193 UNTS 135.

452 Konvencijos dėl moterų politinių teisių 1 straipsnyje nustatyta: „Moterys turi teisę balsuoti rinkimuose lygiomis sąlygomis su vyrais, be jokios diskriminacijos“; 2 straipsnyje: „Moterys turi teisę būti renkamos į visas nacionaliniais įstatymais įsteigtas viešai renkamas institucijas, lygiomis sąlygomis su vyrais, be jokios diskriminacijos.“

453 Tarptautinės konvencijos dėl visų formų rasinės diskriminacijos panaikinimo 5 straipsnyje nustatyta: „Atsižvelgdamos į šios Konvencijos 2 straipsnyje išdėstytus pagrindinius įsipareigojimus, valstybės dalyvės įsipareigoja uždrausti ir panaikinti visų formų rasinę diskriminaciją ir garantuoti kiekvieno žmogaus lygiateisiškumą prieš įstatymą nepriklausomai nuo rasės, odos spalvos, tautybės ar etninės kilmės, ypač realizuojant šias teises: <...>

c) politines teises, ypač teisę dalyvauti rinkimuose – balsuoti ir iškelti savo kandidatūrą – remiantis visuotine ir vienoda balsavimo teise, teisę dalyvauti valdant šalį, taip pat tvarkant bet kokio lygio valstybės reikalus ir vienodą teisę dirbti valstybinėse įstaigose; d) kitas pilietines teises: i) teisę laisvai kilnotis ir gyventi savo valstybėje; <...> viii) teisę į įsitikinimų ir jų reiškimo laisvę; ix) teisę į taikių susirinkimų ir asociacijos laisvę <...>.“

panaikinimo moterims 7 straipsnyje[454], 2006 m. priimtos Jungtinių Tautų neįgaliųjų teisių konvencijos 29 straipsnyje[455].

Europos Tarybos lygmeniu tarptautiniai rinkimų teisės standartai yra įtvirtinti Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnyje[456] (kartu su Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencija, kurioje aiškinamos Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnio nuostatos).

Rinkimų teisės principai. Teisės mokslinėje literatūroje nurodomi

454 Konvencijos dėl visų formų diskriminacijos panaikinimo moterims 7 straipsnyje nustatyta: „Valstybės dalyvės imasi visų reikiamų priemonių, kad būtų panaikinta moterų diskriminacija šalies politiniame ir visuomeniniame gyvenime, ir užtikrina moterims lygiomis su vyrais sąlygomis teisę: a) balsuoti visuose rinkimuose ir viešuose referendumuose ir būti renkamoms į visus viešai renkamus organus; b) dalyvauti nustatant ir įgyvendinant vyriausybės politiką ir užimti valstybinius postus, taip pat vykdyti visas valstybines funkcijas visuose valstybinio valdymo lygmenyse; c) dalyvauti nevyriausybinių organizacijų ir asociacijų, užsiimančių visuomeninio ir politinio šalies gyvenimo problemomis, veikloje.“

455 Jungtinių Tautų neįgaliųjų teisių konvencijos 29 straipsnyje „Dalyvavimas politiniame ir visuomenės gyvenime“ nustatyta: „Valstybės šios Konvencijos Šalys užtikrina neįgaliesiems politines teises ir galimybę jas įgyvendinti lygiai su kitais asmenimis ir įsipareigoja: a) užtikrinti, kad neįgalieji galėtų veiksmingai ir visapusiškai dalyvauti politiniame ir visuomenės gyvenime lygiai su kitais asmenimis tiesiogiai ar per laisvai pasirinktus atstovus, įskaitant neįgaliųjų teisę ir galimybę balsuoti ir būti išrinktiems *inter alia*: i) užtikrinant, kad balsavimo procedūros, patalpos ir medžiaga būtų atitinkamos, prieinamos ir jas būtų galima lengvai suprasti ir naudoti; ii) apsaugant neįgaliųjų teisę rinkimuose ir viešuose referendumuose balsuoti slaptai be įbauginimo, taip pat kandidatuoti rinkimuose, faktiškai eiti pareigas ir atlikti visas viešąsias funkcijas visais valdymo lygmenimis, prireikus sudarant jiems sąlygas naudotis pagalbinėmis ir naujausiomis technologijomis; iii) užtikrinant neįgaliųjų, kaip rinkėjų, galimybę laisvai pareikšti savo valią ir šiuo tikslu prireikus jų prašymu leidžiant kitam neįgaliojo pasirinktam asmeniui padėti neįgaliajam balsuoti; b) aktyviai skatinti sudaryti sąlygas, kuriomis neįgalieji galėtų veiksmingai ir visapusiškai dalyvauti valstybės valdyme nediskriminuojami ir lygiai su kitais asmenimis, ir skatinti juos dalyvauti valstybės gyvenime, įskaitant: i) dalyvavimą nevyriausybinėse organizacijose ir asociacijose, kurių veikla susijusi su valstybės viešuoju ir politiniu gyvenimu, ir politinių partijų veikloje ir valdyme; ii) neįgaliųjų organizacijų sukūrimą ir dalyvavimą jose, siekiant atstovauti neįgaliesiems tarptautiniu, nacionaliniu, regionų ir vietos lygmenimis.“ Konvencijos 1 straipsnyje nustatyta, kad prie neįgaliųjų priskiriami asmenys, turintys ilgalaikių fizinių, psichikos, intelekto ar jutimo sutrikimų, kurie sąveikaudami su įvairiomis kliūtimis gali trukdyti šiems asmenims visapusiškai ir veiksmingai dalyvauti visuomenėje lygiai su kitais asmenimis.

456 Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnyje „Teisė į laisvus rinkimus“ nustatyta: „Aukštosios Susitariančios Šalys įsipareigoja pagrįstais terminais organizuoti laisvus rinkimus, slaptai balsuojant, sudarydamos tokias sąlygas, kurios garantuotų žmonių nuomonės išraiškos laisvę renkant įstatymų leidybos institucijas.“

skirtingi rinkimų teisės principai, taip pat nevienodas jų skaičius, tačiau iš jų skiriami penki pagrindiniai, įtvirtinti pasaulio valstybių konstitucijose: visuotinė, lygi, tiesioginė, laisva rinkimų teisė ir slaptas balsavimas[457]. Šiame kontekste derėtų pabrėžti, kad daugelio valstybių konstitucijose *expressis verbis* nustatytas terminas (kadencijos trukmė), kuriam išrenkami nacionalinis parlamentas[458] ir respublikos prezidentas[459]. Kai kuriose konstitucijose nurodyta, kad toks terminas turi būti nustatytas įstatyme. Pasibaigus minėtajam išrinkimo terminui, turi būti organizuojami nauji rinkimai. Vadinasi, yra įtvirtintas renkamųjų institucijų rinkimų periodiškumas.

Dabartiniai rinkimų konstituciniai principai šiuolaikinėje demokratinėje valstybėje atsirado kaip laipsniško laisvės ir demokratijos vertybių plitimo ir rinkimų teises ribojančių nuostatų panaikinimo padarinys. Šių dienų rinkimų teisės principai atsirado kaip evoliucijos rezultatas, pirmiausia kaip jų priešingybė: nuo ribotos iki visuotinės rinkimų teisės, nuo nelygybės rinkimuose iki lygios rinkimų teisės, nuo nelaisvų iki laisvųjų rinkimų, nuo netiesioginių iki tiesioginių rinkimų, nuo atviro iki

457 Pavyzdžiui, Portugalijos Respublikos Konstitucijos 10 straipsnyje nustatyta, kad tauta turi vykdyti politinę valdžią remdamasi visuotine, lygia, tiesiogine, slapta ir periodine rinkimų teise, referendumu ir kitomis šioje Konstitucijoje numatytomis formomis. Čekijos Respublikos Konstitucijos 18 straipsnyje nustatyta, kad Čekijos Respublikos abeji parlamento rūmai (Deputatų Rūmai ir Senatas) renkami remiantis slapta, visuotine, lygia ir tiesiogine rinkimų teise. Vokietijos Federacinės Respublikos Konstitucijos 38 straipsnyje nustatyta, kad Vokietijos Bundestago deputatai yra renkami visuotiniais, tiesioginiais, laisvais, lygiais rinkimais slaptu balsavimu. Vengrijos Respublikos Konstitucijoje nustatyta, kad įgyvendindami visuotinę ir lygią rinkimų teisę Parlamento narius tiesioginiu ir slaptu balsavimu renka rinkėjai, kuriems pagrindinio įstatymo nustatyta tvarka laiduojama teisė laisvai reikšti savo valią.

458 Pavyzdžiui, Kroatijos Konstitucijos 73 straipsnyje nustatyta, kad deputatai į Kroatijos Parlamentą renkami ketverių metų kadencijai. Latvijos Konstitucijos 10 straipsnyje nustatyta, kad Latvijos Parlamentas – Saeima – renkamas ketveriems metams.

459 Prancūzijos Konstitucijos 6 straipsnyje nustatyta, kad Prancūzijos Respublikos prezidentas renkamas penkeriems metams.

slapto balsavimo[460]. E. Tanchevas[461] smulkiau atskleidžia šį rinkimų teisės principų evoliucijos procesą:

1) visos rinkimų sistemos nuo antikos laikų iki Antrojo pasaulinio karo pabaigos buvo paremtos ribota rinkimų teise. Pirminis principas buvo ribota rinkimų teisė. Vėliau daugelio reformų metu rinkimų teisės apribojimai buvo naikinami ir rinkėjų daugėjo. Pirmieji rinkimų teisės ribojimai, kurie buvo naikinami, – turto cenzai, t. y. reikalavimai turėti pajamų arba kilnojamojo ar nekilnojamojo turto. Vėliau buvo naikinami lyties[462], rasės, raštingumo cenzai, per didelis amžiaus ribojimas. Dabar visuotinė rinkimų teisė demokratinėse valstybėse nėra absoliuti, nes jai taikomi protingi ribojimai, susiję su pilietybe, amžiumi, gyvenamąja vieta, psichine sveikata, laisvės atėmimo bausmės už sunkius nusikaltimus atlikimu, tačiau tokie apribojimai yra pagrįsti;
2) daugelį konstitucionalizmo istorijos amžių rinkimų įstatymuose buvo nustatytos nelygios rinkimų teisės ir nelygybė buvo įprastas reiškinys. Rinkimų metu pasireikšdavo įvairių formų nelygybė, pavyzdžiui: 1) dalijant rinkėjus į tam tikras grupes, kurias sudarė nevienodas rinkėjų skaičius, tačiau kiekviena rinkėjų grupė rinkdavo vienodą atstovų skaičių; 2) balsavimas turint daugiau nei vieną balsą Didžiojoje Britanijoje gyvavo iki 1948 m.; visą amžių iki 1921 m. Belgijoje 25 metų sulaukę vyrai turėjo vieną balsą, o vyrai, sulaukę 35 metų ir mokantys didelius mokesčius, – du balsus, svarbiausi valstybės pareigūnai – tris balsus; 3) šališkai sudarytos daugumos atstovavimo rinkimų sistemos; 4) per dideli rinkimų barjerai, reikalaujantys daugiau nei 10 procentų rinkėjų balsų; 5)

VI

460 TANCHEV, E. International and European Legal Standards Concerning Principles of Democratic Elections. *European Standards of Electoral Law in Contemporary Constitutionalism. Science and Technique of Democracy,* No. 39. Strasbourg, 2005, Council of Europe Publishing, p. 17-22.

461 *Ibid.,* p. 18–22.

462 Ilgą laiką rinkimų teises turėjo tik vyrai; net iki 1917 m. moterys aktyviąją rinkimų teisę turėjo tik keliose valstybėse: Danijoje, Islandijoje, Norvegijoje, Naujojoje Zelandijoje, Australijoje.

nelygybė finansuojant rinkimų kampanijas, kai rinkimų įstatymai ir rinkimų finansavimo tvarka nenumatė pajamų ribų ir šaltinių skaidrumo rinkimuose. Vis dėlto laipsniškai buvo šalinamos nuostatos, sudariusios sąlygas nelygybei atsirasti. Šiuolaikinė lygių rinkimų teisė suvokiama kaip kiekvieno rinkėjo turimas vienodas balsų skaičius, vienoda balsų svarba, lygios galimybės partijoms ir nepriklausomiems kandidatams, sudarymas sąlygų atstovauti mažumoms ir kt.;

3) rinkimų teisės funkcionuoja tam tikrame politiniame kontekste, kuriame žmogaus teisės ir demokratinė konstitucinė santvarka sudaro esminį pagrindą, o dėl jo turinio skirtumų rinkimų teisės gali įgyti skirtingą reikšmę: nuo priemonės, įteisinančios nevaržomą valdžią, iki būdo žmonėms tiesiogiai dalyvauti rinkimuose, kai atstovaujamųjų institucijų sudarymas atspindi rinkėjų laisvai išreikštą valią. Dabartinė lygių rinkimų teisė atsirado panaikinus ankstesnę cenzūrą ir saviraiškos laisvės formų apribojimus. Informacijos sklaida ir valdžios skaidrumas lemia rinkėjų valios išraiškos laisvę. Politinio pliuralizmo, grindžiamo asociacijų laisve, politine tolerancija, taikia konkurencija ir demokratiniu valdžios ir opozicijos politinių partijų pasikeitimu, plėtra buvo esminė galimybė laisvų rinkimų teisei atsirasti. Valstybėse, kuriose vyrauja vienos partijos režimas, vienintelė piliečio pasirinkimo teisė – balsuoti arba nebalsuoti. Šiuolaikinis laisvų rinkimų principas pasireiškia: laisvu valios formavimu, laisvu rinkėjų valios išreiškimu, galimybe pasirinkti vieną iš kelių rinkimuose dalyvaujančių kandidatų;
4) netiesioginiai rinkimai ilgai gyvavo iki atsirandant tiesioginiams rinkimams. Netiesioginių rinkimų įtaka rinkimų rezultatams ir institucijų sudarymui buvo tokia: tarpiniai rinkimų organai atitolindavo nuo rinkimų rezultatų, rinkėjų balsai potencialiai iškreipdavo visuomenės nuomonę, sukurdavo tariamą daugumą;
5) dabar beveik visur slaptas balsavimas yra priemonė apsaugoti rinkėjus nuo spaudimo renkantis, už ką balsuoti. Vis dėlto atviras

balsavimas buvo principas, taikytas rinkimuose nuo senovės iki XIX amžiaus pabaigos. Iki Pirmojo pasaulinio karo atvirą balsavimą gana dažnai gynė Europos mokslininkai, kurie buvo linkę manyti, kad politinė dorybė leisti rinkėjams laisvai atiduoti pirmenybę, ypač įstatymuose įtvirtinus privalomą balsavimą.

Rinkimų teisės principai yra vienodai svarbūs įgyvendinant tiek aktyviąją, tiek pasyviąją rinkimų teises. Vertinant pažodžiui, *visuotinė rinkimų teisė* reikštų, kad kiekvienam turi būti suteiktos politinės teisės – aktyvioji ir pasyvioji rinkimų teisės, tačiau visuotinė rinkimų teisė nereiškia, kad kiekvienas asmuo tokias teises turi bet kurios valstybės teritorijoje arba kad jam tokios teisės turi būti suteiktos. Teisė rinkti ir teisė būti renkamam nėra absoliučios teisės, joms gali būti taikomi pagrįsti apribojimai. Rinkimų teisės ribojamos nustatant tam tikrus rinkimų cenzus. Rinkimų cenzai – tai konstitucijos, įstatymų nustatytos privalomos sąlygos, kurias turi atitikti asmuo, kad įgytų ir galėtų įgyvendinti savo aktyviąją ir pasyviąją rinkimų teises, pavyzdžiui, būti tos šalies piliečiu (pilietybės cenzas), būti sulaukęs tam tikro amžiaus (amžiaus cenzas), išgyventi šalyje ar jos administraciniame vienete tam tikrą laiką (sėslumo cenzas) ir kt. Visuotinės rinkimų teisės principas reiškia, kad visiems asmenims, atitinkantiems iš Konstitucijos ir įstatymų kylančius reikalavimus (sąlygas), turi būti užtikrinta teisė dalyvauti atitinkamuose rinkimuose. *Pasyviosios rinkimų teisės* įgyvendinimas gali būti siejamas ne tik su reikalavimais (rinkimų cenzais) fiziniams asmenims, bet ir su reikalavimais kolektyviniams subjektams (paprastai juridiniams asmenims), kuriuos pastarieji turi atitikti, kad galėtų kelti kandidatų sąrašus rinkimuose (pavyzdžiui, minimalus kolektyvinio subjekto narių skaičius, teisės steigti kolektyvinius subjektus suteikimas asmenims, turintiems aktyviąją rinkimų į konkrečią instituciją teisę, kolektyvinio subjekto veiklos teritorija). Be to, reikalavimai gali būti nustatyti ne tik kolektyviniams subjektams, bet ir jų sudaromiems kandidatų sąrašams (pavyzdžiui, kiek asmenų turi būti įrašyta į tokį sąrašą). Pasyviosios rinkimų teisės įgyvendinimas gali būti ribojamas ir nustatant tam tikrus specialius (procedūrinius) reikalavimus,

kurie turi būti įgyvendinti, kad atskiri asmenys ar jų sąrašai būtų registruojami kandidatais rinkimuose: surinkti tam tikrą rinkėjų (palaikančių kandidatą) parašų kiekį, sumokėti tam tikro dydžio rinkimų užstatą. Aktyviajai ir pasyviajai rinkimų teisėms nustatytos sąlygos turi atspindėti interesą apsaugoti rinkimų proceso, kuriuo siekiama nustatyti žmonių valią, tam pasinaudojant visuotine rinkimų teise, vientisumą ir veiksmingumą, o ne būti priešingos tam interesui.

Lygios rinkimų teisės principas reiškia, kad visi asmenys, įgyvendinantys savo teisę rinkti ir teisę būti renkami, turi būti vertinami vienodai. Lygios rinkimų teisės principas negali būti suprantamas ir nereiškia absoliučios rinkėjų ir kandidatų lygybės per rinkimus, nes ne visi balsai neišvengiamai turi būti vienodai svarbūs rinkimų rezultatų požiūriu, ne visi kandidatai turi turėti vienodas galimybes laimėti. Svarbu, kad visi kandidatai galėtų dalyvauti rinkimuose, turėti lygias, vienodas galimybes, o visiems piliečiams (rinkėjams) bet kurioje rinkimų sistemoje turi būti sudarytos lygios, vienodos galimybės atiduoti savo balsą; organizuojant ir vykdant rinkimus kiekvieno rinkėjo balsas turi būti lygiavertis bet kurio kito rinkėjo balsui ir turėti vienodą reikšmę nustatant balsavimo rezultatus. Turi būti sudarytos lygios galimybės rinkimuose dalyvauti politinėms partijoms, kandidatams, valstybė turi būti nešališka, objektyvi ir tą patį įstatymą visiems taikyti vienodai. Lygios rinkimų teisės principas nepašalina galimybės nustatyti pagrįstus aktyviosios ir pasyviosios rinkimų teisių ribojimus.

Tiesioginė rinkimų teisė reiškia, kad atstovai renkami be tarpininkų, tarp rinkėjo ir kandidato nėra jokių tarpinių institucijų, rinkėjas balsuoja pats asmeniškai už kandidatą ar kandidatų sąrašą į renkamą instituciją.

Slapto balsavimo principas reikalauja sudaryti tokias sąlygas rinkėjo valiai balsavimo metu pareikšti, kad niekas negalėtų jo kontroliuoti, daryti įtakos jo pasirinkimui ar kitaip kliudyti. Slaptas balsavimas neatsiejamai susijęs su balsavimu asmeniškai, kai draudžiama bet kokia forma kontroliuoti, kaip rinkėjas balsuoja. Reikia pabrėžti, kad balsuoti slaptai gali būti neįmanoma dėl objektyvių, pateisinamų priežasčių – jeigu rinkėjas

dėl sveikatos būklės negali užpildyti rinkimų biuletenio. Valstybėse galiojantis teisinis reguliavimas gali numatyti, kad tokiam rinkėjui užpildyti rinkimų biuletenį gali padėti kitas asmuo. Šiuo atveju rinkėjo valia tampa žinoma kitam asmeniui, tačiau jis negali jos atskleisti kitiems.

Laisvos rinkimų teisės principas įgyvendinant aktyviąją rinkimų teisę apima tokius aspektus kaip rinkėjo galimybė laisvai susidaryti nuomonę, jo teisė laisvai pareikšti savo valią rinkimuose, pasirinkti vieną iš kelių rinkimuose dalyvaujančių kandidatų. Rinkimuose negali būti naudojama jokia prievartos forma siekiant paveikti rinkėjus jiems renkantis kandidatus ar partijas. Laisvos rinkimų teisės principas įgyvendinant pasyviąją rinkimų teisę *inter alia* reiškia tai, kad rinkimuose dėl mandato varžomasi laisvai, kad politinės partijos ir atskiri kandidatai turi turėti teisę laisvai ir veiksmingai dalyvauti rinkimuose; skirtingoms politinėms partijoms turi būti garantuojama priderama galimybė siūlyti savo kandidatus.

Rinkimų rūšys. Rinkimų organizavimo valstybėje ypatumai iš dalies priklauso ir nuo to, kokios rūšies rinkimai šalyje vyksta.

Atsižvelgiant į rinkimų organizavimo terminus, rinkimai gali būti eiliniai ir neeiliniai (pirmalaikiai). *Eiliniai rinkimai* vyksta konkrečiai nustatytais terminais arba pasibaigus renkamos institucijos kadencijai, išrinkimo terminui. Pavyzdžiui, Estijos Respublikos Konstitucijos 60 straipsnyje nustatyta, kad eiliniai rinkimai į Parlamentą rengiami praėjus ketveriems metams po ankstesnių Parlamento rinkimų, pirmąjį kovo sekmadienį. Jungtinių Amerikos Valstijų Prezidentas renkamas ketverių metų kadencijai; rinkimai vyksta kiekvienais kelintiniais metais, lapkričio pirmąjį antradienį, einantį po pirmojo pirmadienio. Kaip matyti, šiais atvejais yra nustatytas tikslus terminas, kada turi būti suorganizuoti eiliniai Estijos Respublikos Parlamento rinkimai ir eiliniai Jungtinių Amerikos Valstijų Prezidento rinkimai. Estijos Konstitucijos 80 straipsnyje nustatyta, kad Respublikos Prezidentas renkamas penkeriems metams ir kad eiliniai Respublikos Prezidento rinkimai vyksta ne anksčiau kaip likus 60 dienų ir ne vėliau kaip likus 10 dienų iki Respublikos Prezidento kadencijos pabaigos. Prancūzijos Respublikos Konstitucijos 6 straipsnyje nustatyta, kad

Prancūzijos Respublikos prezidentas renkamas penkeriems metams, o 7 straipsnyje nurodyta, kad naujo prezidento rinkimai vyksta ne vėliau kaip likus 20 dienų ir ne anksčiau kaip likus 35 dienoms iki pareigas einančio prezidento įgaliojimų pabaigos. Kaip matyti, šiuo atveju nurodyta ne konkreti data, kada turi būti organizuojami eiliniai rinkimai (Respublikos Prezidento), bet laiko intervalas, per kurį rinkimai turi būti suorganizuoti pasibaigus Respublikos Prezidento penkerių metų kadencijai.

Neeilinių (pirmalaikių) rinkimų organizavimas siejamas su tam tikrais Konstitucijoje konkrečiai nurodytais įvykiais, kuriems įvykus ne laukiama, kada baigsis išrinktos institucijos kadencija ar laikas, kuriam ji buvo išrinkta, o skelbiami pirmalaikiai rinkimai. Pavyzdžiui, Estijos Respublikos Konstitucijos 60 straipsnyje nustatyta, kad pirmalaikiai rinkimai į Parlamentą rengiami *inter alia* Konstitucijos 105 ir 119 straipsniuose nustatytais atvejais, ne anksčiau kaip prieš 20 dienų ir ne vėliau kaip prieš 40 dienų po sprendimo dėl pirmalaikių rinkimų į Parlamentą paskelbimo; Estijos Respublikos Konstitucijos 105 straipsnyje nurodyta, kad Parlamentas turi teisę teikti įstatymo projektą ar kitą svarbų valstybei klausimą svarstyti referendume; jei įstatymo projektas, kuris buvo pateiktas referendumui, negauna daugumos pritariamųjų balsų, Respublikos Prezidentas skelbia neeilinius rinkimus į Parlamentą; Estijos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnyje nustatyta, kad jei Parlamentas per du mėnesius nuo biudžetinių metų pradžios nepatvirtina naujojo valstybės biudžeto, Respublikos Prezidentas skelbia neeilinius Parlamento rinkimus. Japonijos Imperijos Konstitucijos 54 straipsnyje nustatyta, kad paleidus Atstovų Rūmus nauji rinkimai turi būti paskelbiami per 40 dienų.

Pagal renkamą instituciją rinkimai skirstomi į prezidento rinkimus, parlamento rinkimus, vietos savivaldos institucijų rinkimus ir rinkimus į Europos Parlamentą.

Daliniai (papildomieji) rinkimai gali būti vykdomi tada, kai atsiranda laisva parlamento nario vieta (pavyzdžiui, jam mirus, atsistatydinus) arba kai renkama institucija atnaujinama iš dalies. Šiuo atveju galima aptarti Lietuvos pavyzdį: daliniai (papildomi) rinkimai gali būti vykdomi tada,

kai Seime atsiranda laisva Seimo nario vieta, nes Seimo nario (išrinkto vienmandatėje, bet ne daugiamandatėje rinkimų apygardoje) įgaliojimai nutrūko Konstitucijos 63 straipsnyje nustatytais atvejais: 1) jis mirė; 2) atsistatydino; 3) teismas pripažino jį neveiksniu; 4) Seimas panaikino jo mandatą apkaltos proceso tvarka; 5) asmuo perėjo dirbti arba neatsisakė darbo, nesuderinamo su Seimo nario pareigomis; 6) asmuo neteko Lietuvos Respublikos pilietybės.

Tiesioginiai ir netiesioginiai rinkimai. Teisės literatūroje[463] nurodoma, kad pagal rinkėjų valios išreiškimo būdą rinkimai yra tiesioginiai ir netiesioginiai: tiesioginių rinkimų metu tarp rinkėjo ir renkamojo nėra jokios tarpinės grandies, šiuo atveju rinkėjas balsuoja už kandidatą asmeniškai, tiesiogiai. Netiesioginių rinkimų metu rinkėjas pats tiesiogiai už kandidatus nebalsuoja, jų nerenka; šiuo atveju rinkėjai renka rinkikus arba specialų organą, o šie vėliau balsuoja už kandidatą į renkamą instituciją. Tiesioginiai rinkimai dažnai taikomi renkant valstybės, kurios parlamentą sudaro dveji rūmai, žemuosius parlamento rūmus. Netiesioginiai rinkimai neretai taikomi renkant valstybės, kurioje parlamentą sudaro dveji rūmai, aukštuosius parlamento rūmus (Senatą), pavyzdžiui, Prancūzijos Konstitucijos 24 straipsnyje nustatyta, kad Parlamentą sudaro Senatas ir Nacionalinė Asamblėja. Senatas, kurio narių skaičius negali viršyti trijų šimtų keturiasdešimt aštuonių, renkamas netiesioginiais rinkimais. Tai garantuoja atstovavimą Prancūzijos Respublikos teritorinėms bendruomenėms. Jungtinių Amerikos Valstijų Prezidentas renkamas netiesioginiais rinkimais. Remiantis šios valstybės Konstitucija, šalies piliečiai renka rinkikų kolegiją, kuri vėliau renka Jungtinių Amerikos Valstijų Prezidentą; kiekvienoje valstijoje renkama tiek rinkikų kolegijos narių, kiek valstija turi narių Senate ir Atstovų Rūmuose.

2. Rinkimų organizavimo ypatumai. Rinkimų sistemų įvairovė

Rinkimų organizavimas įprastai suprantamas kaip tęstinis procesas,

463 NORMANTAS, A. Rinkimai ir referendumai. Iš: Lietuvos konstitucinė teisė. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2002, p. 620.

apimantis eilę veiksmų, sudarančių prielaidas rinkėjams įgyvendinti jiems priklausančią aktyviąją rinkimų teisę pareiškiant savo valią rinkimuose, asmenims įgyvendinant pasyviąją rinkimų teisę kandidatuoti rinkimuose, nustatyti rinkimų rezultatus ir kt. Kadangi rinkimų organizavimas – plati sąvoka, nagrinėjant jo ypatumus daugiausia dėmesio tikslinga skirti svarbiausiems elementams, atspindintiems rinkimų organizavimo specifiką, skirtingų rinkimų (valstybės vadovo, įstatymų leidžiamosios valdžios institucijos narių, vietos savivaldos institucijų narių, kt.) organizavimo įvairiose valstybėse ypatumams.

Rinkimų sistemų įvairovė. Rinkimų sistema paprasčiausiai gali būti apibūdinama kaip rinkimų rezultatų nustatymo būdas, kurį taikant skaičiuojami ir vertinami konkrečių rinkimų rezultatai.

Rinkimų sistemos įprastai nėra iš naujo nustatomos kiekvieniems vykdomiems rinkimams. Konkrečios rinkimų sistemos pasirinkimas yra politinis sprendimas, kuris įtvirtinamas atitinkamuose teisės aktuose, o nustatytoji sistema taikoma organizuojant visus valstybėje vykstančius tos rūšies rinkimus. Dažnai rinkimų sistemos, taikomos visuose arba dalyje valstybėje vykstančių rinkimų, yra apibrėžiamos konstitucijoje, o detalios rinkimų rezultatų skaičiavimo ir vertinimo konkrečiuose rinkimuose taisyklės nustatomos įstatymais ar kitais teisės aktais. Pavyzdžiui, remiantis Ispanijos Karalystės Konstitucijos 68 straipsnio 3 dalimi, rinkimai kiekvienoje apygardoje vykdomi proporcinio atstovavimo pagrindu. Vis dėlto kai kuriose konstitucijose ne tik lakoniškai nurodoma pasirinkta rinkimų sistema, taikoma konkrečiuose rinkimuose, bet ir pakankamai detaliai apibrėžiamos rezultatų nustatymo tuose rinkimuose taisyklės. Pavyzdžiui, Švedijos Karalystės Konstitucijos 3 skyriaus 1 straipsnyje nustatyta, kad Riksdago (t. y. Švedijos parlamento) rinkimuose balsuojama už pasirinktą partiją su galimybe rinkėjams atiduoti balsą už konkretų kandidatą; to paties skyriaus 6 straipsnyje apibrėžtos mandatų padalijimo rinkimų apygardoms taisyklės, nustatyta, kad nuolatiniai Riksdago mandatai rinkimų apygardoms paskirstomi atsižvelgiant į apskaičiuotą santykį tarp turinčiųjų teisę balsuoti skaičiaus toje rinkimų apygardoje ir visoje šalyje, o

7–9 straipsniai reguliuoja mandatų paskirstymą tarp partijų. Taip pat kai kuriose konstitucijose įtvirtinami tam tikri rinkimų sistemos elementai arba aspektai, susiję su rinkimų sistemos nustatymu, tačiau numatoma, kad šios taisyklės taikomos tik tuo atveju, jeigu įstatymų leidėjas nenustato kitaip. Pavyzdžiui, remiantis Australijos Sandraugos konstitucinio akto I skyriaus III dalies 29 straipsniu, kol Sandraugos Parlamentas nenustato kitaip, bet kurios valstijos parlamentas gali priimti įstatymus, nustatančius kiekvienos valstijos rinkimų apygardas, kuriose būtų renkami nariai į Atstovų Rūmus, taip pat kiekvienoje apygardoje renkamų narių skaičių; jei nenustatoma kitaip, kiekviena valstija sudaro vieną rinkimų apygardą. Vadovaujantis Jungtinių Amerikos Valstijų Konstitucijos 4 skyriumi, senatorių ir atstovų rinkimų laiką, vietą ir tvarką kiekvienoje valstijoje nustato jos įstatymų leidžiamasis susirinkimas; Kongresas gali bet kada priimti įstatymą, nustatantį ar keičiantį rinkimų taisykles, išskyrus tas, kuriomis nustatyta senatorių rinkimų vieta. Dar kitose konstitucijose konkreti rinkimų sistema nėra minima, o teisė ją nustatyti suteikiama įstatymų leidėjui. Pavyzdžiui, remiantis Slovėnijos Respublikos Konstitucijos 80 straipsnio 4 dalimi, Nacionalinės Asamblėjos rinkimų sistemą nustato įstatymas, kurį priima Nacionalinė Asamblėja ne mažesne nei dviejų trečdalių visų deputatų balsų dauguma. Tad rinkimų sistemų įtvirtinimo teisinis reguliavimas skirtingose valstybėse gali būti labai įvairus.

Teisinėje literatūroje rinkimų sistemos klasifikuojamos įvairiai. Įprastai yra skiriamos dvi vadinamosios „grynosios“ rinkimų sistemos – mažoritarinė (daugumos atstovavimo) ir proporcinė. Šios sistemos kartais įvardijamos kaip pagrindinės rinkimų sistemos pasaulyje, atsižvelgiant į tai, keliose valstybėse rinkimai vykdomi taikant būtent jas. Pavyzdžiui, remiantis pateikiama statistika, net 40 iš tirtų demokratinių valstybių proporcinė rinkimų sistema taikoma renkant bent vieną nacionalinę valdžios instituciją (pavyzdžiui, Vokietijoje, Čekijoje, Izraelyje ir kitose), o daugiau nei 60 – taikant mažoritarinę rinkimų sistemą (pavyzdžiui,

Jungtinėje Karalystėje, Kanadoje, Meksikoje ir kitose)[464]. Be to, greta minėtų dviejų rinkimų sistemų taip pat egzistuoja mišrioji rinkimų sistema, kurioje vienu metu arba kartu taikomos abi minėtos pagrindinės rinkimų sistemos. Bent viena nacionalinė valstybės valdžios institucija renkama taikant šią rinkimų sistemą 25 valstybėse.

Žinoma, kad atskirose valstybėse taikomos rinkimų sistemos turi tam tikrų ypatumų, todėl nors ir gali būti išskirti bendriausi kiekvienos iš minėtų rinkimų sistemų bruožai, praktikoje egzistuoja galybė šių sistemų variacijų[465].

Mažoritarinė (daugumos atstovavimo) rinkimų sistema (angliškai kartais įvardijama kaip *winner takes all* sistema). Ši rinkimų sistema yra pagrįsta daugumos principu. Tai reiškia, kad taikant šią sistema laimi tas kandidatas ar partija, kurie surenka daugiausiai rinkėjų balsų (absoliučią ar santykinę daugumą). Egzistuoja ne vienas tokios rinkimų sistemos variantas[466]. Vienas iš jų – vadinamoji *first past the post* sistema, kurioje laimi tas kandidatas, kuris surenka daugiau balsų nei bet kuris kitas kandidatas, net jei tai nesudaro absoliučios visų atiduotų balsų daugumos. Kitas galimas variantas – blokinio balsavimo (angl. *block vote*) sistema, kuri naudojama daugiamandatėse apygardose, kai jose rinkėjai turi tiek balsų, kiek yra renkamų kandidatų, o kandidatai, surinkę daugiausiai balsų, laimi mandatus; tokiu atveju paprastai rinkėjai balsuoja už kandidatus, o ne už partijas, ir daugeliu atveju gali panaudoti tiek savo balsų, kiek nori. Taip pat galima blokinio balsavimo už partiją (angl. *party block vote*) sistema, pagal kurią rinkėjai balsuoja už partiją ir nesirenka kandidatų, o daugiausiai balsų surinkusi partija laimi visas vietas rinkimų apygardoje.

VI

464 Plačiau GARDNER, J. A. Electoral systems and conceptions of politics. *Comparative Election Law*, Edward Elgar Publishing, 2022, p. 140–157.

465 Plačiau RENWICK, A., PILET, J.-B. Faces on the Ballot. The Personalization of Electoral Systems in Europe. Oxford University Press, 2016.

466 REYNOLDS, A., REILLY, B., ELLIS, A. ir kiti. Electoral System Design. The New International IDEA Handbook. International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2005, p. 35–56. [interaktyvus: žiūrėta 2024-04-21]. Prieiga per internetą: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/electoral-system-design-the-new-international-idea-handbook.pdf>.

Dar vienas galimas mažoritarinės rinkimų sistemos variantas – alternatyvaus balso (angl. *alternative vote*) sistema, kuri taikoma vienmandatėse apygardose, pagal ją rinkėjai balsuoja už kandidatus, o ne partijas, jie savo pageidavimus skaičiais pažymi balsavimo biuletenyje, o išrinktu skelbiamas kandidatas, surinkęs absoliučią daugumą (50 proc. ir 1) galiojančių pirmumo balsų; jei nė vienas kandidatas tokios balsų daugumos nesurenka, mažiausiai sėkmingi kandidatai išbraukiami, o jų balsai perskirstomi pagal antruosius pirmumo balsus, kol vienas kandidatas gauna absoliučią daugumą. Galiausiai galima dviejų turų sistema (angl. *two-round system*), kurioje rengiamas antrasis balsavimas, jei nė vienas kandidatas arba partija pirmajame rinkimų ture nesurenka tam tikro balsų skaičiaus (dažniausiai absoliučios daugumos); antrajame ture gali varžytis tik du arba daugiau kandidatų, o laimi tas, kuris surenka daugiausiai balsų.

Nors daugumos atstovavimo rinkimų sistema dažnai taikoma renkant valstybės vadovą (pavyzdžiui, prezidentą), ji gali būti taikoma ir renkant parlamento narius. Pavyzdžiui, remiantis Lietuvos Respublikos rinkimų kodekso 16 straipsnio 2 dalies 2 punktu, 71 Lietuvos Respublikos Seimo narys renkamas vienmandatėje rinkimų apygardoje[467].

Mažoritarinės rinkimų sistemos pradžia siejama su XIII amžiaus angliškojo parlamento formavimu. Šios sistemos paplitimas pasaulyje taip pat gali būti siejamas su atitinkamų regionų istorinėmis aplinkybėmis: buvusios britiškosios ir prancūziškosios kolonijos tipiškai taiko būtent mažoritarinę rinkimų sistemą kaip ir buvę jų kolonizatoriai. Todėl mažoritarinė rinkimų sistema vyrauja Šiaurės Amerikoje, Karibų salose, Indijoje, Pakistane, Australijoje ir kt.[468] Vis dėlto pastebimas sąlygiškas daugumos atstovavimo rinkimų sistemos paplitimo mažėjimas. Štai, pavyzdžiui, ilgą laiką renkant Škotijos parlamentą buvo tradiciškai, kaip visoje Jungtinėje Karalystėje, taikoma mažoritarinė santykinės daugumos rinkimų sistema, tačiau nuo 1999 metų atstovai renkami taikant mišrią

VI

467 Lietuvos Respublikos rinkimų kodekso patvirtinimo, įsigaliojimo ir įgyvendinimo konstitucinis įstatymas. TAR, 2022-07-20, Nr. 15851.

468 BORMANN, N.-C., GOLDER, M. Democratic Electoral Systems Around the World, 1946–2011. *Electoral Studies* 32(2013):360–369, p. 365.

rinkimų sistemą; tai lemia ne dviejų, o daugelio partijų dalyvavimą įgyvendinant valstybės valdžią[469]. Tokius šios rinkimų sistemos paplitimo pasikeitimus iš dalies lemia ir tai, kad ši rinkimų sistema iš esmės yra palankiausia būtent didžiosioms politinėms partijoms ir atitinkamai nepalanki mažosioms politinėms partijoms. Taikant šią sistemą, viena vertus, gali susiklostyti situacija, kai iš esmės rinkimuose dalyvauja ir mandatus dalijasi tik dvi politinės partijos ar jų koalicijos, o mažosios politinės partijos išnyksta arba yra priverstos prisijungti prie didžiųjų politinių partijų. Kita vertus, esant tokiai rinkimų sistemai rinkimuose priimami atsakingesni sprendimai, sudarantys prielaidas stabiliai vienos politinės partijos (politinių partijų koalicijos) suformuotos vyriausybės veiklai. Taigi, daugumos atstovavimo rinkimų sistemos iš esmės lemia politinės galios koncentravimą vienos (ar kelių) politinių partijų rankose.

Proporcinė (proporcinio atstovavimo) rinkimų sistema. Proporcinė rinkimų sistema yra iš esmės skirta atspindėti visas visuomenėje egzistuojančias skirtingas nuomones, pažiūras. Ši sistema paremta tiksliu mandatų paskirstymu tarp politinių partijų proporcingai gautam balsų skaičiui.

Galimi skirtingi proporcinės rinkimų sistemos variantai[470]. Vienas jų – *list proportional representation* sistema, kurią taikant rinkėjai balsuoja už partiją (kitą vienetą), pateikusią kandidatų sąrašą daugiamandatėje rinkimų apygardoje, o partijos gauna mandatus proporcingai jų bendrai balsų daliai; rinkėjams taip pat gali būti suteikiama galimybė daryti įtaką kandidatų eiliškumui sąraše, pažymint individualius eiliškumo pageidavimus. Taip pat galima vieno perleidžiamo balso (angl. *single transferable vote*) sistema, pagal kurią rinkėjas išrikiuoja kandidatus daugiamandatėje apygardoje ir iš karto išrenkami tie kandidatai, kurie viršija nustatytą pirmumo balsų kvotą; vėlesnių balsų skaičiavimų metu balsai perskirstomi iš mažiausiai sėkmingų kandidatų, kurie yra eliminuojami, o kvotą viršijantys balsai perskirstomi iš sėkmingų kandidatų, kol išrinktais paskelbiama

469 MESONIS, G. Škotijos rinkimų sistemos įtaka valdžių pusiausvyrai. *Jurisprudencija*, 2001, t. 19(11): 114–117.

470 REYNOLDS, A., REILLY, B., ELLIS, A. ir kiti. Electoral System Design. P. 57–90.

pakankamai kandidatų. Taikant proporcinę rinkimų sistemą, aktualūs rinkimų slenksčiai – teisės aktais nustatomas minimalus paramos lygmuo, kurį rinkimų metu turi gauti partija tam, kad galėtų dalyvauti skirstant mandatus. Toliau nustatant rinkimų rezultatus svarbu tai, kokia rinkimų formulė taikoma. Galimos itin įvairios formulės, atsižvelgiant į tai, koks balsų skaičiavimo metodas yra taikomas (pavyzdžiui, *d'Hondto, Sainte-Lague* formulės (remiamasi daliklio metodu), *Hare*, perkeliamojo balso formulė (remiamasi kvotų ir liekanų metodu)). Todėl kiekvienoje valstybėje įtvirtinta proporcinė rinkimų sistema paprastai turi savų ypatumų.

Proporcinė rinkimų sistema įprastai taikoma renkant atstovaujamąsias institucijas (visus ar dalį jų narių) ir tai neretai yra nustatyta pačioje valstybės konstitucijoje. Pavyzdžiui, remiantis Graikijos Respublikos Konstitucijos 54 straipsnio 3 dalimi, dalis Parlamento, kurį sudaro ne daugiau nei viena dvidešimtoji visų jo narių, gali būti renkama proporcingai bendram kiekvienos renkamos partijos dydžiui visoje šalyje, kaip nurodyta įstatyme. Atsižvelgiant į Islandijos Respublikos Konstitucijos 31 straipsnio 1 dalį, parlamentą (Altingą) sudaro 63 nariai, išrinkti slaptu balsavimu proporcinio atstovavimo pagrindu. Kai kurių valstybių konstitucijos taip pat pakankamai detaliai reguliuoja patį mandatų paskirstymą, taikant proporcinę rinkimų sistemą. Pavyzdžiui, Meksikos Jungtinių Valstijų Konstitucijos 54 straipsnyje, apibrėžiant 200 Atstovų rūmų narių rinkimų principus, nustatyta, kad jie renkami pagal proporcinio atstovavimo principą taikant regioninių sąrašų sistemą; kiekviena politinė partija, surinkusi ne mažiau nei 3 procentus visų balsų, atiduotų už regioninius sąrašus daugiamandatėje rinkimų apygardoje, turi teisę turėti atstovus pagal proporcinio atstovavimo principą. Įprastai tai, kaip apskaičiuojama proporcija, kurią taikant paskirstomi mandatai taikant proporcinę rinkimų sistemą, yra nustatoma įstatymais ar kitais žemesnės galios teisės aktais. Pavyzdžiui, Lietuvoje šiuos klausimus reguliuoja Lietuvos Respublikos rinkimų kodeksas; Maltoje – Visuotinių rinkimų aktas[471], kuriuo

471 Maltos Respublikos visuotinių rinkimų aktas. [Interaktyvus: žiūrėta 2024-04-21]. Prieiga per internetą: <https://legislation.mt/eli/cap/354/eng.>.

remiantis rinkimai į Atstovų Rūmus vyksta taikant proporcinę rinkimų sistemą (18 straipsnis), o jo prieduose pateikiamos išsamios taisyklės, kaip skaičiuojami konkretiems kandidatams suteikti pirmumo balsai, kaip nustatoma reikiamų surinkti balsų kvota ir paskirstomi mandatai.

Proporcinė rinkimų sistema pradėta taikyti Europoje XIX amžiaus antrojoje pusėje. Istoriškai proporcinė rinkimų sistema vyravo Pietų Amerikoje ir Europoje. Iš tiesų proporcinės rinkimų sistemos populiarumas vis auga ir ryškėja tendencija, kad valstybės po truputį atsisako daugumos atstovavimo rinkimų sistemos ir vis daugiau rinkimų vykdoma taikant būtent proporcinę rinkimų sistemą. Taip proporcinė rinkimų sistema pradedama taikyti tam tikra prasme kaip atsvara mažoritarinei (daugumos atstovavimo) rinkimų sistemai, siekiant ištaisyti tas ydas, kurias nulėmė šios sistemos taikymas. Proporcinė rinkimų sistema iš esmės laikoma palankesne mažoms partijoms, ji sudaro prielaidas labiau atspindėti įvairias visuomenės narių nuomones, kuo platesniam ratui asmenų būti atstovaujamas renkamose valstybės valdžios institucijose.

Mišrioji rinkimų sistema. Mišrioji rinkimų sistema – sistema, sujungianti daugumos atstovavimo ir proporcinę rinkimų sistemas. Taikant šią rinkimų sistemą atstovai renkami pagal abi minėtas sistemas.

Galimi keli mišriosios rinkimų sistemos variantai[472]. Kaip antai vienas galimas šios rinkimų sistemos variantas yra vadinamoji *mixed member proportional* sistema, kai rinkėjai nusprendžia atstovus išrinkti pagal dvi skirtingas sistemas: sąrašo proporcinio atstovavimo sistemą ir daugumos atstovavimo sistemą, kai tokia proporcinio atstovavimo sistema kompensuoja daugumos atstovavimo sistemos rezultatų neproporcingumą. Kitaip tariant, taikant proporcinio atstovavimo sistemą suteikiami mandatai, taip kompensuojant tai, kad pagal daugumos atstovavimo sistemą mandatai nebuvo suteikti. Kitas variantas – paralelinė sistema, kurioje paprastai rinkėjų išreikštas pasirinkimas taip pat yra pasitelkiamas atstovams išrinkti pagal dvi skirtingas sistemas – sąrašo proporcinio atstovavimo sistemą ir daugumos atstovavimo sistemą, tačiau skaičiuojant antrosios sistemos

472 REYNOLDS, A., REILLY, B., ELLIS, A. ir kiti. Electoral System Design, p. 90–103.

rezultatus neatsižvelgiama į pagal pirmosios sistemos taikymo rezultatus gautas vietas. Taigi, iš esmės mišriosios rinkimų sistemos gali būti skirstomos pagal tai, ar pagal daugumos atstovavimo ir proporcinę rinkimų sistemas rinkimai vykdomi atskirai vieni nuo kitų, ar šios sistemos taikomos kartu.

Pavyzdžiui, remiantis Filipinų Konstitucijos 6 straipsniu, dalis Atstovų Rūmų narių renkami pagal partijų sąrašus, o kita dalis – vienmandatėse rinkimų apygardose. Analogiškai, atsižvelgiant į Lietuvos Respublikos rinkimų kodekso 2 straipsnio 2 dalį, 71 Seimo narys renkamas vienmandatėse rinkimų apygardose pagal daugumos atstovavimo (mažoritarinę) rinkimų sistemą; 70 Seimo narių renkama daugiamandatėje rinkimų apygardoje, apimančioje visą Lietuvos Respublikos teritoriją, pagal proporcinę rinkimų sistemą preferenciniu balsavimu. Ši sistema iš esmės yra analogiška tai, kuri taikoma Vokietijos Federacinėje Respublikoje. O remiantis Šri Lankos Konstitucijos 98–99A straipsniais, 196 Parlamento nariai renkami taikant proporcinę rinkimų sistemą, likę 29 nariai yra paskiriami politinių partijų; mandatai, kuriuos gauti asmenis parenka pačios politinės partijos, joms paskirstomi tokia pačia proporcija, koks yra kiekvienos tokios politinės partijos per visuotinius rinkimus surinktų balsų skaičiaus ir bendro per visuotinius rinkimus surinktų balsų skaičiaus santykis.

Mišrioji rinkimų sistema yra itin paplitusi Azijoje.

Pateikta bendroji rinkimų sistemų klasifikacija yra aktualiausia kalbant apie parlamento, savivaldos institucijų narių ar kitų atstovaujamųjų valdžios institucijų narių rinkimus, kadangi jie gali būti organizuojami taikant bet kurią iš nurodytų rinkimų sistemų. Organizuojant tuos rinkimus, kuriuose renkama vienasmenė valdžios institucija, aktualiausia tampa mažoritarinė (daugumos atstovavimo) rinkimų sistema. Tačiau tai nereiškia, kad neegzistuoja įvairūs tokiuose rinkimuose taikomos rinkimų sistemos variantai. Antai jie gali būti klasifikuojami į daugumos, absoliučios daugumos dviejų turų, kvalifikuotos daugumos dviejų turų,

alternatyvaus balso, tuos, kuriuose prezidentą renka rinkikų kolegija[473]. Pavyzdžiui, remiantis Latvijos Respublikos Konstitucijos 35, 36 straipsniais, Prezidentas laikomas išrinktu, jeigu už jį balsavo ne mažiau nei 51 parlamento (latv. *Saeima*) narys (parlamente yra 100 narių); taigi šiuo atveju prezidentas renkamas netiesiogiai, absoliučia parlamento narių balsų dauguma. Remiantis JAV Konstitucijos II straipsnio 1 skyriumi, Prezidentas renkamas rinkikų kolegijos laikantis daugumos principo. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 81 straipsnyje įtvirtinta, kad išrinktu laikomas tas kandidatas į Respublikos Prezidento vietą, kuris pirmą kartą balsuojant ir dalyvaujant ne mažiau nei pusei visų rinkėjų, gavo daugiau kaip pusę visų rinkimuose dalyvavusių rinkėjų balsų; jeigu rinkimuose dalyvavo mažiau nei pusė visų rinkėjų, išrinktu laikomas tas kandidatas, kuris gavo daugiausiai, bet ne mažiau kaip 1/3 visų rinkėjų balsų (1 dalis); jeigu pirmajame balsavimo rate nė vienas kandidatas nesurenka reikiamos balsų daugumos, po dviejų savaičių rengiamas pakartotinis balsavimas dėl dviejų kandidatų, gavusių daugiausiai balsų; išrinktu laikomas kandidatas, surinkęs daugiau balsų (2 dalis). Vertinant skirtingų prezidento rinkimų sistemų paplitimą stebima tendencija, kad vis dažniau pasirenkama šiuos rinkimus organizuoti taikant absoliučios daugumos dviejų turų sistemą, o kitų rinkimų sistemų taikymas tampa vis retesnis.

3. Kai kurie rinkimų organizavimo aspektai įvairiose valstybėse

Rinkimų organizavimo procesas, atsižvelgiant ne tik į konkrečioje valstybėje galiojančias teisės normas, bet ir į politines, kitas aplinkybes, taip pat į tai, kokie rinkimai yra organizuojami, gali būti labai įvairus. Vis dėlto galima išskirti tam tikrus ryškiausius atskirų rūšių rinkimų organizavimo aspektus, susijusius su konkrečiuose rinkimuose rinkimų teisei įgyvendinti keliamais reikalavimais, taikoma rinkimų sistema, kai kuriais kitais aktualiais aspektais, taip atskleidžiant skirtingose valstybėse vykdomų rinkimų specifiką.

473 BORMANN, N.-C., GOLDER, M. Democratic Electoral Systems Around the World, 1946–2011, p. 6.

3.1. Prezidento rinkimų ypatumai

Prezidento rinkimai ypatingi tuo, kad juose visos valstybės mastu renkamas vienasmenis valdymo organas – valstybės vadovas. Atsižvelgiant į konstitucinę santvarką, šis valstybei vadovaujantis asmuo gali būti įvardijamas skirtingai, taip pat jam gali būti suteikti skirtingi įgaliojimai. Kiekvienos valstybės konstitucinė tvarka, teisinės sistemos ypatumai ir kitos aplinkybės veikia ir prezidento rinkimų specifiką.

Aktyvioji rinkimų teisė. Prezidento rinkimų ypatumas yra tas, kad jie gali būti tiek tiesioginiai, tiek netiesioginiai. Netiesioginių prezidento rinkimų atveju asmenys tiesiogiai neįgyvendina savo aktyviosios rinkimų teisės rinkami prezidentą, o jį renka kita rinkimuose išrinkta institucija arba tuo tikslu išrinkti ar paskirti asmenys. Tokiu, netiesioginių rinkimų, būdu prezidento rinkimai vyksta mažumoje valstybių. Pavyzdžiui, vieno iš atliktų tyrimų duomenimis, iš pateikusių duomenis 163 valstybių, kuriose prezidentas yra renkamas, netiesiogiai jis renkamas 49 valstybėse: 34 jų prezidentą renka įstatymų leidžiamoji valdžia, o 15 – rinkikų kolegija ar komitetas[474]. Pavyzdžiui, remiantis Latvijos Respublikos Konstitucijos 35 straipsniu, valstybės Prezidentą renka Saeima (parlamentas) ketveriems metams. O Indijos Konstitucijoje užfiksuota, kad Prezidentą renka rinkikų kolegijos nariai, kuriuos atitinkamai renka abeji Parlamento rūmai (54 straipsnis).

Atskiras dėmesys turėtų būti skiriamas JAV vykstantiems netiesioginiams Prezidento rinkimams. Remiantis JAV Konstitucija, Prezidentą renka rinkikų kolegija, kuri paskiriama taip: kiekviena valstija jos įstatymų leidžiamojo susirinkimo nustatyta tvarka paskiria tiek rinkikų, kiek ta valstija turi Kongrese senatorių ir atstovų (Konstitucijos II straipsnio 1 skyrius), taip kolegiją sudaro 538 rinkikai[475]. Taigi, kai rinkėjai balsuoja už kandidatus į Prezidentus, iš esmės jie savo balsą atiduoda už rinkikus,

474 Lyginamieji rinkimų duomenys. [interaktyvus: žiūrėta 2024-04-21]. Prieiga per internetą: <https://aceproject.org/epic-en>.

475 Informacija apie rinkimus JAV. [interaktyvus: žiūrėta 2024-10-18]. Prieiga per internetą: < https://www.usa.gov/electoral-college#:~:text=Each%20state%20gets%20as%20many,electoral%20votes%20each%20state%20gets.>.

kurie rinks Prezidentą. Suskaičiavus rinkėjų balsus 48 JAV valstijose, visus rinkikų balsus gauna tas kandidatas, kuris surinko daugumą balsų, o Meino ir Nebraskos valstijose rinkikų balsai paskirstomi proporcingai gautų balsų skaičiui. Rinkikai rinkimų dieną renkasi savo valstijoje ir, balsuodami už prezidentą ir viceprezidentą (Konstitucijos XII pataisa), renka du asmenis, iš kurių bent vienas turi būti iš kitos valstijos nei ta, iš kurios yra rinkikai; suskaičiavus balsus sudaromi sąrašai, kurie nustatyta tvarka perduodami Senato pirmininkui. Prezidentu tampa asmuo, gavęs daugiausiai balsų už jį kaip Prezidentą, jeigu gautas balsų skaičius sudaro visų paskirtų rinkikų daugumą (t. y. 270 balsų). Tuo atveju, jeigu nė vienas kandidatas nesurenka reikiamos daugumos, Prezidentą iš daugiausia gavusių balsų asmenų (ne daugiau nei iš trijų) renka Atstovų Rūmai nedelsiant balsuodami; tokiu atveju kiekviena valstija turi po vieną balsą, o Prezidentui išrinkti būtina visų valstijų balsų dauguma. Analogiškai renkamas ir viceprezidentas, tačiau nė vienam asmeniui nesurinkus reikiamos balsų daugumos, viceprezidentą renka ne Atstovų Rūmai, o Senatas. Svarbu tai, kad iš tiesų praktikoje tokia situacija, kai nė vienas asmuo nesurinko reikiamo balsų skaičiaus ir Prezidentą rinko Atstovų Rūmai, yra buvusi tik du kartus – 1800 ir 1824 metais[476].

VI

Vis dėlto daugumoje valstybių (114 iš minėtų 163) prezidentas yra renkamas *tiesioginiuose rinkimuose*, balsuojant aktyviąją rinkimų teisę turintiems asmenims. Taip prezidentas renkamas valstybėse, kuriose įtvirtinta prezidentinė ar pusiau prezidentinė valstybės valdymo forma, tiesiogiai jis taip pat renkamas ir kai kuriose parlamentinę valdymo formą turinčiose valstybėse. Pavyzdžiui, remiantis Lietuvos Respublikos Konstitucijos 78 straipsnio 2 dalimi, Respublikos Prezidentą renka Lietuvos Respublikos piliečiai.

Aktyvioji rinkimų teisė prezidento rinkimuose suteikiama asmenims, atitinkantiems nustatytus (Konstitucijoje ir (ar) įstatymuose) reikalavimus. Šiuo atžvilgiu įprastai keliamas pilietybės reikalavimas. Tiesa, įvairūs migracijos procesai, taip pat demografinė situacija, kuri dėl to keičiasi,

476 *Ibid.*

kitos aplinkybės kai kuriose valstybėse sudarė prielaidas diskutuoti dėl pilietybės reikalavimo atsisakymo. Todėl 2015 metais bent 45 valstybės leido nuolatiniams gyventojams, kurie nėra tos valstybės piliečiai, balsuoti, be kita ko, nacionalinio lygmens rinkimuose[477]. Pavyzdžiui, remiantis Urugvajaus Konstitucijos 78 straipsnio 1 dalimi, nepriekaištingo elgesio užsieniečiai, turintys šeimą Urugvajuje, turintys tam tikrą kapitalą ar nuosavybę šalyje arba užsiimantys tam tikra profesija, amatu ar pramone ir nuolat gyvenantys Urugvajuje ne mažiau nei 15 metų, turi teisę balsuoti, prieš tai neįgiję pilietybės.

Taip pat įprastai nustatomas tam tikras amžiaus cenzas ir reikalaujama, kad asmuo galėtų atsakingai pareikšti savo nuomonę rinkimuose, t. y. kad asmuo iš esmės būtų veiksnus šioje srityje. Amžius, kurio sulaukęs asmuo gali balsuoti prezidento rinkimuose, paprastai yra toks pats, kaip ir įgyvendinant aktyviąją rinkimų teisę kituose rinkimuose. Pavyzdžiui, remiantis Liuksemburgo Didžiosios Hercogystės Konstitucijos 52 straipsnio 1 dalies 3 punktu, asmuo tam, kad jis galėtų būti rinkėju, turi būti ne jaunesnis nei 18 metų amžiaus; remiantis Libano Respublikos Konstitucijos 21 straipsniu, kiekvienas Libano pilietis, kuriam yra sukakę 21 metai, yra rinkėjas, jei jis atitinka rinkimų įstatyme nustatytas sąlygas. Tiesa, daugumoje valstybių (teigiama, kad šis skaičius siekia net 87 procentus[478]) teisė balsuoti rinkimuose suteikiama būtent 18 metų sulaukusiems asmenims.

Pasyvioji rinkimų teisė. O pasyviajai rinkimų teisei įgyvendinti nustatytų reikalavimų yra itin gausu ir jie itin skiriasi įvairiose valstybėse.

Ypatingas prezidento kaip vienasmenio valstybės valdžios organo vaidmuo lemia tai, kad absoliučioje daugumoje valstybių kandidatams į prezidentus keliamas *pilietybės reikalavimas*. Sykiu neretai formuluojamas draudimas turėti kitos valstybės pilietybę arba būti susijusiam priesaika (pasižadėjimu) su kita valstybe. Pavyzdžiui, remiantis Latvijos

477 DAWOOD, Y. Constructing the demos: voter qualification laws in comparative perspective. *Comparative Election Law* (red. Gardner, A), 2022: 272–289.

478 GARDNER, J. A. Electoral systems and conceptions of politics, p. 277.

Respublikos Konstitucijos 37 straipsniu, Latvijos Respublikos pilietis, kuris turi visas pilietybės teises ir yra sulaukęs nurodyto amžiaus, gali būti renkamas Prezidentu; Prezidentu negali būti renkamas asmuo, turintis dvigubą pilietybę. Tiesa, kai kuriose valstybės šis reikalavimas yra dar griežtesnis. Pavyzdžiui, remiantis Lietuvos Respublikos Konstitucijos 78 straipsniu, Respublikos Prezidentu gali būti renkamas tik Lietuvos Respublikos pilietis pagal kilmę. Reikalavimas kandidatui ir Prezidentui būti piliečiu pagal kilmę yra įtvirtintas ir Suomijos Respublikos Konstitucijoje (54 straipsnio 1 dalis). Taigi, tokiais atvejais įtvirtintas ne tik pilietybės, bet ir atitinkamos etninės kilmės reikalavimas.

Taip pat absoliučioje daugumoje valstybių nustatytas *amžiaus cenzas* kandidatams į prezidentus. Gerojoje rinkimų praktikoje pripažįstama, kad visuotinės rinkimų teisės išimtis gali būti susijusi su amžiaus cenzo nustatymu, tačiau pageidautina, kad teisė kandidatuoti rinkimuose būtų įgyjama sulaukus tokio paties amžiaus kaip ir teisė balsuoti, ir bet kuriuo atveju ne vyresniam nei 25 metų asmeniui, išskyrus atvejus, kai tam tikroms pareigoms (pavyzdžiui, valstybės vadovo) yra nustatytas konkretus amžiaus cenzas[479]. Daugelio valstybių praktikoje amžius, kurio sulaukęs turi būti kandidatas į prezidentus, svyruoja nuo 35 iki 40 metų[480]. Pavyzdžiui, remiantis Urugvajaus Konstitucijos 151 straipsnio 3 dalimi, asmuo gali būti renkamas Prezidentu tik tuo atveju, jei jis yra sulaukęs 35 metų. Analogiškas amžiaus reikalavimas yra įtvirtintas ir Portugalijos Respublikos Konstitucijos 122 straipsnyje. Remiantis Čekijos Respublikos Konstitucijos 19 straipsnio 2 dalimi, 57 straipsnio 1 dalimi, Prezidentu gali būti renkamas ne jaunesnis nei 40 metų asmuo. Tiesa, yra valstybių, kur amžiaus cenzas tapti prezidentu yra dar didesnis. Antai, remiantis

479 Gerosios rinkimų praktikos kodeksas, priimtas Europos komisijos „Demokratija per teisę“ (Venecijos komisija) 2002 m. spalio 18–19 d. vykusioje 52-ojoje plenarinėje sesijoje. 1.1 punktas. [interaktyvus: žiūrėta 2024-04-21]. Prieiga per internetą: <https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Code_conduite_PREMS%20026115%20GBR.pdf>.

480 KRENNERICH, M. Report on Electoral Law and Electoral Administration in Europe. Prieiga per internetą: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)023-e>.

Singapūro Respublikos Konstitucijos 19 straipsnio 2 dalimi, prezidentu gali būti renkamas ne jaunesnis nei 45 metų asmuo. Italijos Respublikos Konstitucijos 84 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta, kad Respublikos Prezidentu gali būti renkamas ne jaunesnis nei 50 metų amžiaus pilietis. Taip pat yra tokių valstybių, kuriose minimalus amžius tapti prezidentu yra tik 18 metų. Taip yra, pavyzdžiui, Suomijoje[481].

Neretai kandidatams į prezidentus keliamas *reikalavimas būti gyvenusiam toje valstybėje tam tikrą laiką iki rinkimų*. Pavyzdžiui, remiantis Moldovos Respublikos Konstitucijos 78 straipsnio 2 dalimi, vienas iš reikalavimų asmeniui, norinčiam tapti Prezidentu, yra reikalavimas gyventi ir turėti nuolatinę gyvenamąją vietą Moldovos Respublikos teritorijoje ne mažiau nei 10 metų. Remiantis Sakartvelo Konstitucijos 50 straipsnio 2 dalimi, Sakartvelo prezidentu asmuo gali būti renkamas tik tuo atveju, jeigu jis bent paskutinius 15 metų gyveno Sakartvele[482]. Paminėtina, kad yra ir tokių valstybių, kuriose rinkėjams nustatytas gyvenamosios vietos reikalavimas nėra taikomas kandidatui į prezidentus. Pavyzdžiui, remiantis Islandijos Respublikos Konstitucijos 33 straipsnio 1 dalimi, asmenys turi teisę balsuoti rinkimuose į Altingą tik tuo atveju, jeigu rinkimų metu jie turi nuolatinę gyvenamąją vietą Islandijoje (išskyrus įstatyme numatytas išimtis); o 4 straipsnyje įtvirtinta, kad asmuo, norintis būti išrinktas Prezidentu, turi atitikti reikalavimus, būtinus balsuoti rinkimuose į Altingą, išskyrus gyvenamosios vietos reikalavimą.

Valstybių konstitucinių santvarkų ir teisinių sistemų įvairovė lemia tai, kad skirtingose valstybėse galimi ir įvairūs *kiti reikalavimai* asmenims, siekiantiems tapti prezidentu. Antai nepriekaištingos reputacijos reikalavimas, taip pat kai kuriose valstybėse keliami papildomi kvalifikaciniai reikalavimai. Pavyzdžiui, remiantis Turkijos Respublikos Konstitucijos 101 straipsnio 1 dalimi, Respublikos Prezidentu gali būti renkamas tik asmuo, turintis aukštąjį išsilavinimą. O remiantis Moldovos Respublikos

481 *Ibid*.

482 Sakartvelo Konstitucija. [interaktyvus: žiūrėta 2024-04-21]. Prieiga per internetą: <https://matsne.gov.ge/en/document/view/30346?publication=36>.

Konstitucijos 78 straipsnio 2 dalimi, kandidatas į Prezidentus privalo mokėti kalbėti valstybine kalba.

Paminėtina ir tai, kad numatomi tam tikri atvejai, kai asmuo negali būti renkamas prezidentu. Įprastai jie yra susiję su tuo, kad asmuo buvo nuteistas už tam tikrų nusikaltimų padarymą. Taip pat kai kuriose valstybėse nustatomos tam tikros pareigybės, kurias ėję asmenys negali būti renkami ar skiriami prezidentu. Pavyzdžiui, remiantis Maltos Respublikos Konstitucijos 48 straipsnio 2 dalimi, asmuo negali būti paskirtas Prezidentu, jeigu jis nėra Maltos pilietis (a) punktas) arba jeigu jis yra arba buvo Aukščiausiojo Teismo pirmininkas arba teisėjas aukštesniuosiuose teismuose (b) punktas).

Kai kuriose valstybėse tam, kad asmuo galėtų būti registruojamas kandidatu prezidento rinkimuose, jis privalo nustatyta tvarka pateikti Konstitucijoje, įstatyme ar kitame teisės akte nurodytą rinkėjų parašų skaičių. Taigi, įtvirtinamas tam tikro *rinkėjų palaikymo reikalavimas*. Taip užtikrinama, kad rinkimuose dalyvautų tik pakankamą tam, kad kandidatai galėtų varžytis rinkimuose, rinkėjų palaikymą turintys kandidatai. Pavyzdžiui, remiantis Lietuvos Respublikos Konstitucijos 79 straipsnio 1 dalimi, kandidatu į Respublikos Prezidentus įregistruojamas Lietuvos Respublikos pilietis, atitinkantis Konstitucijoje numatytas sąlygas ir surinkęs ne mažiau nei 20 tūkstančių rinkėjų parašų. Kitas reikalavimo turėti tam tikrą palaikymą pavyzdys – reikalavimas, kad kandidatas į prezidentus būtų pasiūlytas 1500–3000 rinkėjų (Islandijos Respublikos Konstitucijos 5 straipsnio 1 dalis). O kai kuriose valstybėse reikalavimo surinkti tam tikrą skaičių rinkėjų parašų yra atsisakoma. Pavyzdžiui, tokio reikalavimo 2009 metais buvo atsisakyta Ukrainoje (prieš tai buvo reikalaujama surinkti 500 000 rinkėjų parašų)[483]. Iš tikrųjų nors toks rinkėjų palaikymo reikalavimas iš esmės yra suderinamas su visuotinės rinkimų

483 KHAVRAT, M., SHEVCHENKO, T. *Election Deposit During the National Elections: Ukrainian and International Experience*. Centre for Democracy and the Rule of Law, 2019. [interaktyvus: žiūrėta 2024-04-21]. Prieiga per internetą: <https://cedem.org.ua/en/analytics/election-deposit-during-the-national-elections-ukrainian-and-international-experience/>.

teisės reikalavimais, tačiau pagal gerąją rinkimų praktiką šia prasme efektyvesnis yra kitas reikalavimas – sumokėti rinkimų užstatą[484].

Daugelyje valstybių yra įtvirtintas reikalavimas kandidatams į prezidentus nustatyta tvarka sumokėti *rinkimų užstatą* – numatytą pinigų sumą, kuri, pasibaigus rinkimams, yra grąžinama, jeigu yra išpildomi tam tikri teisės aktais numatyti reikalavimai (paprastai susiję su tinkamu dokumentų pateikimu, tam tikro balsų skaičius surinkimu ir kt.). Toks reikalavimas padeda užtikrinti, kad prezidento rinkimuose dalyvautų tik rimtai nusiteikę kandidatai. Šis reikalavimas gali būti išreiškiamas įvairiai – tiek nurodant konkrečią mokėtiną sumą, tiek ją siejant su tam tikrais valstybėje nustatytais ekonominiais rodikliais (pavyzdžiui, minimalia mėnesine alga, vidutiniu darbo užmokesčiu ir pan.). Pavyzdžiui, remiantis Singapūro Prezidento rinkimų aktu[485], kandidatas (pats arba jo vardu kitas asmuo) turi nustatyta tvarka įnešti sumą, lygią tris kartus didesnei užstato sumai nei numatyta Parlamento rinkimų įstatyme (10 straipsnio 1 dalis); remiantis Parlamento rinkimų įstatymo[486] 28 straipsnio 1AA dalies a) punktu, užstato suma apskaičiuojama atsižvelgiant į išrinktam Parlamento nariui už mėnesį prieš pat Parlamento paleidimą mokamą sumą, suapvalintą iki artimiausių 500 dolerių; tokia 2023 metais Prezidento rinkimuose taikyta užstato suma buvo lygi 40 500 dolerių[487]. O Ukrainoje asmuo, norintis būti registruotas kandidatu prezidento rinkimuose, privalo sumokėti 2,5 mln. UAH užstatą, t. y. užstatą, lygų 90 000 dolerių[488].

VI

484 Aiškinamoji ataskaita, kuri yra Gerosios rinkimų praktikos kodekso dalis, priimta Europos komisijos „Demokratija per teisę“ (Venecijos komisija) 2002 m. spalio 18–19 d. vykusioje 52-ojoje plenarinėje sesijoje; 8 punktas. [interaktyvus: žiūrėta 2024-04-21]. Prieiga per internetą: <https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Code_conduite_PREMS%20026115%20GBR.pdf>.

485 Singapūro Prezidento rinkimų aktas. [interaktyvus: žiūrėta 2024-04-21]. Prieiga per internetą: <https://sso.agc.gov.sg//Act/PrEA1991>.

486 *Ibid*.

487 *How is 2023 Presidential Election S$40,500 deposit calculated?* [interaktyvus: žiūrėta 2024-04-21]. Prieiga per internetą: <https://mothership.sg/2023/08/presidential-election-deposit-calculated-singapore/>.

488 KHAVRAT, M., SHEVCHENKO, T. *Election Deposit During the National Elections: Ukrainian and International Experience*.

Rinkimų sistema. Iš esmės tiesioginiams prezidento rinkimams gali būti taikoma bet kuri rinkimų sistema, kai renkama vienmandatėje apygardoje, o atsižvelgiant į prezidento vaidmenį valstybėje dažnai siekiama, kad jis būtų išrinktas absoliučios daugumos balsais[489]. Šiame kontekste galima rasti įvairių taikomos rinkimų sistemos klasifikavimų. Pavyzdžiui, paprastos daugumos, absoliučios daugumos, kvalifikuotos daugumos, alternatyvaus balsavimo[490].

Šiuo aspektu paprasčiausia laikoma tokia rinkimų sistema, kai laimėjusiu laikomas tas kandidatas, kuris surenka daugiausiai balsų, nors ir ne absoliučią daugumą – vadinamoji *first past the post* sistema[491]. Pavyzdžiui, remiantis Islandijos Respublikos 5 straipsnio 1 dalimi, daugiausiai balsų surinkęs kandidatas, jeigu yra daugiau nei vienas, laikomas teisėtai išrinktu kandidatu. Nemažai valstybių pasirenkama dviejų turų sistema, remiantis kuria tuo atveju, jeigu pirmo rinkimų turo nė vienas iš kandidatų negauna absoliučios daugumos, antrajame ture dalyvauja du arba daugiau daugiausiai balsų surinkusių kandidatų. Tokia rinkimų sistema yra pasirinkta, pavyzdžiui, Prancūzijoje. Remiantis Prancūzijos Respublikos Konstitucijos 7 straipsnio 1 dalimi, Respublikos Prezidentas renkamas absoliučia dalyvavusiųjų balsų dauguma; jeigu pirmame rinkimų ture niekas negauna tokios balsų daugumos, keturioliktą dieną po pirmojo turo pabaigos organizuojamas antrasis turas, kuriame gali dalyvauti tik du pirmame rinkimų ture daugiausiai balsų surinkę kandidatai. Tiesa, dviejų turų sistema gali turėti įvairių skirtumų skirtingose valstybėse. Pavyzdžiui, vadovaujantis Argentinos Respublikos Konstitucija, Prezidento ir viceprezidento rinkimai vyksta dviem turais (94 straipsnis); jei per pirmąjį balsavimą daugiausiai balsų surinkusi kandidatų pora gauna daugiau nei 45 procentus galiojančių balsų „už“, jie laikomi išrinktais atitinkamai Prezidentu ir viceprezidentu (97 straipsnis), jei ne – rengiamas antrasis

489 REYNOLDS, A., REILLY, B., ELLIS, A. ir kiti. *Electoral System Design*, p. 130.

490 BORMANN, N.-C., GOLDER, M. Democratic Electoral Systems Around the World, 1946–2011, p. 365.

491 REYNOLDS, A., REILLY, B., ELLIS, A. ir kiti, p.130.

balsavimas, kuriame balsuojama už dvi daugiausiai balsų surinkusių kandidatų poras (96 straipsnis). O Airijoje taikoma alternatyvaus balsavimo sistema. Remiantis Airijos Respublikos Konstituciją, Prezidentą renka Tauta tiesioginiais rinkimais (12 straipsnio 2.1 dalis), balsuojama taikant proporcinio atstovavimo sistemą su vienu perleidžiamu balsu (12 straipsnio 2.3 dalis). Galimos ir kitos prezidento rinkimų sistemos, tačiau pateikti pavyzdžiai atspindi dažniausiai valstybių praktikoje pasirinktas rinkimų sistemas.

Kadencijos trukmė. Įprastai prezidentas renkamas arba skiriamas tam tikram laikotarpiui – kadencijai. Tai atitinkamai lemia ir atitinkamą prezidento rinkimų organizavimo ir vykdymo periodiškumą. Skirtingose valstybėse numatyta skirtinga prezidento kadencijos trukmė. Daugiausiai valstybių pasirinkusios nustatyti ketverių arba penkerių metų prezidento kadenciją. Pavyzdžiui, remiantis JAV Konstitucijos II straipsnio 1 skyriumi, Prezidentas savo pareigas eina ketverius metus. O vadovaujantis Prancūzijos Respublikos 6 straipsnio 1 dalimi, Respublikos Prezidentas renkamas penkeriems metams. Tiesa, tam tikrose valstybėse prezidento kadencija yra ilgesnė. Pavyzdžiui, Austrijos Respublikos Konstitucijos 60 straipsnio 6 dalyje įtvirtinta, kad Federalinis Prezidentas savo pareigas eina šešerius metus. Remiantis Italijos Respublikos Konstitucijos 85 straipsnio 1 dalimi, Respublikos Prezidentas renkamas septyneriems metams. Be to, nemažai valstybių taip pat numatyta išimtis, susijusi su tais atvejais, kai prezidento kadencija gali būti pratęsiama dėl ypatingų aplinkybių. Pavyzdžiui, Slovėnijos Respublikos Konstitucijos 103 straipsnio 3 dalyje parašyta, kad jeigu Respublikos Prezidento kadencija baigiasi karo ar nepaprastosios padėties metu, jis toliau eina savo pareigas ir jo įgaliojimai pasibaigia po šešių mėnesių nuo karo ar nepaprastosios padėties pabaigos.

Taip pat daugelyje valstybių prezidento *kadencijų skaičius yra ribojamas*. Kitaip tariant, nustatytas tam tikras skaičius kadencijų, kurį tas pats asmuo gali eiti prezidento pareigas. Iš tikrųjų mandato ir galimybės būti perrinktam ribojimo praktika daugiausia siejama būtent su valstybės

prezidento rinkimais, perrinkimu[492]. Valstybių praktikoje dažnai asmeniui sudaroma galimybė eiti prezidento pareigas tik dvi kadencijas iš eilės. Pavyzdžiui, remiantis Lietuvos Respublikos Konstitucijos 78 straipsnio 3 dalimi, tas pats asmuo Respublikos Prezidentu gali būti renkamas ne daugiau nei du kartus iš eilės. Tiesa, yra valstybių, kuriose toks ribojimas iš viso nėra nustatytas. Pavyzdžiui, Italijos Respublikos Konstitucijoje nėra įtvirtintas prezidento kadencijų skaičiaus ribojimas[493].

3.2. Parlamento rinkimų ypatumai

Parlamento kaip įstatymų leidžiamosios institucijos rinkimai yra ypač svarbūs kiekvienoje valstybėje. Sykiu aptariant ryškiausius parlamento rinkimų ypatumus skirtingose valstybės, svarbu paminėti ir Europos Sąjungos valstybėse greta nacionalinio parlamento rinkimų vykstančius rinkimus į Europos Parlamentą – vieną iš Europos Sąjungos institucijų, turinčių įstatymų leidžiamąją galią Europos Sąjungoje.

VI

3.2.1. Rinkimai į nacionalinius parlamentus

Parlamentas – įstatymų leidžiamoji institucija. Skirtingose valstybėse vartojami įvairūs šios institucijos pavadinimai. Pavyzdžiui, Nacionalinė Taryba Monake, Aukščiausioji Rada Ukrainoje, Landtagas Lichtenšteine, Parlamentas Kanadoje, Altingas Islandijoje, Seimas Lietuvoje. Skiriasi ir parlamento struktūra – vieni nacionaliniai parlamentai susideda iš vienų rūmų (pavyzdžiui, Latvijos Saeima), o kitus sudaro dveji rūmai (pavyzdžiui, JAV – Kongresas, susidedantis iš Atstovų rūmų ir Senato). Dvejų rūmų parlamentas dažnai yra sudaromas ir dėl valstybės sandaros formos

492 Ataskaita dėl demokratijos, mandatų ribojimo ir politinių funkcijų nesuderinamumo, priimta Europos Komisijos „Demokratija per teisę“ (Venecijos komisija), 2012 m. gruodžio 14–15 d. vykusioje 93-ojoje plenarinėje sesijoje. 43 punktas. [interaktyvus: žiūrėta 2024-04-21]. Prieiga per internetą: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)027rev-e>.

493 Ataskaita dėl prezidentų kadencijų ribojimo (1 dalis), priimta Europos Komisijos „Demokratija per teisę“ (Venecijos komisija) 2018 m. kovo 16–17 d. vykusioje 114-ojoje plenarinėje sesijoje. 7 punktas. [interaktyvus: žiūrėta 2024-04-21]. Prieiga per internetą: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=-CDL-AD(2018)010-e>.

specifikos (pavyzdžiui, kai valstybė yra federacinė). Tad neretai aukštesnieji parlamento rūmai atstovauja būtent tam tikrų valstybės teritorijos vienetų rinkėjų interesams. Todėl tokiais atvejais federacijos vienetų atstovai neretai yra renkami pagal atskirus federacijos vienetų priimtus teisės aktus. Pavyzdžiui, remiantis Šveicarijos Konfederacijos Konstitucijos 150 straipsnio 3 dalimi, rinkimus į Kantonų Tarybą (aukštesniuosius parlamento rūmus) reglamentuoja kantonai.

Be to, parlamento rinkimų metu renkamas labai skirtingas parlamento narių skaičius. Pavyzdžiui, remiantis Šveicarijos Konfederacijos Konstitucijos 148 straipsnio 2 dalimi, Federalinį Susirinkimą sudaro dveji rūmai – Nacionalinė Taryba ir Kantonų Taryba; Nacionalinę Tarybą sudaro 200 tautos atstovų (149 straipsnio 1 dalis), o Kantonų Tarybą sudaro 46 kantonų deputatai (150 straipsnio 1 dalis). O vadovaujantis Švedijos Karalystės Konstitucijos 3 skyriaus 2 straipsniu, Riksdagas (Švedijos Karalystės parlamentas) susideda iš vienerių rūmų ir 349 narių. Remiantis Lietuvos Respublikos Konstitucijos 55 straipsnio 1 dalimi, Seimą sudaro Tautos atstovai – 141 Seimo narys. Be to, tam tikrose valstybėse konstitucijoje nustatytos parlamento narių skaičiaus ribos, o konkretų parlamento narių skaičių pavesta nustatyti įstatymų leidėjui. Kaip antai, remiantis Graikijos Respublikos Konstitucijos 51 straipsnio 1 dalimi, Parlamento narių skaičius yra nurodytas įstatyme, tačiau jis negali būti mažesnis nei 200 ir didesnis nei 300 narių.

Visa tai lemia ir itin gausius rinkimų į nacionalinius parlamentus organizavimo ypatumus.

Aktyvioji rinkimų teisė. Aktyviajai rinkimų teisei įgyvendinti keliami tokie patys reikalavimai kaip ir kitų rūšių rinkimuose. Vadinasi, šią teisę įprastai turi veiksnūs šioje srityje valstybės piliečiai, kuriems sukakęs numatytas amžius. Įprastai reikalaujama, kad asmenys būtų ne jaunesni nei 18 metų. Vis dėlto pasitaiko ir šios bendrosios taisyklės išimčių, kai teisė balsuoti gali būti suteikiama jaunesniems arba vyresniems nei 18 metų asmenims. Pavyzdžiui, remiantis Austrijos Respublikos Konstitucijos 26 straipsnio 1 dalimi, Nacionalinę Tarybą renka Tauta, o balsuoti gali

vyrai ir moterys, kuriems nustatyta tvarka yra sukakę 16 metų.

Pasyvioji rinkimų teisė. Daugumoje valstybių asmenims, siekiantiems tapti parlamento nariais, keliamas *reikalavimas turėti* tos valstybės *pilietybę*. Pavyzdžiui, remiantis Švedijos Karalystės Konstitucijos 4 straipsnio 2 dalimi, tik turintis teisę balsuoti asmuo gali būti renkamas Riksdago nariu, o to paties straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad teisę balsuoti Riksdago rinkimuose turi tik Švedijos piliečiai. Atsižvelgiant į Graikijos Respublikos Konstitucijos 55 straipsnio 1 dalį, tam, kad asmuo būtų išrinktas Parlamento nariu, jis, be kita ko, turi būti Graikijos pilietis. Kitose valstybėse papildomai įtvirtintas draudimas turėti kitos valstybės pilietybę. Kaip antai remiantis Bulgarijos Respublikos Konstitucijos 65 straipsnio 1 dalimi, deputatu į Nacionalinį Susirinkimą gali būti renkamas Bulgarijos pilietis, kuris neturi kitos pilietybės. Maltos Respublikos Konstitucijos 54 straipsnio 1 dalis apibrėžia, kad joks asmuo negali būti laikomas išrinktu nariu į Atstovų Rūmus, jeigu jis yra kitos valstybės nei Malta pilietis, tapęs tokiu piliečiu savanoriškai arba pagal kitos šalies įstatymus (a) punktas).

Kitas reikalavimas – *amžiaus cenzas* asmenims, norintiems būti išrinktiems parlamento nariais. Remiantis geroji rinkimų praktika, kandidatų į parlamento narius minimalus amžius gali būti iki 25 metų. Vis dėlto, siekiant padidinti jaunimo atstovavimą parlamente ir suderinti aktyviosios ir pasyviosios balsavimo teisės reikalavimus, valstybės skatinamos iš naujo apsvarstyti galimybę sumažinti minimalų amžių[494]. Šiame kontekste paminėtina, kad, pakeitus Turkijos Respublikos Konstituciją, kiekvienas turkas, kuriam suėjo 18 metų, turi teisę būti deputatu[495]. Be to, pakeitus Lietuvos Respublikos Konstitucijos 56 straipsnio 1 dalį, Seimo nariu gali būti renkamas Lietuvos Respublikos pilietis, kuris nesusijęs priesaika ar pasižadėjimu užsienio valstybei ir rinkimų dieną yra ne jaunesnis

494 KRENNERICH, M. Report on Electoral Law and Electoral Administration in Europe. 83 punktas.

495 Turkijos Respublikos Konstitucija. [interaktyvus: žiūrėta 2024-04-21]. Prieiga per internetą: <https://www.anayasa.gov.tr/media/7258/anayasa_eng.pdf>.

nei 21 metų ir nuolat gyvena Lietuvoje[496]. Iki šio Lietuvos Respublikos Konstitucijos pakeitimo Seimo nariu galėjo būti renkami tik asmenys, sulaukę 25 metų[497]. Kitose valstybėse nustatytas įvairus amžiaus cenzas asmenims, siekiantiems tapti parlamento nariais. Remiantis Airijos Respublikos Konstitucijos 16 straipsnio 1 dalimi, Airijos pilietis, atitinkantis kitus reikalavimus, gali tapti Atstovų rūmų nariu tik tuo atveju, jei jis yra sulaukęs 21 metų amžiaus. Lenkijos Respublikos Konstitucijos 99 straipsnio 1 dalis įtvirtina, kad į Seimą gali būti išrinktas tik ne jaunesnis nei 21 metų pilietis, o to paties straipsnio 2 dalis – kad į Senatą gali būti išrinktas tik ne jaunesnis nei 30 metų asmuo.

Kai kuriose valstybėse nustatomas (nors gerokai rečiau nei prezidento rinkimų atveju) *reikalavimas būti gyvenusiam toje valstybėje tam tikrą laiką iki rinkimų*. Antai Meksikos Jungtinių Valstijų Konstitucijos 55 straipsnio III dalyje reikalaujama, kad Atstovų rūmų nariu galėtų būti renkamas tik tas asmuo, kuris atitinka reikalavimą ne mažiau nei šešis mėnesius iki rinkimų dienos būti tos valstijos, kurioje jis (ji) bus renkamas (-a), gyventoju (-a)[498].

Parlamento kaip ir prezidento rinkimų atveju taip pat gali būti nustatomi tam tikri papildomi reikalavimai ir tam tikri *draudimai*. Vienas iš jų galėtų būti draudimas tuo pačiu metu pretenduoti ir į aukštesniuosius, ir į žemesniuosius parlamento rūmus. Pavyzdžiui, remiantis Lenkijos Respublikos Konstitucijos 100 straipsnio 2 dalimi, niekas negali tuo pačiu metu dalyvauti rinkimuose ir į Seimo, ir į Senato narius. Taip pat minėtini draudimai, susiję su asmens reputacija. Kaip antai Danijos Karalystės Konstitucijos 30 straipsnio 1 dalis apibrėžia, kad bet kuris asmuo, turintis teisę balsuoti Folketingo rinkimuose, turi teisę kandidatuoti į Folketingą, nebent jis buvo nubaustas už poelgį, kuris visuomenės akyse daro asmenį netinkamą būti Folketingo nariu. Be to, remiantis Maltos Respublikos

VI

496 Lietuvos Respublikos Konstitucijos 56 straipsnio pakeitimo įstatymas. TAR, 2022-04-21, Nr. 8144.

497 Lietuvos Respublikos Konstitucija. Valstybės Žinios, 1992, Nr. 33-1014.

498 Meksikos Jungtinių Valstijų Konstitucija. [interaktyvus: žiūrėta 2024-04-21]. Prieiga per internetą: <https://www.constituteproject.org/constitution/Mexico_2015>.

Konstitucijos 54 straipsnio 1 dalies d) punktu, ir tuo atveju, jeigu asmeniui yra iškeltas ir dar nepasibaigęs bankrotas, arba buvo nustatytas arba kitaip paskelbtas bankrotas pagal bet kokius Maltoje galiojančius įstatymus, jis negali būti renkamas į Atstovų Rūmus.

Siekiant užtikrinti rimtą dalyvavimą parlamento rinkimuose, taikomi *rinkimų užstato reikalavimai*. Pavyzdžiui, Ukrainoje parlamento rinkimuose rinkimų užstatas partijoms, turinčioms sąrašą nacionalinėje rinkimų apygardoje, yra tūkstantį kartų didesnis už minimalią algą (4 173 000 hryvnių arba 150 000 JAV dolerių); savarankiškai iškeltam arba partijos iškeltam kandidatui vienmandatėje rinkimų apygardoje – atitinkamai 10 minimalių algų (41 730 hryvnių arba 1 500 JAV dolerių)[499].

Rinkimų diena. Valstybės labai skirtingai reguliuoja parlamento rinkimų datą. Kai kuriose valstybėse ši data yra itin detaliai sureguliuota konstitucijoje, kitose dėl jos paliekama apsispręsti įstatymų leidėjui. Pavyzdžiui, remiantis Estijos Respublikos Konstitucijos 60 straipsnio 3 dalimi, eiliniai rinkimai į Parlamentą rengiami praėjus ketveriems metams po ankstesnių Parlamento rinkimų, pirmąjį kovo sekmadienį. Latvijos Respublikos Konstitucijos 11 straipsnyje nustatyta, kad rinkimai į Seimą rengiami pirmąjį spalio šeštadienį. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 57 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta, kad eiliniai Seimo rinkimai rengiami Seimo narių įgaliojimų pabaigos metais spalio mėnesio antrą sekmadienį.

Rinkimų apygardos. Bendrai rinkimų apygardą galima apibrėžti kaip teritorinį vienetą, kurio gyventojai renka atstovą (atstovus) į atitinkamą valdžios instituciją, šiuo atveju – į parlamentą (jo rūmus). Jų skaičius gali skirtis atsižvelgiant į tai, kokia rinkimų sistema taikoma parlamento rinkimuose, į gyventojų skaičių, kitas aplinkybes.

Tam tikrose valstybėse pačioje konstitucijoje gana detaliai apibrėžiama, kaip turi būti nustatomi teritoriniai vienetai, kuriuose balsuojama. Pavyzdžiui, Liuksemburgo Didžiosios Hercogystės Konstitucijos 51 straipsnio 6 dalyje nurodyta, kad, renkant Deputatų rūmus, šalis

499 KHAVRAT, M., SHEVCHENKO, T. *Election Deposit During the National Elections: Ukrainian and International Experience.*

dalijama į keturias rinkimų apygardas: Pietų, susidedančią iš Ešo prie Alzeto ir Kapeleno kantonų; Centro, susidedančią iš Liuksemburgo ir Meršo kantonų; Šiaurės, susidedančios iš Dikircheno, Redingeno, Viltzo, Klerfo ir Vlandeno kantonų; Rytų, susidedančių iš Grevenmacherio, Remicho ir Echternacho kantonų. Pavyzdžiui, remiantis Norvegijos Karalystės Konstitucija, Karalystė yra suskirstyta į 19 rinkimų apygardų (57 straipsnio 2 dalis); 150 atstovų į Stortingą renkami kaip apygardų atstovai, o likę 19 kaip visos Karalystės atstovai (57 straipsnio 3 dalis); atstovų į Stortingą skaičius kiekvienoje apygardoje nustatomas remiantis proporcija, kuri apskaičiuojama atsižvelgus į apygardos gyventojų skaičiaus ir ploto santykį, palyginus su visos Karalystės gyventojų ir ploto santykiu, kur vienas gyventojas turi vieną tašką, o vienas kvadratinis kilometras turi 1,8 taško; šis skaičiavimas atliekamas kas aštuonerius metus (57 straipsnio 5 dalis). Kitais atvejais konstitucinės nuostatos nėra tokios detalios ir rinkimų apygardų nustatymas detaliai apibrėžiamas įstatyme ar kitame teisės akte. Pavyzdžiui, Lietuvoje šiuos klausimus reguliuoja Lietuvos Respublikos rinkimų kodeksas, pagal kurį Seimo rinkimai rengiami ir vykdomi vienoje daugiamandatėje ir 71 vienmandatėje rinkimų apygardoje, kurias Vyriausioji rinkimų komisija sudaro atsižvelgdama į rinkėjų skaičių rinkimų apygardoje, Lietuvos Respublikos teritorijos suskirstymą į vienmandates rinkimų apygardas per ankstesnius Seimo rinkimus ir administracinį suskirstymą; rinkėjų skaičius apygardoje turi būti nuo 0,9 iki 1,1 vidutinio rinkėjų visose vienmandatėse rinkimų apygardose skaičiaus (16 straipsnio 2 dalis).

Sudarant rinkimų apygardas įprastai siekiama, kad būtų užtikrintas kuo lygesnis, taip pat kuo platesnis atstovavimas. Atsižvelgiant ir į tai, kai kurių valstybių teisėje įtvirtinamos papildomos nuostatos dėl užsienyje esančių piliečių atstovavimo. Pavyzdžiui, remiantis Italijos Respublikos Konstitucijos 56 straipsnio 1 dalimi, 12 iš 630 Deputatų Rūmų deputatų renkama Užsienio rinkimų apygardoje.

Rinkimų sistema. Pirmiausia svarbu paminėti, kad parlamento nariai taip pat gali būti renkami netiesiogiai. Tiesa, tai daugiau sietina su tais

atvejais, kai parlamentą sudaro ne vieneri rūmai ir kai vieniems iš rūmų yra pavedama rinkti kitų rūmų atstovus. Pavyzdžiui, remiantis Prancūzijos Respublikos Konstitucijos 24 straipsnio 2 dalimi, Parlamentą sudaro Nacionalinis Susirinkimas ir Senatas; remiantis to paties straipsnio 4 dalimi, Senatas renkamas netiesioginiais rinkimais.

Iš tiesų parlamento rinkimams gali būti taikomos įvairios rinkimų sistemos – atsižvelgiant į demokratinius principus galima pasirinkti bet kokią rinkimų sistemą, nesvarbu, ar tai būtų proporcinė ar mišri sistema[500]. Todėl valstybių praktikoje renkant parlamento narius taikomos visos nurodytos rinkimų sistemos[501]. Tad rinkimų sistemų įvairovė renkant parlamento narius yra itin didelė. Vis dėlto praktikoje dažniau pasirenkama būtent proporcinė rinkimų sistema[502], tačiau ir šiuo atveju galimi įvairūs skirtingi variantai: vienur rinkimai vyksta pagal partijų sąrašus, kitur – ne, o kai rinkimai vyksta pagal partijų sąrašus, gali būti taikomos įvairios kvotos arba dalikliai nustatant rezultatus ir paskirstant mandatus. Tiesa, įvairūs daugumos sistemos variantai taip pat neretai taikomi praktikoje ir tik mišriosios rinkimų sistemos taikymas yra kiek mažiau paplitęs.

VI

Pasirinktų rinkimų sistemų įvairovė atsispindi ir valstybių konstitucijose, rinkimų įstatymuose. Pavyzdžiui, vadovaujantis Švedijos Karalystės Konstitucijos 3 skyriaus nuostatomis, Riksdago rinkimuose balsuojama už pasirinktą partiją; nuolatiniai mandatai rinkimų apygardose paskirstomi partijoms proporcingai pagal gautų balsų skaičių rinkimų metu; išlyginamieji mandatai tarp partijų paskirstomi taip, kad visų Riksdago mandatų padalijimas, išskyrus nuolatinius mandatus, kurie teko partijoms, gavusioms mažiau nei 4 procentus balsų, būtų proporcingas rinkimuose

500 Ataskaita dėl rinkimų įstatymų ir rinkimų administracijos Europoje, priimta Europos Komisijos „Demokratija per teisę“ (Venecijos komisija) 2006 m. birželio 9–10 d. vykusioje 67-ojoje plenarinėje sesijoje. 177 punktas. [interaktyvus: žiūrėta 2024-04-21]. Prieiga per internetą: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2006)018-e>.

501 BORMANN, N.-C., GOLDER, M. Democratic Electoral Systems Around the World, 1946–2011, p. 361.

502 Lyginamieji rinkimų duomenys. [interaktyvus: žiūrėta 2024-04-21]. Prieiga per internetą: <https://aceproject.org/epic-en>.

dalyvaujančių partijų gautų balsų skaičiui visoje šalyje; jei partijai buvo skirta daugiau nuolatinių rinkimų mandatų, nei tai atitinka proporcingą partijos atstovavimą Riksdage, paskirstant išlyginamuosius mandatus neįskaičiuojami ir nuolatiniai mandatai, kuriuos ji gavo; mandatai paskirstomi nelyginio skaičiaus metodu su pirmu dalikliu, koreguojamu iki 1,4 (3 skyriaus 8 straipsnis). O remiantis Federalinio rinkimų akto[503] nuostatomis, parlamentas renkamas taikant mišriąją rinkimų sistemą – Vokietijos Bundestago nariai renkami vadovaujantis proporcingo atstovavimo ir vienmandačio balsavimo principais. Vadovaujantis Airijos Respublikos Konstitucijos 18 straipsnio 5 dalimi, Senato renkamų narių rinkimai rengiami pagal proporcinio atstovavimo rinkimų sistemą taikant vieno perleidžiamo balso sistemą.

Renkant parlamento narius pagal proporcinę rinkimų sistemą, teisės aktais būna įtvirtinami vadinamieji *rinkimų slenksčiai* – reikalavimas, kad kandidatų sąrašas surinktų tam tikrą procentą rinkėjų balsų, kad galėtų dalyvauti skirstant mandatus. Iš tiesų tokiems slenksčiams nepritaria mažosios politinės partijos. Vis dėlto rinkimų slenksčių nustatymas ne kartą pateisintas siekiu išvengti per didelės politinės fragmentacijos parlamente, užtikrinti tinkamą parlamento darbą[504]. Rinkimų slenksčiai paprastai yra įtvirtinami įstatymuose ar kituose teisės aktuose. Pavyzdžiui, remiantis Lietuvos Respublikos rinkimų kodekso 168 straipsnio 2 dalies 2 punktu, kandidatų sąrašas gali gauti mandatų Seimo rinkimų daugiamandatėje rinkimų apygardoje, jeigu už jį balsavo ne mažiau nei 5 procentai rinkimuose dalyvavusių rinkėjų, o jungtinis (ar jam prilygintas) kandidatų sąrašas – jeigu už jį balsavo ne mažiau nei 7 procentai rinkimuose dalyvavusių rinkėjų.

Kai kuriose valstybėse susiklosčiusios istorinės aplinkybės, demografinė situacija, kiti veiksniai lėmė tam tikrų papildomų taisyklių poreikį

503 Vokietijos Federacinės Respublikos federalinis rinkimų aktas. [interaktyvus: žiūrėta 2024-04-21]. Prieiga per internetą: <https://www.bundeswahlleiterin.de/en/dam/jcr/4ff317c1-041f-4ba7-bbbf-1e5dc45097b3/bundeswahlgesetz_engl.pdf>.

504 GINSBURG, T., DIXON, R. (ed.) *Comparative Constitutional* Law. Edward Elgar Publishin 2011, p. 259.

siekiant užtikrinti tinkamą visos tautos atstovavimą. Pavyzdžiui, Libano Respublikos Konstitucijos 24 straipsnio straipsnyje nustatyti principai, kuriais remiantis Deputatų Rūmuose mandatai paskirstomi tol, kol nėra priimti nauji rinkimų nekonfesiniais pagrindais įstatymai – lygus krikščionių ir musulmonų atstovavimas, proporcingas konfesinių grupių atstovavimas kiekvienos iš dviejų religinių bendruomenių ribose, proporcingas geografinių regionų atstovavimas. Be to, siekiant užtikrinti tautinių mažumų teises, kai kuriose valstybėse nustatoma privaloma dalis parlamento narių mandatų, skiriama šiam tikslui užtikrinti. Kaip antai, vadovaujantis Slovėnijos Respublikos Konstitucijos 80 straipsnio 3 dalimi, Nacionalinėje Asamblėjoje italų ir vengrų bendruomenėms atstovauti visada renkama po vieną kandidatą iš šių bendruomenių. Gerojoje rinkimų praktikoje specialios taisyklės, garantuojančios tautinėms mažumoms rezervuotas vietas arba numatančios įprastų vietų paskirstymo kriterijų išimtis tautinėms mažumoms atstovaujančioms partijoms (pavyzdžiui, kvorumo reikalavimo išimtis), laikomos iš esmės neprieštaraujančiomis lygiai rinkimų teisei[505].

Kadencijos trukmė. Valstybių konstitucijose ar įstatymuose įtvirtinamas laikas, kuriam rinkimus laimėjusiems asmenims suteikiamas parlamento nario mandatas, taip užtikrinant rinkimų periodiškumą. Remiantis gerąja rinkimų praktika, įstatymų leidžiamosios institucijos kadencija neturėtų viršyti penkerių metų[506]. Praktikoje daugumoje valstybių parlamento narių kadencija yra ketveri metai. Pavyzdžiui, atsižvelgiant į Bulgarijos Respublikos Konstitucijos 64 straipsnio 1 dalį, Nacionalinis Susirinkimas renkamas ketveriems metams. Remiantis Latvijos Respublikos Konstitucijos 10 straipsniu, Saeima renkama ketveriems metams. Tačiau yra ir išimčių, kai nustatoma kitokia parlamento narių įgaliojimų trukmė. Antai Slovėnijos Respublikos Konstitucijos 98 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta, kad Nacionalinės Tarybos nariai renkami penkerių metų kadencijai. Kai kuriose valstybėse yra nustatyta dar ilgesnė parlamento

505 Rinkimų gairės. 2.4 punktas.

506 *Ibid*. 6 punktas.

narių įgaliojimų trukmė. Pavyzdžiui, remiantis Japonijos Konstitucijos 46 straipsniu, Senatorių Rūmų įgaliojimų trukmė yra šešeri metai.

3.2.2. Rinkimai į Europos Parlamentą

Europos Parlamentas – vienintelė tiesiogiai renkama Europos Sąjungos (toliau – ES) institucija, kuriai suteikti ir įstatymų leidžiamosios valdžios įgaliojimai. Remiantis Europos Sąjungos sutarties[507] 10 straipsnio 2 dalimi, piliečiai ES lygiu yra tiesiogiai atstovaujami Europos Parlamente. Europos Parlamento nariai renkami remiantis tiesiogine visuotine rinkimų teise laisvu ir slaptu balsavimu penkerių metų *kadencijai*. Taigi, rinkimai į Europos Parlamentą vyksta kas penkerius metus, o juose balsuoja visų ES valstybių narių piliečiai. Europos Parlamento rinkimų reguliavimas yra ypatingas, nes pačius bendriausius principus nustato būtent ES institucijos, sykiu paliekant valstybėms narėms diskreciją apsispręsti tam tikrais klausimais ir detalizuoti ES institucijų nustatytus bendruosius principus.

Aktyvioji rinkimų teisė. Nors bendrai reikalavimai asmenims, renkantiems atstovus į Europos Parlamentą, iš esmės nesiskiria nuo tų, kurie taikomi asmenims, dalyvaujantiems parlamento rinkimuose, jie įprastai nėra visiškai tapatūs. Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo[508] numato, kad ES piliečiai turi teisę balsuoti Europos Parlamento rinkimuose valstybėje narėje, kurioje jie gyvena, tomis pačiomis sąlygomis kaip ir tos valstybės piliečiai. Skirtingai nei nacionalinio parlamento rinkimuose, Europos Parlamento rinkimuose keliamas ne nacionalinės, o ES valstybės narės (ir atitinkamai ES) pilietybės reikalavimas. Kitaip tariant, bet kurios ES valstybės narės pilietis, gyvenantis kitoje valstybėje narėje, gali dalyvauti joje vykstančiuose rinkimuose į Europos Parlamentą tokiomis

507 Europos Sąjungos sutarties suvestinė redakcija. [interaktyvus: žiūrėta 2024-04-21]. Prieiga per internetą: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0013:0045:lt:PDF>.

508 Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinė redakcija. [interaktyvus: žiūrėta 2024-04-21]. Prieiga per internetą: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>.

pačiomis sąlygomis, kaip ir tos valstybės piliečiai. Kaip minėta, įprastai teisė balsuoti suteikiama veiksniems asmenims, sulaukusiems 18 metų.

Pasyvioji rinkimų teisė. Jai įgyvendinti taip pat keliamas ES valstybės narės (ir atitinkamai ES) *pilietybės reikalavimas*. Remiantis Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 22 straipsnio 2 dalimi, kiekvienas ES pilietis, gyvendamas valstybėje narėje ir nebūdamas jos pilietis, turi teisę būti kandidatu per Europos Parlamento rinkimus valstybėje narėje, kurioje gyvena, tomis pačiomis sąlygomis, kaip ir tos valstybės piliečiai. Taigi kandidatais į Europos Parlamentą konkrečioje valstybėje gali tapti jos piliečiai, taip pat kitų ES valstybių narių piliečiai, gyvenantys toje valstybėje.

Kiti reikalavimai asmenims, siekiantiems kandidatuoti į Europos Parlamento narius, yra nustatyti atskirai kiekvienoje valstybėje. Visose ES valstybėse narėse yra nustatytas *minimalaus amžiaus reikalavimas*. Praktikoje nustatytas minimalus amžius svyruoja nuo 18 iki 25 metų. Daugiau valstybių narių pasirinko įtvirtinti 18 metų ribą asmenims, siekiantiems tapti Europos Parlamento nariais. Tačiau, pavyzdžiui, tokiose šalyse kaip Kipras, Čekija, Lietuva, Lenkija nustatytas reikalavimas – būti sulaukusiam 21 metų amžiaus, o Italijoje ir Graikijoje – 25 metų amžiaus[509].

Taip pat asmenims nustatomi tam tikri draudimai dalyvauti Europos Parlamento rinkimuose. Pavyzdžiui, remiantis Konsoliduotu aktu dėl Danijos Europos Parlamento narių rinkimų[510], kandidatu į Europos Parlamento narius negalėtų būti užsienietis, kurį Danijos užsieniečių įstatymo nustatyta tvarka įsiteisėjusiu teismo sprendimu būtų nuspręsta išsiųsti iš šalies. Europos Parlamento rinkimų akte įtvirtinta[511], kad asmuo negali būti kandidatu Europos Parlamento rinkimuose, vykstančiuose Maltoje,

509 *Minimum age to stand as a candidate in European elections*. Europos Parlamentas. [interaktyvus: žiūrėta 2024-04-21]. Prieiga per internetą: <https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/749766/EPRS_ATA(2023)749766_EN.pdf>.

510 Konsoliduotas aktas dėl Danijos Europos Parlamento narių rinkimų. [interaktyvus: žiūrėta 2024-04-21]. Prieiga per internetą: <https://elections.im.dk/media/15731/consolidated-act-no-1259-of-27-august-2020.pdf>.

511 Maltos Respublikos Europos Parlamento rinkimas aktas. [interaktyvus: žiūrėta 2024-04-21]. Prieiga per internetą: <https://legislation.mt/eli/cap/467/eng/pdf>.

jeigu jis yra ginkluotųjų pajėgų narys arba bankrutuojantis asmuo, kuriam remiantis teisės aktais buvo paskelbtas bankrotas (19 straipsnis).

Rinkimų sistema. Europos Parlamento rinkimams taikoma rinkimų sistema yra apibrėžta Akte dėl Europos Parlamento narių rinkimų, remiantis tiesiogine visuotine rinkimų teise[512] (toliau – Aktas dėl Europos Parlamento narių rinkimų). Vadovaujantis juo, kiekvienoje valstybėje narėje Europos Parlamento nariai renkami remiantis proporciniu atstovavimu, taikant kandidatų sąrašo arba vieno perleidžiamo balso sistemą (1 straipsnio 1 dalis), taip pat valstybės narės gali leisti balsuoti pagal pirmenybinio sąrašo sistemą laikantis jų priimtos tvarkos. Taigi, valstybėms narėms paliekama diskrecija apsispręsti dėl konkrečios proporcinės rinkimų sistemos, kuri bus taikoma renkant Europos Parlamento narius, taip pat dėl galimybės taikyti pirmenybinio sąrašo sistemą. Valstybių praktikoje dauguma valstybių narių pasirinko Europos Parlamento rinkimus organizuoti pagal proporcinio atstovavimo pagal kandidatų sąrašą sistemą ir tik mažumoje valstybių (pavyzdžiui, Maltoje ir Airijoje) taikoma vieno perleidžiamo balso sistema[513]. Šiame kontekste ryškiausi skirtumai tarp ES valstybių narių susiję su formulės, pagal kurią apskaičiuojami rinkimų rezultatai, pasirinkimu (daugumoje valstybių taikoma vadinamoji *d'Hondt* formulė)[514].

Nemažai valstybių taip pat nustatyti *rinkimų slenksčiai*. Pavyzdžiui, remiantis Čekijos rinkimų į Europos Parlamentą įstatymu[515], kiekviena politinės partija, judėjimas ar koalicija, surinkusi bent 5 procentus visų

VI

512 Akto dėl Europos Parlamento narių rinkimų, remiantis tiesiogine visuotine rinkimų teise, suvestinė redakcija. [interaktyvus: žiūrėta 2024-04-21]. Prieiga per internetą: <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/199632/A1_LT.pdf>.

513 CATT, H., ELLIS, A. ir kiti. *Electoral Management Design (Revised Edition)*. International IDEA, p. 140–143. [interaktyvus: žiūrėta 2024-04-21]. Prieiga per internetą: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/electoral-management-design-2014.pdf>.

514 FARRELL, D. M., SCULLY, R. Electing the European Parliament: How Uniform are „Uniform" Electoral Systems?, *JCMS* 2005, 43(5): 969–984; p. 971.

515 Čekijos Respublikos rinkimų į Europos Parlamentą įstatymas. [interaktyvus: žiūrėta 2024-04-21]. Prieiga per internetą: <https://www.psp.cz/en/docs/laws/2003/62.html>.

galiojančių balsų, dalyvauja sprendžiant dėl mandatų paskirstymo. Vadovaujantis Lietuvos Respublikos rinkimų kodekso 168 straipsnio 3 dalies 2 punktu, rinkimų į Europos Parlamentą daugiamandatėje rinkimų apygardoje kandidatų sąrašas gali gauti mandatų, jeigu už jį balsavo ne mažiau nei 5 procentai rinkimuose dalyvavusių rinkėjų, o jungtinis (ar jam prilygintas) kandidatų sąrašas – jeigu už jį balsavo ne mažiau nei 7 procentai rinkimuose dalyvavusių rinkėjų.

Renkamų atstovų skaičius. Renkamų atstovų skaičius apibrėžiamas prieš Europos Parlamento rinkimus, laikantis Europos Sąjungos sutartyje (14 straipsnio 2 dalies pirmoje pastraipoje) nubrėžtų ribų – maksimalus narių skaičius – 750, kiekvienai valstybei narei ne mažiau 6 ir ne daugiau 96 narių, vadovaujamasi mažėjančio proporcingumo principu. Konkretus narių skaičius priklauso nuo valstybės gyventojų skaičiaus. Pavyzdžiui, 2024–2029 metų parlamentinei kadencijai nustatytas toks kiekvienoje valstybėje narėje renkamų atstovų Europos Parlamente skaičius: Belgija – 22, Bulgarija – 17, Čekija – 21, Danija – 15, Vokietija – 96, Estija – 7, Airija – 14, Graikija – 21, Ispanija – 61, Prancūzija – 81, Kroatija – 12, Italija – 76, Kipras – 6, Latvija – 9, Lietuva – 11, Liuksemburgas – 6, Vengrija – 21, Malta – 6, Nyderlandai – 31, Austrija – 20, Lenkija – 53, Portugalija – 21, Rumunija – 33, Slovėnija – 9, Slovakija – 15, Suomija – 15, Švedija – 21[516].

Rinkimų data. Rinkimų laikotarpį, kuriuo turi įvykti rinkimai į Europos Parlamentą, apibrėžia ES. Remiantis Aktu dėl Europos Parlamento narių rinkimų, pasitarusi su Europos Parlamentu, Taryba, veikdama vieningai, nustato rinkimų laikotarpį pirmiesiems rinkimams (11 straipsnio 1 dalis), o paskesni rinkimai vyksta atitinkamu laikotarpiu paskutiniais nurodyto penkerių metų laikotarpiu metais. Pavyzdžiui, 2024 metais rinkimai į Europos Parlamentą turėjo vykti 2024 m. birželio 6–9 dienomis[517].

516 Europos Vadovų Tarybos 2023 m. rugsėjo 22 d. sprendimas, kuriuo nustatoma Europos Parlamento sudėtis. OL L 238, 2023 9 27, p. 114—116.

517 „2024 m. rinkimų į Europos Parlamentą data“. Europos Sąjungos Taryba. [interaktyvus: žiūrėta 2024-04-21]. Prieiga per internetą: <https://www.consilium.europa.eu/media/64327/338_23_statement_en.pdf>.

Konkrečią rinkimų datą nustato nacionalinės institucijos. Antai Lietuvos Respublikos Seimas 2023 m. gruodžio 5 d. nutarimu Nr. XIV-2302 „Dėl rinkimų į Europos Parlamentą datos paskelbimo“[518] nustatė, kad rinkimai į Europos Parlamentą Lietuvos Respublikoje turėjo vykti 2024 m. birželio 9 d.

Rinkimų apygardos. Remiantis Aktu dėl Europos Parlamento narių rinkimų, atsižvelgdama į savo ypatingą nacionalinę padėtį, kiekviena valstybė narė gali sudaryti rinkimų į Europos Parlamentą rinkimų apygardas arba kitaip padalyti savo rinkimų teritoriją iš esmės nepažeisdama proporcinio balsavimo sistemos pobūdžio (2 straipsnis). Vis dėlto įprastai valstybėse sudaroma viena rinkimų apygarda. Pavyzdžiui, Čekijos rinkimų į Europos Parlamentą įstatyme įtvirtinta, kad rinkimuose į Europos Parlamentą Čekijos teritorija sudaro vieną rinkimų apygardą. Išimties pavyzdys galėtų būti Airijos Respublika, kurios teritorija skirstoma į rinkimų apygardas (4)[519].

3.3. Vietos savivaldos rinkimų ypatumai

Vietos savivaldos rinkimuose teritorinės bendruomenės renka savo atstovus į savivaldos institucijas. Tokių rinkimų organizavimas priklauso nuo tai, koks valstybėje yra teritorinis suskirstymas, kokia numatytoji savivaldos institucijų struktūra, įskaitant tai, ar, remiantis nacionaline teise, organizuojami tik vietos savivaldos atstovaujamosios institucijos narių, ar ir jos vadovo rinkimai.

Aktyvioji rinkimų teisė. Jos įgyvendinimui iš esmės nustatomi tokie patys reikalavimai, kaip ir kituose rinkimuose – ji įprastai priklauso veiksniems 18 metų (su tam tikromis išimtimis) piliečiams. ES valstybės narėse, remiantis ES teise, sudaromos sąlygos joje gyvenantiems ES piliečiams, nesantiems tos konkrečios valstybės piliečiais, dalyvauti

518 Lietuvos Respublikos Seimo 2023 m. gruodžio 5 d. nutarimas Nr. XIV-2302 „Dėl rinkimų į Europos Parlamentą datos paskelbimo“. TAR, 2023-12-07, Nr. 23759.

519 Airijos Respublikos Europos Parlamento rinkimų aktas, 1997. [interaktyvus: žiūrėta 2024-04-21]. Prieiga per internetą: <https://www.irishstatutebook.ie/eli/1997/act/2/enacted/en/print#sched3>.

vietos savivaldos rinkimuose. Atsižvelgiant į tai, pavyzdžiui, Vokietijos Federacinės Respublikos Konstitucijos 28 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad apskričių ir bendruomenės rinkimų metu pagal Europos Bendrijos teisę, gali rinkti ir būti išrinkti asmenys, kurie turi Europos Bendrijos valstybės narės pilietybę. Remiantis gerąja rinkimų praktika, pripažįstama esant tikslinga leisti užsieniečiams balsuoti savivaldos rinkimuose po tam tikro gyvenimo šalyje laikotarpio[520]. Kai kuriose valstybėse dalyvauti renkant atstovus vietos savivaldos rinkimuose leidžiama visiems reikalavimus atitinkantiems to konkretaus teritorinio vieneto gyventojams. Pavyzdžiui, remiantis Lietuvos Respublikos rinkimų kodekso 8 straipsnio 2 dalimi, teisę rinkti savivaldybės tarybos narius ir merą turi nuolatiniai šios savivaldybės gyventojai, kuriems rinkimų dieną yra sukakę 18 metų (8 straipsnio 3 dalis).

Pasyvioji rinkimų teisė. Reikalavimai asmenims, siekiantiems būti išrinktiems į vietos savivaldos institucijas, įprastai yra nustatomi įstatymuose ar kituose teisės aktuose. Visų pirma, daugeliu atvejų keliamas *pilietybės reikalavimas*. Tiesa, vietos savivaldos rinkimų specifika lemia tai, kad, kaip ir aktyviosios rinkimų teisės atveju, Europos Sąjungos valstybėse narėse pasyvioji rinkimų teisė suteikiama ir kitus reikalavimus atitinkantiems ES piliečiams. Taip pat tam tikrose valstybėse (pavyzdžiui, Lietuvoje) teisė kandidatuoti į savivaldybės tarybos narius suteikiama visiems nuolatiniams konkrečios savivaldybės gyventojams; tuo tarpu meru gali būti renkamas tik konkrečios savivaldybės nuolatiniu gyventoju esantis Lietuvos Respublikos pilietis (Rinkimų kodekso 10 straipsnio 3, 4 dalys).

Be to, taip pat yra nustatomas *amžiaus cenzas*. Pavyzdžiui, remiantis Savivaldybės tarybos aktu[521], Estijoje į savivaldybės tarybos narius gali būti renkami kitus reikalavimus atitinkantys 18 metų sulaukę asmenys.

Kitas reikalavimas, kuris tiesiogiai sietinas su vietos savivaldos rinkimų specifika, – *reikalavimas tam tikrą laiką gyventi* toje *savivaldybėje*,

520 Rinkimų gairės, 1.1 punktas.

521 Estijos Respublikos savivaldybės tarybos rinkimų aktas. [interaktyvus: žiūrėta 2024-04-21]. Prieiga per internetą: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/516032015001/consolide>.

į kurios atstovaujamosios institucijos narius asmuo nori būti išrinktas. Pavyzdžiui, atsižvelgiant į Lietuvos Respublikos rinkimų kodeksą, tiek savivaldybės tarybos nariu, tiek meru gali būti renkami tik nuolatiniai savivaldybės gyventojai. Nuolatiniu savivaldybės gyventoju laikomas Lietuvos Respublikos pilietis, teisę gyventi Lietuvos Respublikoje turintis kitos Europos Sąjungos valstybės narės pilietis, kitas asmuo, turintis teisę nuolat gyventi Lietuvos Respublikoje ir šią teisę patvirtinantį dokumentą, jeigu jie ne vėliau nei likus 60 dienų iki rinkimų dienos savo gyvenamąją vietą pagal Lietuvos Respublikos teisės aktus yra deklaravę šios savivaldybės teritorijoje arba yra įtraukti į gyvenamosios vietos nedeklaravusių asmenų apskaitą šioje savivaldybėje (10 straipsnio 3–5 dalys).

Renkamų narių skaičius. Kiekvienoje valstybėje jis nustatomas atsižvelgiant į teritorinių vienetų dydį ir kitas aplinkybes. Kai kuriose valstybėse įstatyme apibrėžiamos galimų narių skaičiaus ribos, atsižvelgiant į teritorinio vieneto gyventojų skaičių. Pavyzdžiui, vadovaujantis Islandijos Respublikos vietos valdžios aktu[522], savivaldybės taryboje turi būti nelyginis narių skaičius, o konkretus jų skaičius nustatomas atsižvelgiant į gyventojų skaičių: kai gyventojų yra mažiau nei 2 000, savivaldybės taryboje gali būti nuo 5 iki 7 narių, o jei virš 100 000 gyventojų – nuo 23 iki 31 nario.

Rinkimų sistema. Kaip ir parlamento rinkimų atveju, vietos savivaldos rinkimai dažnai organizuojami taikant proporcinio atstovavimo sistemos variantus. Pavyzdžiui, iš Pietų Afrikos Respublikos Konstitucijos 157 straipsnio matyti, kad renkant savivaldybės tarybą įstatymais nustatoma konkreti taikoma proporcinio atstovavimo rinkimų sistema. Remiantis Austrijos Respublikos Konstitucijos 117 straipsnio 2 dalimi, rinkimai į municipaliteto tarybą vyksta pagal proporcinio atstovavimo sistemą. Vadovaujantis Portugalijos Respublikos Konstitucijos 239 straipsniu, asamblėjos, kartu su joms atsakingomis kolegialiomis vykdomosiomis įstaigomis sudarančios vietos valdžios organizacinę struktūrą, yra renkamos

522 Islandijos Respublikos vietos valdžios aktas. [interaktyvus: žiūrėta 2024-04-21]. Prieiga per internetą: <https://www.government.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=86cd80de-940e-11e9-9442-005056bc530c>.

pagal proporcinę atstovavimo sistemą. Tuo atveju, jeigu valstybėje yra renkamas meras, taikomas vienas iš daugumos atstovavimo sistemos variantų. Tiesa, ir renkant narius į vietos savivaldos atstovaujamąsias institucijas gali būti taikoma daugumos atstovavimo sistema, o vienmandačių apygardų nustatymas galėtų prisidėti prie to, kad vietinės bendruomenės turėtų daugiau galimybių dalyvauti sprendžiant vietos savivaldos reikalus ten, kur nėra didelių partijų[523].

Kadencija. Vietos savivaldos institucijų nariai, taip pat merai (jei tokie yra renkami) renkami tam tikram laikotarpiui. Pavyzdžiui, remiantis Slovakijos Respublikos Konstitucijos 69 straipsnio 2 dalimi, savivaldybių atstovai renkami ketverių metų kadencijai, o atsižvelgiant į to paties straipsnio 3 dalį, savivaldybės meras taip pat renkamas ketveriems metams. Vietos ir regioninės valdžios rinkimų įstatyme[524] nurodyta, kad Danijoje vietos ir regiono tarybų nariai renkami ketveriems metams (6 straipsnio 1 dalis).

3.4. Rinkimus organizuojančios institucijos

Organizuojant visų rūšių rinkimus, itin svarbus tai vykdančių institucijų statusas ir vaidmuo. Šios institucijos taip pat kartais įvardijamos kaip rinkimus administruojančios institucijos, rinkimų organizavimo ir vykdymo institucijos ir kt. Tačiau, nepaisant to, kaip tokios institucijos yra įvardijamos konkrečioje valstybėje, iš esmės visose valstybėse šiuo tikslu yra sudaromos (konkretiems rinkimams ir (arba) nuolat veikiančios) atitinkamos institucijos, kurios ir atlieka svarbiausią vaidmenį organizuojant ir vykdant rinkimus.

Rinkimus organizuojančios institucijos bendrai apibrėžiamos kaip tam tikros viešosios institucijos (įstaigos), kurioms pavesta atlikti tokias funkcijas (visas arba dalį), susijusias su rinkimų organizavimu: nustatyti asmenis, kurie turi teisę balsuoti rinkimuose (įgyvendinti aktyviąją

523 CATT, H., ELLIS, A. ir kiti Electoral Management Design (Revised Edition), p. 144.

524 Danijos vietos ir regioninės valdžios rinkimų įstatymas. [interaktyvus: žiūrėta 2024-04-21]. Prieiga per internetą: <https://elections.im.dk/media/15728/local-and-regional-government-elections-act.pdf>.

rinkimų teisę), tvirtinti kandidatus rinkimuose (tuos asmenis, kurie siekia įgyvendinti savo pasyviąją rinkimų teisę konkrečiuose rinkimuose), koordinuoti balsavimo procesą, skaičiuoti balsus, nustatyti galutinius rinkimų rezultatus[525]. Tuo atveju, jeigu šias funkcijas įgyvendina skirtingi subjektai, visi jie yra laikomi rinkimus organizuojančiomis institucijomis, o bendrai rinkimus organizuoti gali būti pavesta tiek savarankiškai tuo tikslu veikiančiai institucijai, tiek atskiram struktūriniam vienetui, esančiam institucijoje, kurios pagrindinė funkcija nėra rinkimų organizavimas[526].

Rinkimus organizuojančių institucijų statusas valstybėse yra dažnai skirtingas ir gali turėti savo ypatumų. Kai kuriose valstybėse rinkimus organizuojančios institucijos yra numatytos konstitucijose, taigi joms yra suteiktas tam tikras konstitucinis statusas. Pavyzdžiui, remiantis Austrijos Respublikos Konstitucijos 26a straipsniu, visų rūšių rinkimų, referendumų ir plebiscitų vykdymas ir organizavimas priklauso rinkimų institucijoms, kurios iš naujo sudaromos prieš kiekvienus rinkimus į Nacionalinę tarybą. Iš Islandijos Respublikos Konstitucijos 31 straipsnio matyti, kad klausimus, susijusius su rinkimais, sprendžia Nacionalinė rinkimų komisija. Tiesa, valstybių konstitucijose paprastai minimos būtent visos valstybės mastu veikiančios rinkimus organizuojančios institucijos, kurių veikla įprastai yra būtent nuolatinio pobūdžio. O tos rinkimus organizuojančios institucijos, kurios sudaromos veikia ne visos valstybės mastu ir (ar) kurios yra sudaromos būtent konkretiems rinkimams vykdyti ir organizuoti, valstybių konstitucijose įprastai nėra atskirai išskiriamos.

Valstybių konstitucijose rinkimus organizuojančių institucijų statusas taip pat aptariamas skirtingai. Kai kur, kaip, pavyzdžiui, minėtose Islandijos Respublikos Konstitucijos nuostatose, šios institucijos tik paminimos kai kurių arba visų rūšių rinkimų organizavimo kontekste, o kitose konstitucijose jų statusas aptariamas plačiau. Pavyzdžiui, Pietų Afrikos Respublikos Konstitucijoje Rinkimų komisija kartu su tokiomis institucijomis

525 TOKAJI, D. P. Comparative Elections Administration: a Legal Perspective on Electoral Institutions. *Electoral systems and conceptions of politics in Comparative Election Law*, 2022, p. 436-455.

526 CATT, H., ELLIS, A. ir kiti Electoral Management Design (Revised Edition).

kaip viešasis gynėjas, generalinis auditorius priskiriama prie valstybės institucijų, turinčių stiprinti konstitucinę demokratiją Respublikoje (181 straipsnio 1 dalies f punktas), taip pat detaliai aptariamos jos funkcijos (185 straipsnis), sudėtis (186 straipsnis). Toks išsamus rinkimus organizuojančių institucijų statuso įtvirtinimas konstitucijoje kai kurių teisės mokslininkų net prilyginamas žingsniui įtvirtinti tokias institucijas kaip ketvirtąją valstybės valdžios grandį, dar vadinamąjį „auksinį standartą“, laikant rinkimus organizuojančių institucijų konstitucinį įtvirtinimą, o ne jų statuso nustatymą įstatymais[527].

Rinkimus organizuojančių institucijų įvairovę atspindi ir tai, kad kai kuriose valstybėse visus ar kelis skirtingų rūšių rinkimus pavesta organizuoti vienai institucijai (pavyzdžiui, Lenkijoje prezidento ir parlamento rinkimus organizuoja viena institucija), o kitose – nacionalinio lygmens rinkimus organizuoja nacionalinės institucijos, rinkimus valstijose (kituose teritoriniuose vienetuose) – valstijos (kito teritorinio vieneto) rinkimus organizuojančios institucijos (tokios rinkimus organizuojančių institucijų sistemos pavyzdys būtų Australija)[528]. Taigi, praktikoje galimos laikinos arba nuolatinės rinkimus organizuojančios institucijos, centralizuotos (kai visus rinkimų organizavimo veiksmus pavesta atlikti vienai institucijai) ir decentralizuotos (kai yra kelios rinkimus organizuojančios institucijos, veikiančios skirtinguose rinkimuose) rinkimus organizuojančios institucijos, ir kt.

Nepaisant to, kokia ir kokiame teisės akte yra numatyta rinkimus organizuojanti institucija ir kelioms bei kokioms institucijoms pavesta vykdyti šią funkciją, būtinas reikalavimas demokratinėse valstybėse – tokių institucijų nepriklausomumo užtikrinimas. Bendriausia prasme tai, ar tokios institucijos yra nepriklausomos, vertinama pagal tai, ar jos yra atsakingos renkamiems pareigūnams. Detaliau nepriklausomumas šia prasme apima struktūrinį ir funkcinį nepriklausomumą.

527 PAL, M. Electoral Management Bodies as a Fourth Branch of Government. *Review of Constitutional Studies*. 2016, Vol. 21 Issue 1: 85-113.

528 *Ibid*, p. 24.

Struktūrinis nepriklausomumas šiuo atveju sietinas su tuo, kaip sudaroma rinkimus organizuojančios institucijos vadovybė ir vidiniai padaliniai bei kaip ši institucija yra susijusi su vykdomąja valdžia ir kitomis valdžios institucijomis. Šiuo požiūriu skiriami trys galimi rinkimus organizuojančių institucijų sudarymo modeliai: nepriklausomas, „vyriausybinis“ / vykdomosios valdžios ir mišrusis[529, 530]. Daugumoje valstybių (apie 63 proc.) įtvirtintas nepriklausomas rinkimus organizuojančių institucijų modelis. Būtent šis modelis nustatytas kaip atsvara tiems režimams, kuriuose nebuvo vykdomi laisvi ir sąžiningi rinkimai. Toks modelis įtvirtintas, pavyzdžiui, Indijoje, taip pat tokiose įsigalėjusiose demokratijose kaip Australija. Vykdomosios valdžios modelio atveju rinkimus organizuoja tam tikra vykdomosios valdžios dalimi esanti įstaiga. Būtent taip rinkimai yra organizuojami apie 23 procentuose valstybių, o toks modelis yra būdingas vakarų demokratijos valstybėms (kaip antai Belgijai, Suomijai, Vokietijai). Likusioms valstybėms būdingas mišrusis modelis, kuriame valdžia organizuojant rinkimus padalijama skirtingoms institucijoms ir įstaigoms. Pavyzdžiui, Japonijoje tokias funkcijas įgyvendina tam tikra vyriausybinė institucija ir nepriklausoma komisija, sudaryta iš penkių narių[531].

Funkcinis nepriklausomumas atspindi pačios rinkimus organizuojančių institucijų veiklos nepriklausomumą ir tai, kaip nepriklausomai įgyvendindamos joms patikėtos funkcijos. Šiame kontekste ta rinkimus organizuojanti institucija, kurios strategiją, veiklos prioritetus, funkcijas, finansinį planą apibrėžtų kitos valdžios institucijos, nebūtų laikoma funkcine prasme nepriklausoma rinkimus organizuojančia institucija.

529 JOSEPH, O. *Independence in Electoral Management*. International IDEA. [interaktyvus: žiūrėta 2024-04-21]. Prieiga per internetą: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/independence-in-electoral-management.pdf >.

530 TOKAJI, D. P. Comparative Elections Administration: a Legal Perspective on Electoral Institutions.

531 CATT, H., ELLIS, A. ir kiti Electoral Management Design (Revised Edition), p. 8.

4. Rinkimų teisė Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijoje

Kaip minėta, Europos Tarybos lygmeniu tarptautiniai rinkimų teisės standartai yra įtvirtinti Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos (toliau – ir Konvencija) Pirmojo protokolo 3 straipsnyje (kartu su Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencija, kurioje aiškinamos šios Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnio nuostatos). 1950 m. lapkričio 4 d. Romoje buvo sudaryta Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija[532], įsigaliojusi 1953 m. rugsėjo 3 d., tačiau tuo metu joje dar nebuvo įtvirtintos rinkimų teisės nuostatos. Netrukus, 1952 m. kovo 20 d., Paryžiuje buvo sudarytas Konvencijos Pirmasis protokolas[533], kurio 3 straipsnis buvo skirtas būtent rinkimų teisei; Vienuoliktuoju protokolu[534] Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsniui buvo suteiktas pavadinimas „Teisė į laisvus rinkimus". Laisvųjų rinkimų garantija buvo įtvirtinta ne pagrindiniame sutarties tekste, o jos Pirmajame protokole, nes trūko sutarimo dėl pateiktos nuostatos formos ir turinio; valstybės nesutarė dėl tinkamumo formuluoti žmogaus teisę į laisvus rinkimus, kai kurios šalys manė, kad tai peržengia tradicinę žmogaus teisių sritį; priešingas požiūris teisę į laisvus rinkimus prilygino pažiūrų, žodžio, susirinkimų, asociacijų laisvėms[535].

Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnyje „Teisė į laisvus rinkimus" nustatyta: „Aukštosios Susitariančios Šalys įsipareigoja pagrįstais terminais organizuoti laisvus rinkimus, slaptai balsuojant, sudarydamos

532 Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (concluded at Rome, 4 November 1950, entered into force 3 September 1953). ETS 5; 213 UNTS 221 (ECHR).

533 Protocol (No. 1) to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (concluded at Paris, 20 March 1952, entered into force 18 May 1954). 213 UNTS 262; ETS 9.

534 Protocol (No. 11) to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (concluded at Strasbourg, 11 May 1994, not entered into force as of 1 January 1995). ETS No. 146; 33 ILM 943 (1994).

535 Lardy, H. Article 3, First Protocol: the Right to Free Elections. *Iš:* Law of the European Convention on Human Rights. Ed. Harris, D.; 0'Boyle, M.; Warbrick, C. New York: Oxford University Press, 2009, p. 712.

tokias sąlygas, kurios garantuotų žmonių nuomonės išraiškos laisvę renkant įstatymų leidybos institucijas.“

Pirmąją bylą dėl Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnio pažeidimo Europos Žmogaus Teisių Teismas (toliau – EŽTT) nagrinėjo 1987 metais. Teismas 1987 m. kovo 2 d. priimtame sprendime *Mathieu-Mohin ir Clerfayt prieš Belgiją*[536] byloje atskleidė vienus iš pagrindinių šio protokolo 3 straipsnio turinio aspektų. Nors praėjo daug metų po šio sprendimo priėmimo, jame išdėstytos nuostatos, susijusios su Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnio aiškinimu, tebėra aktualios ir šiandien.

Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnio žodinė išraiška rodo, kad jis suformuluotas kaip įtvirtinantis valstybių konvencijos dalyvių įsipareigojimą pagrįstais terminais organizuoti laisvus rinkimus slaptai balsuojant sudarius tokias sąlygas, kurios garantuotų žmonių nuomonės išraiškos laisvę, o ne kaip užtikrinantis konkrečią teisę ar laisvę. Vis dėlto šiame straipsnyje ne tik yra nustatyta valstybių konvencijos dalyvių pozityvi pareiga organizuoti demokratinius rinkimus, bet ir garantuota asmenims teisė balsuoti (teisė rinkti) ir teisė kelti savo kandidatūrą rinkimuose (teisė būti renkamam), nors šios teisės minėtame straipsnyje ir nėra eksplicitiškai nurodytos[537]; vėliau EŽTT pabrėžė, kad Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnyje įtvirtinta ne tik teisė kelti savo kandidatūrą rinkimuose, bet ir teisė laimėjus rinkimus būti parlamento nariu[538].

EŽTT nelaiko Konvencijos vieninteliu dokumentu, kuriuo remiantis aiškinamos Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnyje įtvirtintos rinkimų teisės nuostatos. EŽTT, nagrinėdamas rinkimų bylas dėl Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnio pažeidimo ir aiškindamas šį Konvencijos straipsnį, savo argumentaciją (baigiamųjų aktų motyvuojamosiose dalyse)

536 *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, no. 9267/81, ECHR 2 March 1987; GOMIEN, D. Trumpas Europos žmogaus teisių konvencijos vadovas. Vilnius: Europos Tarybos informacijos ir dokumentacijos centras, 1995, p. 79—80.

537 *Grosaru v. Romania,* no. 78039/01, ECHR 2 March 2010; *Sitaropoulos and Giakoumopoulos v. Greece* [GC], no. 42202/07, ECHR 15 March 2012.

538 Žr.: *Lella v. Finland* (dec.), no. 51975/99, ECHR 15 October 2002; *Lykourezos v. Greece,* no. 33554/03, ECHR 15 June 2006; *Kovach v. Ukraine,* no. 39424/02, ECHR 7 February 2008.

sustiprina, duodamas nuorodą į tarptautines ir regionines sutartis, Europos Komisijos „Demokratija per teisę“ (Venecijos komisijos) dokumentus (ypač Geros praktikos rinkimuose kodeksą), Europos Tarybos Parlamentinės Asamblėjos, Europos Tarybos Ministrų komiteto, Europos Tarybos Komisijos kovai su rasizmu ir netolerancija dokumentus, valstybių, Europos Tarybos narių, praktiką. Svarbią reikšmę EŽTT priimant sprendimą konkrečioje byloje gali turėti tai, ar tarp valstybių konvencijos dalyvių yra susiformavęs tam tikras demokratinių rinkimų standartas.

Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnyje eksplicitiškai yra įtvirtinti du demokratinių rinkimų principai: laisva rinkimų teisė ir slaptas balsavimas, tačiau EŽTT jurisprudencijos analizė atskleidžia, kad Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnyje implicitiškai yra įtvirtinti ir kiti rinkimų teisės principai: visuotinė, lygi rinkimų teisė, rinkimų proceso sąžiningumas (sąžiningi rinkimai). Šių rinkimų principų turinys atskleidžiamas EŽTT jurisprudencijoje.

Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnio taikymo sritis. Iš Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnyje expressis verbis įtvirtintų nuostatų matyti, kad šio straipsnio nuostatos skirtos garantuoti „žmonių nuomonės išraiškos laisvę renkant įstatymų leidybos institucijas“. EŽTT ne kartą konstatavo, kad Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnis taikomas tik rinkimams į „ įstatymų leidybos institucijas“ arba bent jau į vienus tokios institucijos rūmus, jei ją sudaro dveji arba daugiau rūmų[539]. Kita vertus, sąvoka „įstatymų leidybos institucija“ nebūtinai reiškia tik nacionalinį parlamentą: ji turi būti aiškinama atsižvelgiant į atitinkamos valstybės

539 *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium,* no. 9267/81, ECHR 2 March 1987; *Sejdic and Finci v. Bosnia and Herzegovina* [GC], nos. 27996/06 and 34836/06, ECHR 22 December 2009.

konstitucinę santvarką[540]. Siekdamas užtikrinti, kad „veiksminga politinė demokratija“ tinkamai funkcionuotų teritorijose, kuriose taikoma Konvencija, EŽTT spręsdamas, ar institucija gali būti laikoma įstatymų leidžiamąja institucija arba jos dalimi, atsižvelgia ne tik į tokios institucijos turimas griežtai įstatymų leidybos galias, bet ir į institucijos funkciją visame įstatymų leidybos procese; didelę reikšmę turi aplinkybė, kad institucija ne tik būtų išimtinai patariamoji, bet ir turėtų sprendžiamąjį balsą įstatymų leidybos procese[541].

Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnis taikomas rinkimams į Europos Parlamentą[542]. Šiuo požiūriu labai svarbus yra EŽTT 1999 m. vasario 18 d. sprendimas Matthews prieš Jungtinę Karalystę byloje. Jame Teismas aiškino Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnį ir išplėtė jo taikymo ribas – jis taikomas ir Europos Parlamentui. Iki šio EŽTT sprendimo buvo suprantama, kad į Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnio taikymo sritį patenka tik valstybių konvencijos dalyvių nacionalinės įstatymų leidybos institucijos. Šiame sprendime buvo sukurtas precedentas, kad į minėtojo Konvencijos straipsnio reguliavimo sritį gali patekti ne tik valstybių nacionalinės institucijos. Vertindamas, ar Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnis taikytinas tokiai institucijai kaip Europos Parlamentas, EŽTT rėmėsi tuo, kad konvencija yra gyvas dokumentas, kuris turi būti aiškinamas atsižvelgiant į realijas. Vien tai, kad tam tikra institucija

540 *Cherepkov v. Russia* (dec.), no. 51501/99, ECHR 25 January 2000; *Krivobokov v. Ukraine* (dec.), no. 38707/04, ECHR 19 February 2013; *Vito Sante Santoro v. Italy,* no. 36681/97, ECHR 1 July 2004. EŽTT byloje *Vito Sante Santoro prieš Italiją* priimtame sprendime pabrėžė, kad atsižvelgiant į Italijos Konstitucijos 117 straipsnį ir 121 straipsnio 2 dalį regioninės tarybos (angl. *regional councils)* turi įgaliojimus priimti savo atstovaujamo regiono teritorijoje įstatymus kai kuriais demokratinei visuomenei svarbiais klausimais, pavyzdžiui, dėl vietos politikos, visuomenės sveikatos, švietimo, miestų planavimo, žemės ūkio. Atsižvelgdamas į tai EŽTT konstatavo, kad Konstitucija suteikė regioninėms taryboms pakankamai plačius įgaliojimus, kad jos galėtų būti pripažintos įstatymų leidžiamosios institucijos sudėtine dalimi.

541 Žr.: *Py v. France,* no. 66289/01, ECHR 11 January 2005; *Matthews v. the United Kingdom* [GC], no. 24833/94, ECHR 18 February 1999.

542 *Matthews v. the United Kingdom* [GC], no 24833/94, ECHR 18 February 1999; *Greens and M. T. v. the United Kingdom*, nos. 60041/08 and 60054/08, ECHR 23 November 2010.

Konvencijos projekto rengėjų nebuvo numatyta ar įsivaizduojama, negali sutrukdyti tokiai institucijai patekti į Konvencijos taikymo sritį. Asmenys ne kartą kreipėsi į EŽTT ir skundėsi, jog dėl to, kad jiems nebuvo suteikta teisė balsuoti referendume arba valstybės vadovo rinkimuose, buvo pažeistas Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnis. Tačiau EŽTT konstatavo, kad šiame straipsnyje valstybėms konvencijos dalyvėms yra nustatyti įpareigojimai tik dėl rinkimų į įstatymų leidybos institucijas, ir šis Konvencijos straipsnis netaikomas nei referendumams[543], nei valstybės vadovo rinkimams[544].

EŽTT nagrinėjo ir klausimą, ar vietos valdžios institucijų rinkimai patenka į Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnio taikymo sritį. Teismas pabrėžė, kad vietos valdžios institucijoms daugelyje valstybių suteikti įgaliojimai, o galia priimti norminius teisės aktus ir nutarimus turi būti atskirta nuo įstatymų leidybos galios, į kurią nukreipia Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnis, nepaisant to, kad įstatymų leidybos galia gali būti suteikta ne tik nacionaliniams parlamentams[545]. Vietos valdžios institucijos dėl savo galių ir funkcijų subordinuoto pobūdžio negali būti laikomos įstatymų leidybos institucijos dalimi[546]; vietos, savivaldybių tarybų ir mero, neturinčių įstatymų leidybos įgaliojimų, rinkimai nepatenka į

543 Žr.: *Hilbe v. Liechtenstein* (dec.), no. 31981/69, ECHR 7 September 1999; *Santoro v. Italy* (dec.), no. 36681/97, ECHR 16 January 2003; *Ž. v. Latvia* (dec.), no. 14755/03, ECHR 26 January 2006; *Mclean and Cole v. United Kingdom* (dec.), nos. 12626/13 and 2522/12, ECHR 26 June 2013.

544 *Niedzwiedz v. Poland* (dec.), no. 1345/06, ECHR 11 March 2008; *Guliyev v. Azerbaijan* (dec.), no. 35584/02, ECHR 27 May 2004; *Baškovski v. the Former Yugoslav Republic of Macedonia* (dec.), no. 11676/04, ECHR 2 September 2004.

545 *Cherepkov v. Russia* (dec.), no. 51501/99, ECHR 25 January 2000; *Santoro v. Italy* (dec.), no. 36681/97, ECHR 16 January 2003; *Molka v. Poland* (dec.), no. 56550/00, ECHR 11 April 2006; *Mclean and Cole v. United Kingdom* (dec.), nos. 12626/13 and 2522/12, ECHR 26 June 2013.

546 *Xuereb v. Malta* (dec.), no. 52492/99, ECHR 15 June 2000. EŽTT šiame nutarime pabrėžė, kad Maltos vietos tarybos tvarkydamos vietos reikalus gali daryti tik tai, ką leidžia įstatymo arba vyriausybės sprendimai, turintys įstatymo galią (angl. *delegated legislation).*

Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnio reguliavimo sritį[547].

Rinkimų teisės. Kaip minėta, Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnyje yra įtvirtintos šios teisės: teisė balsuoti (teisė rinkti), teisė iškelti savo kandidatūrą rinkimuose (teisė būti renkamam), teisė laimėjus rinkimus būti parlamento nariu. Teisė rinkti ir teisė būti renkamam nėra absoliučios teisės, joms gali būti taikomi apribojimai[548]. Valstybės konvencijos dalyvės savo vidaus teisės sistemose nustato šių teisių įgyvendinimo sąlygas, kurios pagal Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnį iš esmės yra galimos; šioje srityje jos turi plačią diskrecijos laisvę[549]. Tačiau būtent EŽTT yra ta institucija, kuri nustato, ar buvo laikytasi Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnyje nustatytų reikalavimų; šis teismas turi įsitikinti, kad nustatytos teisės balsuoti (teisės rinkti) ir teisės kelti savo kandidatūrą rinkimuose (teisės būti renkamam) įgyvendinimo sąlygos (apribojimai): 1) neapriboja šių teisių taip, kad pakenktų jų esmei ir dėl jų tos teisės taptų neveiksmingos; 2) yra nustatytos siekiant teisėto tikslo[550];

547 *Salleras Llinares v. Spain* (dec.), no 52226/99, ECHR 12 October 2000; *Cherepkov v. Russia* (dec.), no. 51501/99, ECHR 25 January 2000; *Gorizdra v. Moldova* (dec.), no. 53180/99, ECHR 2 July 2002; *Krasnov and Skuratov v. Russia* (dec.), nos. 17864/04 and 21396/04, ECHR 14 December 2004.

548 *Ahmed and Others v. the United Kingdom,* no. 22954/93, ECHR 2 September 1998; *Labita v. Italy* [GC], no. 26772/95, ECHR 6 April 2000; *Podkolzina v. Latvia,* no. 46726/99, ECHR 9 April 2002; *Sevinger and Eman v. the Netherlands* (dec.), nos. 17173/07 and 17180/07, ECHR 6 September 2007; *Gakiyev and Gakiyeva v. Russia*, no. 3179/05, ECHR 23 April 2009; *Orujov v. Azerbaijan,* no. 4508/06, ECHR 26 July 2011.

549 *Gitonas and Others v. Greece,* nos. 18747/91, 19376/92, 19379/92, ECHR 1 July 1997; *Campagno v. Italy,* no. 77955/01, ECHR 23 March 2006; *McGuinness v. the United Kingdom* (dec.), no. 39511/98, ECHR 8 June 1999; *Vito Sante Santoro v. Italy,* no. 36681/97, ECHR 1 July 2004.

550 *Ždanoka v Latvia* (No. 2), no. 42221/18, ECHR 25 July 2024.

3) yra proporcingos[551], nėra savavališkos[552], atitinka teisėtumo reikalavimus[553]. Taigi tokios sąlygos (apribojimai) taip pat turi derėti su teisės viršenybės principu ir būti tinkamai apsaugotos nuo savavališkumo[554].

Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnyje įtvirtintos teisės yra taip glaudžiai susijusios su konkrečiu asmeniu, kad nėra perduodamos[555]. Pasyviajai rinkimų teisei gali būti taikomi griežtesni reikalavimai nei aktyviajai rinkimų teisei[556].

EŽTT jurisprudencijoje vartojant sąvokas „asmens teisės“ arba „subjektinės teisės“ kelti savo kandidatūrą rinkimuose (būti renkamam) remiantis Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsniu paprastai būdavo leidžiama tik fiziniams asmenims. Tačiau gana neseniai buvo pripažinta, kad kai rinkimų įstatymai arba nacionalinių institucijų pasirinktos priemonės riboja atskirų kandidatų teisę savo kandidatūrą rinkimuose kelti partijos sąraše, atitinkama partija, kaip juridinis asmuo, remdamasi Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsniu gali savarankiškai teigti esanti auka (angl. claim to be a victim)[557].

Valstybės turi plačią veiksmų laisvę savo konstitucinėje santvarkoje

551 *Kokdhima v. Albania,* no. 55159/16, ECHR 11 June 2024.

552 *Holovaty v. Ukraine* (dec.), no. 43239/98, ECHR 16 March 2000; *Aziz v. Cyprus,* no. 69949/01, ECHR 22 June 2004; *Hirst v. the United Kingdom (No. 2)* [GC], no. 74025/01, ECHR 6 October 2005; *Vitrenko and Others* (dec.), no. 23510/02, ECHR 16 December 2008; *Alajos Kiss v. Hungary*, no. 38832/06, ECHR 20 May 2010; *Khanhuseyn Aliyev v. Azerbaijan*, no. 19554/06, ECHR 21 February 2012.

553 *Sitaropoulos and Giakoumopoulos v. Greece* [GC], no. 42202/07, ECHR 15 March 2012; *Seyidzade v. Azerbaijan,* no. 37700/05, ECHR 3 December 2009; *Tanase v. Moldova* [GC], no. 7/08, ECHR 27 April 2010.

554 *Petkov and Others v. Bulgaria*, nos. 77568/01, 178/02 and 505/02, ECHR 11 June 2009.

555 *Kolomoytsev-Rybalka and Others v. Ukraine, Kolomoytsev-Rybalka v. Ukraine* (dec.), nos. 39808/02 and 11632/03, ECHR 30 August 2011.

556 *Melnychenko v. Ukraine,* no. 17707/02, ECHR 19 October 2004; *Ždanoka v. Latvia* [GC], no. 58278/00, ECHR 16 March 2006; *Sukhovetskyy v. Ukraine,* no. 13716/02, ECHR 28 March 2006; *Erel and Damdelen v. Cyprus* (dec.), no. 39973/07, ECHR 14 December 2010.

557 *Russian Conservative Party of Entrepreneurs and Others v. Russia*, nos. 55066/00 and 55638/00, ECHR 11 January 2007; *The Georgian Labour Party v. Georgia*, no. 9103/04, ECHR 8 July 2008.

nustatyti taisykles, reglamentuojančias parlamento narių statusą, įskaitant kriterijus (sąlygas), kada asmenys neturi teisės būti jais renkami. Nors atsirado dėl bendrojo intereso užtikrinti parlamento narių nepriklausomumą, taip pat ir rinkėjų pasirinkimo laisvę, kriterijai (sąlygos) skiriasi ir priklauso nuo konkrečiai valstybei būdingų istorinių ir politinių veiksnių[558].

Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnis garantuoja ne teisę laimėti rinkimus per se, bet teisę kelti savo kandidatūrą rinkimuose sąžiningomis ir demokratinėmis sąlygomis[559]. Jeigu asmenys galėjo dalyvauti rinkimuose turėdami vienodas galimybes su kitais kandidatais, vien faktas, kad jie nelaimėjo rinkimų, nereiškia, kad buvo pažeistas Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnis[560].

Rinkimų sistemos. Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijoje nėra nustatyta pareiga valstybei įdiegti kokią nors konkrečią rinkimų sistemą[561]. Rinkimų sistemos pasirinkimas – ar tai būtų proporcingo atstovavimo sistema, paprastos daugumos sistema (angl. *First-Past-the-Post System*) ar kita sistema – yra sritis, kurioje valstybės turi plačią diskrecijos laisvę[562]; sprendimą, kokią rinkimų sistemą pasirinkti, kurį lemia konkrečiai valstybei būdingos istorinės ir politinės aplinkybės, iš esmės turi priimti pati valstybė[563]. Pagal Konvencijos Pirmojo protokolo 3 straipsnį, rinkdamosi rinkimų sistemą valstybės konvencijos dalyvės turi plačią diskrecijos laisvę. Tai buvo konstatuota daugelyje EŽTT rinkimų bylose priimtų aktų.

VI

558 *Krasnov and Skuratov v. Russia*, nos. 17864/04 and 21396/04, ECHR 19 July 2007; *Russian Conservative Party of Entrepreneurs and Others v. Russia*, nos. 55066/00 and 55638/00, ECHR 11 January 2007; *Sarukhanyan v. Armenia,* no. 38978/03, ECHR 27 May 2008.

559 *Mammadov v. Azerbaijan (No. 2),* no. 6441/06, ECHR 10 January 2012; *Hajili v. Azerbaijan*, no. 6984/06, ECHR 10 January 2012.

560 *Babenko v. Ukraine* (dec.), no. 43476/98, ECHR 4 May 1999; *Vitrenko and Others v. Ukraine* (dec.), no. 23510/02, ECHR 16 December 2008.

561 Žr., pvz., *Guðmundur Gunnarsson and Magnús Davíð Norðdahl v. Iceland*, nos. 24159/22 and 25751/22, ECHR 16 April 2024.

562 *Matthews v. the United Kingdom* [GC], no. 24833/94, ECHR 18 February 1999.

563 *Grosaru v. Romania,* no. 78039/01, ECHR 2 March 2010.

5. Referendumo institutas pasaulio valstybėse

Referendumas – tai tiesioginės demokratijos institutas. Per referendumą šalies gyventojai tiesiogiai balsuoja tam tikru pateiktu klausimu ir taip išreiškia savo valią. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 1994 m. liepos 22 d. nutarime konstatavo, kad pagal teisės teoriją ir konstitucines tradicijas referendumas suprantamas kaip piliečių visuotinis balsavimas konstitucijos, įstatymo ar atskirų jo nuostatų priėmimo, vidaus ir užsienio politikos klausimais. Šio demokratijos instituto esmę nusako du pagrindiniai kriterijai: 1) tiesioginis tautos suverenių galių (lot. suprema potestas) apibūdinimas ir 2) įgyvendinant tiesioginę demokratiją priimtų aktų teisinė reikšmė.

Referendumų rūšys. Skirtingų valstybių konstitucijų analizė leidžia skirti keletą referendumų rūšių, t. y. klasifikuoti referendumus pagal tam tikrą pasirinktą požymį.

Pagal teritorijos dalį, kurioje referendumai organizuojami ir vykdomi, skiriami *nacionaliniai referendumai* – vykdomi visoje valstybės teritorijoje, ir *vietos* bei *regioniniai referendumai* – vykdomi tik tam tikroje valstybės teritorijos dalyje, valstybės teritoriniuose vienetuose.

Daugelio valstybių konstitucijose yra įtvirtintos nuostatos, numatančios nacionalinius referendumus, bet kai kurių valstybių konstitucijose nacionaliniai referendumai neminimi (pavyzdžiui, Belgijos Karalystės Konstitucijoje, Norvegijos Karalystės Konstitucijoje, Kipro Respublikos Konstitucijoje). Kita vertus, tai nebūtinai reiškia, kad tokiu atveju valstybėje negali būti ir nėra rengiami nacionaliniai referendumai (pavyzdžiui, Kipro Respublikoje nacionalinių referendumų organizavimo klausimus reglamentuoja įstatymas; Norvegijos Karalystėje 1972 ir 1994 m. vyko nacionaliniai referendumai, kurių organizavimo teisinis pagrindas buvo parlamento priimti specialieji aktai). Jeigu valstybės konstitucijoje nacionaliniai referendumai nenumatyti, jie ir organizuojami labai retai.

Valstybių konstitucijose nuostatos dėl vietos ir regioninių referendumų organizavimo įtvirtintos rečiau, palyginti su nacionaliniais

referendumais. Kai kuriose valstybėse apskritai nėra numatyta galimybė organizuoti ir vykdyti vietos ar regionų referendumus (pavyzdžiui, Latvijos Respublikoje, Lietuvos Respublikoje). Valstybėse, kuriose gali būti organizuojami tokie referendumai, atitinkamos nuostatos gali būti įtvirtintos ir pačioje konstitucijoje (pavyzdžiui, Prancūzijos Respublikos, Armėnijos Respublikos, Šveicarijos Konfederacijos, Belgijos Karalystės, Lenkijos Respublikos, Slovakijos Respublikos) arba tik įstatymuose. Pavyzdžiui, Prancūzijos Respublikos Konstitucijos 72–1 straipsnyje nustatyta, kad organinio įstatymo numatytomis sąlygomis sprendimo ar akto, priklausančio teritorinės bendruomenės kompetencijai, projektai gali būti jos iniciatyva perduoti šios teritorinės bendruomenės rinkėjams priimti sprendimą referendume. Belgijos Karalystės Konstitucijos 41 straipsnyje nurodyta, kad klausimais, susijusiais su komunos ar provincijos interesais, atitinkamoje komunoje ar provincijoje galima organizuoti referendumą. Lenkijos Respublikos Konstitucijos 170 straipsnyje nustatyta, kad savivaldos bendrijos nariai referendumu gali spręsti su bendrija susijusius klausimus, įskaitant teritorinės savivaldos institucijos, sudarytos tiesioginiais rinkimais, atšaukimo klausimą. Vietos referendumo vykdymo principus ir tvarką nustato įstatymas. Slovakijos Respublikos Konstitucijos 67 straipsnyje nustatyta, kad teritorinė savivalda įgyvendinama *inter alia* vietos ir aukštesniojo teritorinio vieneto referendumais.

Pagal tai, ar tam tikras klausimas turi būti sprendžiamas tik referendumu, skiriami **privalomieji referendumai**. Jie organizuojami, kai pagal valstybėje galiojantį teisinį reguliavimą tam tikras klausimas turi ir gali būti sprendžiamas tik referendumu. Pavyzdžiui, Šveicarijos Konstitucijos 140 straipsnyje *expressis verbis* nurodyta, dėl kokių klausimų turi būti organizuojamas privalomasis referendumas – *inter alia* dėl federalinės Konstitucijos pakeitimų. Dar skiriami **papildomieji referendumai**: sprendimas tam tikru klausimu neprivalo ir neturi būti priimamas referendumu, ir referendumas organizuojamas turinčių teisę jį inicijuoti

subjektų nuožiūra[564]. Papildomieji referendumai pagal subjektą, turintį teisę inicijuoti referendumo organizavimą, gali būti skirstomi į referendumus, organizuojamus valstybės valdžios institucijos iniciatyva, pavyzdžiui, Vengrijos Respublikos Konstitucijos 8 straipsnyje nustatyta, kad parlamentas gali skelbti nacionalinį referendumą, kai jį pasiūlo respublikos prezidentas, vyriausybė, ir referendumus, organizuojamus elektorato dalies iniciatyva, pavyzdžiui, Vengrijos Respublikos Konstitucijos 8 straipsnyje nustatyta, kad parlamentas gali skelbti nacionalinį referendumą, kai jį pasiūlo 100 000 (šimtas tūkstančių) rinkimų teisę turinčių piliečių.

Nemažai valstybių yra numačiusios, kad privalomieji referendumai turi būti vykdomi dėl šalies konstitucijos pataisų. Valstybėse gali būti nustatyta, kad privalomasis referendumas turi būti organizuojamas dėl kiekvienos konstitucijos pataisos (pavyzdžiui, Airijos Respublikoje[565], Azerbaidžano Respublikoje[566], Šveicarijos Konfederacijoje[567]), viso Konstitucijos teksto pakeitimo (pavyzdžiui, Ispanijos Karalystėje[568]), dėl tam tikrų pačioje konstitucijoje nurodytų jos nuostatų (pavyzdžiui, Estijos

564 Pavyzdžiui, Turkijos Respublikos Konstitucijos 175 straipsnyje nustatyta, kad Respublikos Prezidentas pataisas dėl Konstitucijos gali grąžinti Turkijos Didžiajam Medžlisui svarstyti pakartotinai; jei Medžlisas dviejų trečdalių visų narių balsų dauguma pakartotinai priims prezidento grąžintą Konstitucijos pataisų įstatymo projektą ir jo nekeis, Respublikos Prezidentas tokį įstatymą galės teikti referendumui.

565 Airijos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnyje nustatyta, kad kiekvienas Konstitucijos pakeitimas turi būti pateiktas svarstyti tautai referendume Konstitucijos 46 straipsnyje nustatyta tvarka; šiame straipsnyje nurodyta, kad Konstitucijos keitimo iniciatyvos teisę turi parlamentas. Jis priima įstatymo projektą, kuriam turi pritarti abeji parlamento rūmai ir kuris vėliau pateikiamas svarstyti tautai referendume, atsižvelgiant į rengiant referendumą galiojančius įstatymus.

566 Azerbaidžano Respublikos Konstitucijos 3 straipsnyje nustatyta, kad Azerbaidžano Respublikos Konstitucijos priėmimas ir keitimas gali būti sprendžiamas tik referendumu.

567 Šveicarijos Konstitucijos 140 straipsnyje, reglamentuojančiame privalomuosius referendumus, nustatyta, kad tauta ir kantonai balsuoja dėl federalinės Konstitucijos pakeitimų.

568 Ispanijos Karalystės Konstitucijos 168 straipsnis.

Respublikoje[569], Latvijos Respublikoje[570]).

Valstybių konstitucijose gali būti nurodyti ir kiti klausimai, dėl kurių turi būti rengiami privalomieji referendumai. Pavyzdžiui, dėl kvazikonstitucinių nuostatų (Šveicarijos Konstitucijoje nustatyta, kad privalomasis referendumas turi būti organizuojamas dėl skubos tvarka paskelbtų federalinių įstatymų, kurie neturi konstitucingumo pagrindo ir kurių galiojimo laikas yra ilgesnis nei vieni metai), dėl sąjungų su kitomis valstybėmis (pagal Šveicarijos Konfederacijos Konstituciją, privalomasis referendumas turi būti organizuojamas dėl prisijungimo prie kolektyvinio saugumo organizacijos arba viršnacionalinės bendrijos; pagal Latvijos Respublikos Konstituciją, referendumu turi būti sprendžiamas Latvijos narystės Europos Sąjungoje klausimas; Kroatijos Respublikos Konstitucijoje nustatyta, kad sprendimas, susijęs su Kroatijos Respublikos prisijungimu prie sąjungos su kitomis valstybėmis, turi būti teikiamas spręsti referendumu). Danijos Karalystės Konstitucijos 29 straipsnyje nustatyta, kad privalomasis referendumas turi būti organizuojamas norint pakeisti teisę balsuoti suteikiantį amžiaus cenzą. Azerbaidžano Respublikos Konstitucijos 3 straipsnyje nustatyta, kad tik referendumu gali būti sprendžiamas Azerbaidžano Respublikos valstybės sienų keitimo klausimas.

Valstybėse gali būti įtvirtintas teisinis reguliavimas, kad privalomasis referendumas turi būti organizuojamas, kai to prašo nustatytas rinkimų teisę turinčių valstybės gyventojų skaičius arba atitinkama Konstitucijoje ar įstatyme nurodyta valstybės valdžios institucija. Pavyzdžiui, šiuo

VI

569 Estijos Respublikos Konstitucijos 162 straipsnyje nustatyta, kad tik referendumu gali būti keičiamas Konstitucijos pirmojo skirsnio „Bendrosios nuostatos“ ir penkioliktojo skirsnio „Konstitucijos keitimas“ nuostatos.

570 Latvijos Respublikos Konstitucijos 77 straipsnyje nustatyta, kad Latvijos parlamentui pakeitus Konstitucijos 1, 2, 3, 4, 6 ar 77 straipsnius reikalingas rengiant referendumą gautas pritarimas, kad šios pataisos įsigaliotų. Latvijos Konstitucijoje reglamentuota, kad: Latvija yra nepriklausoma demokratinė respublika (1 str.); Latvijos valstybės suverenitetas priklauso Latvijos tautai (2 str.); Latvijos valstybės teritoriją, atsižvelgiant tarptautinėmis sutartimis nustatytų sienų ribas, sudaro Vidžemė, Latgala, Kuržemė ir Žiemgala (3 str.); Latvijos Respublikos valstybinė kalba yra latvių kalba; Latvijos vėliava — raudona ir balta juosta (4 str.); Latvijos parlamentas (Saeima) renkamas visuotiniais, lygiais, tiesioginiais rinkimais, pagrįstais proporcingu atstovavimu ir slaptu balsavimu (6 str.).

atveju tinka jau minėtas pavyzdys: Vengrijos Respublikos Konstitucijos 8 straipsnyje nustatyta, kad parlamentas skelbia nacionalinį referendumą, kai jį pasiūlo ne mažiau kaip du šimtai tūkstančių piliečių, turinčių rinkimų teisę, ir parlamentas gali skelbti nacionalinį referendumą, kai jį pasiūlo respublikos prezidentas, vyriausybė arba šimtas tūkstančių rinkimų teisę turinčių piliečių. Tokia konstitucijos nuostata suponuoja išvadą, kad tais atvejais, kai skelbti nacionalinį referendumą siūlo ne mažiau kaip 200 000 (du šimtai tūkstančių) rinkimų teisę turinčių piliečių, parlamentas turi pareigą ir privalo skelbti referendumą, o tais atvejais, kai skelbti nacionalinį referendumą siūlo 100 000 (šimtas tūkstančių) rinkimų teisę turinčių piliečių, parlamentas gali, bet neprivalo skelbti referendumo. Slovėnijos Respublikos Konstitucijos 170 straipsnyje nustatyta, kad Valstybės Susirinkimas (žemieji parlamento rūmai) privalo teikti svarstomas Konstitucijos pataisas referendumui, jeigu to reikalauja ne mažesnė nei trisdešimties deputatų grupė.

Pagal referendumo rezultatų privalomumą skiriami **sprendžiamieji referendumai** (jo rezultatai yra teisiškai privalomi, saistantys) ir **patariamieji (konsultaciniai) referendumai**. Į patariamojo referendumo metu išreikštą rinkėjų nuomonę valstybės valdžios institucijos neprivalo atsižvelgti, jo rezultatai nėra privalomi valstybės valdžios institucijoms. Valstybių praktika šioje srityje skirtinga: kai kuriose valstybėse gali būti numatyta galimybė organizuoti tik sprendžiamuosius referendumus, kitose – ir sprendžiamuosius, ir patariamuosius. Valstybėse, kuriose numatyta galimybė organizuoti abiejų minėtų rūšių referendumus, kriterijai, lemiantys, koks referendumas turi būti organizuojamas, gali skirtis ir priklausyti nuo tam tikrų dalykų. Vienas iš jų – referendumui teikiamo klausimo pobūdis: neretai skirtingų valstybių konstitucijose nurodyta, kokie klausimai gali būti sprendžiami tik referendumu, ir tokiu atveju referendume priimtas sprendimas yra teisiškai įpareigojantis. Taip pat svarbus referendume balsavusių rinkėjų skaičius, pavyzdžiui, Portugalijos Respublikos Konstitucijos 115 straipsnyje nustatyta, kad referendumai turi būti įpareigojantys tik jeigu balsuotojų skaičius viršija pusę registruotų

rinkėjų skaičiaus; Vengrijos Respublikos Konstitucijos 8 straipsnyje reglamentuota, kad nacionalinis referendumas galioja, jeigu jame dalyvauja daugiau kaip pusė visų rinkimų teisę turinčių piliečių, o jo galia yra sprendžiamoji, jeigu daugiau kaip pusė visų teisėtai balsavusiųjų į pateiktąjį klausimą atsakė vienodai.

Sprendžiamieji referendumai gali būti skirstomi į šias grupes: 1) referendumai, kurių metu priimamas naujas teisės aktas (nauja konstitucija, konstitucijos pataisa, įstatymo nuostatos); 2) referendumai, kurių metu balsuojama ne dėl naujo teisės akto priėmimo, bet dėl akto, kuris jau yra priimtas, bet įsigalios ir bus taikomas tik jeigu jam bus pritarta referendume (tokie referendumai gali būti organizuojami dėl prisijungimo prie tarptautinių sutarčių ar sąjungų su kitomis valstybėmis); 3) referendumai, kai balsuojama dėl priimto ir galiojančio akto, kuris netenka galios, jeigu referendume balsuojama prieš jį arba nebalsuojama už jį per tam tikrą terminą nuo jo priėmimo (pavyzdžiui, Šveicarijos Konstitucijos 140 straipsnyje nustatyta, kad turi būti organizuojamas privalomasis referendumas dėl skubos tvarka paskelbtų federalinių įstatymų, kurie neturi konstitucingumo pagrindo ir kurių galiojimo laikas yra ilgesnis nei vieni metai; šiuos federalinius įstatymus ne vėliau kaip per vienus metus nuo priėmimo dienos Federalinis Susirinkimas privalo teikti balsavimui).

Toliau daugiau kalbama apie nacionalinių referendumų organizavimą ir vykdymą pasaulio valstybėse. Tai, kad pačiose valstybių konstitucijose yra įtvirtintos nuostatos dėl referendumų, nereiškia, kad šiuo klausimu negali būti priimti ir įstatymai. Paprastai konstitucijoje yra įtvirtinami principai, referendumų organizavimo pagrindai, o išsamios referendumo organizavimo ir vykdymo taisyklės nustatomos įstatymuose. Konstitucinės nuostatos dėl referendumų organizavimo valstybėse gali būti įgyvendintos priimant ordinarinius (paprastuosius) įstatymus[571] arba kitus valstybės konstitucijoje numatytus įstatymus, kurie turi aukštesnę teisinę galią nei paprastieji (ordinariniai) įstatymai, pavyzdžiui, organinius įsta-

571 Lenkijos Respublikos Konstitucijos 125 straipsnyje nustatyta, kad referendumo vykdymo principus ir tvarką nustato įstatymas.

tymus (Ispanijos Karalystėje[572]), konstitucinius įstatymus.

Subjektai, turintys teisę skelbti referendumą, inicijuoti referendumo paskelbimą ir organizavimą. Valstybių konstitucijų analizė rodo, kad jose nustatoma, kokie subjektai turi teisę skelbti referendumą, taip pat kokie subjektai turi teisę inicijuoti referendumo paskelbimą ir organizavimą. Jeigu valstybėje nustatyta, kad tam tikras klausimas turi arba gali būti sprendžiamas referendumu, konstitucijoje ir įstatymuose nustatoma, kas turi įgaliojimus tokį referendumą skelbti; valstybių praktika rodo, kad daugelyje valstybių teisė skelbti referendumą suteikta valstybės vadovui ir parlamentui. Valstybės konstitucijoje ir įstatyme gali būti nurodyti ir subjektai, turintys teisę inicijuoti referendumo paskelbimą bei organizavimą. Subjektai, turintys teisę inicijuoti referendumo paskelbimą ir organizavimą, skirstytini į dvi grupes: valstybės valdžios institucijos (gali būti vykdomoji valdžia (ypač prezidentas) arba įstatymų leidžiamoji valdžia (parlamentas arba dalis parlamento narių) ir elektorato dalis. Valstybėse gali būti nustatyta, kad įgaliota valstybės valdžios institucija turi skelbti arba gali skelbti referendumą, kai to prašo kita valstybės valdžios institucija ir (arba) elektorato dalis.

Valstybių konstitucijose gali būti numatyta, kad sprendimą organizuoti referendumą tam tikra valstybės valdžios institucija (prezidentas, parlamentas) turi teisę priimti vienasmeniškai. Šie jos įgaliojimai nėra saistomi kitų institucijų sprendimais (pritarti, pasiūlyti skelbti referendumą, pan.); kitais atvejais valstybės valdžios institucija vienasmeniškai sprendimo organizuoti referendumą priimti negali, nes sprendimas dėl referendumo organizavimo gali būti priimtas dėl to sutarus kelioms valstybės valdžios institucijoms, pavyzdžiui, prezidentui ir vyriausybei, prezidentui ir parlamentui.

Turkijos Respublikos Konstitucijos 175 straipsnyje nurodyta, kad Respublikos Prezidentas pataisas dėl Konstitucijos gali grąžinti Turkijos Didžiajam Nacionaliniam Medžlisui svarstyti pakartotinai; jeigu Medžlisas

572 Ispanijos Karalystės Konstitucijos 92 straipsnyje nustatyta, kad Konstitucijoje numatytų skirtingų rūšių referendumų organizavimo sąlygos ir tvarka nustatytos organiniame įstatyme.

dviejų trečdalių visų narių balsų dauguma pakartotinai priims prezidento grąžintą Konstitucijos pataisų įstatymo projektą ir jo nekeis, prezidentas galės teikti tokį įstatymą referendumui. Toks teisinis reguliavimas perša išvadą, kad šiuo atveju Turkijos prezidentas pats vienasmeniškai priima sprendimą dėl referendumo organizavimo. Estijos Respublikos Konstitucijos 105 straipsnyje nustatyta, kad parlamentas turi teisę teikti įstatymo projektą ar kitą svarbų valstybei klausimą svarstyti referendume; taigi šiuo atveju Estijos Respublikos parlamentas pats priima sprendimą dėl referendumo organizavimo. Latvijos Respublikos Konstitucijos 48 straipsnyje nustatyta, kad prezidentas turi teisę siūlyti paleisti Latvijos parlamentą; dėl tokio siūlymo rengiamas referendumas. Gruzijos Respublikos Konstitucijos 74 straipsnyje nustatyta, kad Gruzijos prezidentas turi teisę remdamasis parlamento ar vyriausybės prašymu skelbti referendumą dėl konstitucijoje ir įstatymuose numatytų klausimų. Vengrijos Respublikos Konstitucijoje nustatyta, kad parlamentas gali skelbti nacionalinį referendumą, kai jį pasiūlo respublikos prezidentas ar vyriausybė. Lenkijos Respublikoje įstatymų leidžiamąją valdžią įgyvendina Seimas ir Senatas; Lenkijos Respublikos Konstitucijos 125 straipsnyje nustatyta, kad skelbti nacionalinį referendumą turi teisę Seimas absoliučia balsų dauguma, dalyvaujant ne mažiau kaip pusei nustatyto deputatų skaičiaus, arba prezidentas Senato sutikimu absoliučia balsų dauguma, dalyvaujant ne mažiau kaip pusei senatorių. Toks teisinis reguliavimas suponuoja išvadą, kad šiuo atveju Seimas pats turi įgaliojimus priimti sprendimą dėl referendumo organizavimo, o prezidentas – Senatui sutikus. Prancūzijos Respublikos Konstitucijos 11 straipsnyje nustatyta, kad prezidentas sesijų metu vyriausybės arba abejų parlamento rūmų (Nacionalinės Asamblėjos ir Senato) bendru siūlymu gali teikti referendumui bet kokį įstatymo dėl viešųjų valdžių organizavimo, dėl reformų, susijusių su tautos ekonomine, socialine ar aplinkos politika, bei jas remiančių viešųjų tarnybų projektą arba teikiamą ratifikuoti sutartį, kuri, nors neprieštaraus

Konstitucijai, darys įtaką institucijų funkcionavimui[573]. Portugalijos Respublikos Konstitucijos 115 straipsnyje įtvirtinti prezidento įgaliojimai skelbti referendumą esant vyriausybės arba parlamento siūlymui, taigi šiuo atveju vėl turi būti prezidento ir parlamento arba prezidento ir vyriausybės sutarimas skelbti referendumą. Kroatijos Respublikos Konstitucijos 87 straipsnyje nustatyta, kad pasiūlius vyriausybei ir kontrasignavus ministrui pirmininkui prezidentas gali surengti referendumą dėl siūlymų pakeisti Konstituciją arba dėl tokio klausimo, kuris, prezidento nuomone, yra svarbus Kroatijos Respublikos nepriklausomybei, vientisumui ir egzistavimui. Ispanijos Karalystės Konstitucijos 92 straipsnyje nustatyta, kad ypač svarbūs politiniai sprendimai teikiami visuotiniam patariamajam referendumui; referendumą skelbia karalius ministro pirmininko siūlymu, prieš tai pritarus Deputatų Rūmams.

Kokia rinkimų teisę turinčių valstybės gyventojų dalis turi teisę inicijuoti referendumo organizavimą, nustatoma valstybės konstitucijoje ir įstatymuose. Italijos Respublikos Konstitucijos 75 straipsnyje nustatyta, kad referendumas skelbiamas siekiant iš dalies arba visiškai panaikinti įstatymą arba įstatymo galią turintį aktą, kai to pareikalauja 500 000 (penki šimtai tūkstančių) rinkėjų arba penkių regionų tarybos. Pagal (Šveicarijos) Konstitucijos 141 straipsnį jame nurodytais klausimais organizuojamas referendumas, jeigu to pareikalauja 50 000 (penkiasdešimt tūkstančių) balsavimo teisę turinčių asmenų arba 8 kantonai. Latvijos Respublikos Konstitucijos 14 straipsnyje nustatyta, kad ne mažiau kaip 1/10 rinkėjų turi teisę inicijuoti referendumą dėl parlamento (Saeimos) paleidimo; jeigu referendume už parlamento paleidimą pasisako dauguma rinkėjų ir ne mažiau kaip 2/3 paskutiniuosiuose parlamento rinkimuose dalyvavusių rinkėjų, parlamentas laikomas paleistu. Gruzijos Respublikos Konstitucijos 74 straipsnyje nustatyta, kad Gruzijos prezidentas turi teisę ne mažiau kaip 200 000 (dviem šimtams tūkstančių) rinkėjų paprašius skelbti referendumą dėl konstitucijoje ir įstatymuose numatytų klausimų.

573 Prancūzijos Respublikos Konstitucijoje taip pat nurodyta, kad kai referendumas organizuojamas Vyriausybės siūlymu, ji kiekvieniems rūmams teikia pranešimą, kurį pateikus rengiami debatai.

Portugalijos Respublikos Konstitucijos 115 straipsnyje nustatyta, kad referendumas gali būti surengtas prašymą Respublikos Asamblėjai pateikusių piliečių iniciatyva. Vengrijos Respublikos Konstitucijoje nustatyta, kad parlamentas skelbia nacionalinį referendumą, kai jį pasiūlo ne mažiau kaip du šimtai tūkstančių rinkimų teisę turinčių piliečių. Parlamentas gali skelbti nacionalinį referendumą, kai jį pasiūlo šimtas tūkstančių rinkimų teisę turinčių piliečių.

Referendumu sprendžiami klausimai. Valstybių konstitucijose gana abstrakčiai gali būti nurodyta, dėl ko turi arba gali būti organizuojami referendumai, kaip antai: valstybei ir visuomenei svarbiems klausimams, ypatingą reikšmę valstybei turintiems klausimams (Estijos Respublikos Konstitucijos 105 str., Portugalijos Respublikos Konstitucijos 161 str., Lenkijos Respublikos Konstitucijos 125 str., Slovakijos Respublikos Konstitucijos 93 str.), svarbiausiems valstybės ir Tautos gyvenimo klausimams (Lietuvos Respublikos Konstitucijos 9 str.), valstybės nepriklausomybei, vientisumui ir egzistavimui svarbiems klausimams spręsti (Kroatijos Respublikos Konstitucijos 87 str.), ypač svarbiems politiniams sprendimams priimti (Ispanijos Karalystės Konstitucijos 92 str.). Tačiau valstybių konstitucijose gali būti nurodyti ir konkretūs klausimai, dėl kurių sprendimo turi arba gali būti organizuojamas referendumas, pavyzdžiui: siekiant pakeisti valstybės konstituciją – visą jos tekstą ar tam tikras nuostatas (pavyzdžiui, Airijos Respublikoje, Šveicarijos Konfederacijoje, Ispanijos Karalystėje, Kroatijos Respublikoje), dėl įstatymo projekto (Kroatijos Respublikos Konstitucijos 87 str., Airijos Respublikos Konstitucijos 47 str., Graikijos Respublikos Konstitucijos 35, 44 str., Estijos Respublikos Konstitucijos 105 str.), siekiant iš dalies arba visiškai panaikinti įstatymą arba įstatymo galią turintį aktą (Italijos Respublikos Konstitucijos 75 str.), dėl parlamento paleidimo (Latvijos Respublikos Konstitucijos 14, 47 str.), dėl valstybės prezidento pašalinimo iš pareigų jam nebaigus savo kadencijos (Austrijos Respublikos Konstitucijos 60 str.), dėl tarptautinių sutarčių, sąjungų su kitomis valstybėmis (pagal Šveicarijos Konstituciją, privalomasis referendumas turi būti organizuojamas dėl prisijungimo

prie kolektyvinio saugumo organizacijos arba viršnacionalinės bendrijos; pagal Latvijos Respublikos Konstituciją referendumu turi būti sprendžiamas klausimas dėl Latvijos narystės Europos Sąjungoje, referendumu gali būti sprendžiami ir esminiai pokyčiai, susiję su Latvijos naryste Europos Sąjungoje; Kroatijos Respublikos Konstitucijoje nustatyta, kad sprendimas, susijęs su Kroatijos Respublikos prisijungimu prie sąjungos su kitomis valstybėmis, turi būti teikiamas referendumui; Slovakijos Respublikos Konstitucijos 93 straipsnyje nustatyta, kad referendumu tvirtinamas konstitucinis įstatymas, kuriuo sudaroma sąjunga su kitomis valstybėmis arba išstojama iš tokios sąjungos), dėl valstybės sienų keitimo (Azerbaidžano Respublikos Konstitucijos 3 str.). Pavyzdžiui, Prancūzijos Respublikos Konstitucijos 11 straipsnyje nustatyta, kad prezidentas sesijų metu Vyriausybės arba abejų rūmų bendru siūlymu gali teikti referendumui bet kokį įstatymo dėl viešųjų valdžių organizavimo, dėl reformų, susijusių su tautos ekonomine, socialine ar aplinkos politika, bei jas remiančių viešųjų tarnybų projektą arba teikiamą ratifikuoti sutartį, kuri, nors neprieštarauja Konstitucijai, darys įtaką institucijų funkcionavimui.

VI

Valstybių konstitucijose ir įstatymuose gali būti nurodyti *klausimai, kurie negali būti sprendžiami referendumu*, pavyzdžiui, dėl: konstitucijos keitimo (Portugalijos Konstitucijos 115 str., Vengrijos Respublikos Konstitucijos 8 str. 3 d.), biudžeto, mokesčių, valstybės skolinimosi, finansinių valstybės įsipareigojimų, muitų, geležinkelio tarifų, pensijų ir sveikatos draudimo įmokų, kitus privalomus mokėjimus nustatančių įstatymų (Italijos Respublikos Konstitucijos 75 str., Latvijos Respublikos Konstitucijos 73 str., Estijos Respublikos Konstitucijos 106 str.), amnestijos, malonės teikimo (Gruzijos Respublikos Konstitucijos 74 str., Italijos Respublikos Konstitucijos 75 str., Azerbaidžano Respublikos Konstitucijos 3 str., Slovėnijos Respublikos Konstitucijos 90 str.), nepaprastosios padėties įvedimo ir atšaukimo (Estijos Respublikos Konstitucijos 106 str., Latvijos Respublikos Konstitucijos 73 str., Vengrijos Respublikos Konstitucija), tarptautinių sutarčių ir susitarimų ratifikavimo ir denonsavimo (Gruzijos Respublikos Konstitucijos 74 str., Italijos Respublikos Konstitucijos

75 str., Estijos Respublikos Konstitucijos 106 str.), dėl susitarimų su kitomis valstybėmis, įsipareigojimų, kylančių iš tarptautinių sutarčių (Latvijos Respublikos Konstitucijos 73 str.), klausimų, kurie riboja esmines (pagrindines) žmogaus konstitucines teises ir laisves, dėl pagrindinių teisių ir laisvių (Gruzijos Respublikos Konstitucijos 74 str., Slovakijos Respublikos Konstitucijos 93 str.), karo prievolės (Latvijos Respublikos Konstitucijos 73 str.), karo paskelbimo ir jo pradžios (Latvijos Respublikos Konstitucijos 73 str.), taikos sutarčių (Latvijos Respublikos Konstitucijos 73 str.), mobilizacijos ir demobilizacijos (Latvijos Respublikos Konstitucijos 73 str.), klausimo, susijusio su dalyvavimu karinėse operacijose (Vengrijos Respublikos Konstitucija), parlamento paleidimo (Vengrijos Respublikos Konstitucija), parlamento narių, vietos savivaldos atstovų ir merų, Europos Parlamento narių rinkimų įstatymų turinio (Vengrijos Respublikos Konstitucija), institucijų steigimo (Vengrijos Respublikos Konstitucija), rinkimo, skyrimo ar tvirtinimo pareigūnų, kurių rinkimas, skyrimas ar tvirtinimas priskirtas atitinkamai įstatymų leidžiamosios ir (arba) vykdomosios valdžios institucijų žiniai (Azerbaidžano Respublikos Konstitucijos 3 str.), stichinių nelaimių padarinių šalinimo (Slovėnijos Respublikos Konstitucijos 90 str.).

Referendumui teikiamas tekstas. Referendumui tekstas gali būti pateiktas skirtinga forma; išskiriamos šios: 1) parengtas konkretus konstitucijos pataisos ar įstatymo projekto tekstas; 2) galiojančios nuostatos panaikinimas; 3) principinis klausimas (pavyzdžiui, „Ar sutinkate, kad būtų pakeista Konstitucija ir Lietuvoje įsteigtas dvejų rūmų parlamentas?“; šiuo atveju užduodamas principinis klausimas, bet kartu nesprendžiama, kokias funkcijas atliks kiekvieni rūmai, kaip jie bus sudaromi ir pan.); 4) konkretus pasiūlymas (šiuo atveju rengiamas ne nuostatos, kurią siūloma pakeisti, pakeitimo projekto tekstas, o klausimas, atspindintis labai konkretų pasiūlymą: „Ar sutinkate, kad būtų pakeista Konstitucija ir Seimo narių skaičius sumažintas nuo 141 iki 131?“). Referendumui teikiamas klausimas turi būti aiškus, nedviprasmiškas, suprantamas, neklaidinantis; balsuotojai turi būti informuoti apie referendumo padarinius;

jiems turi būti suteikta galimybė atsakyti į referendumo klausimą „taip“, „ne“ arba neatsakyti. Klausimų, kurie gali būti teikiami referendumui, skaičius paprastai nėra ribojamas, bet kai kuriose valstybėse gali būti nustatomas. Pavyzdžiui, Portugalijos Respublikos Konstitucijos 115 straipsnyje nustatyta, kad per kiekvieną referendumą turi būti nagrinėjamas tik vienas klausimas; klausimai turi būti suformuluoti objektyviai, aiškiai ir preciziškai, į juos turi būti atsakoma „taip“ arba „ne“ arba neatsakoma, jie neturi viršyti maksimalaus įstatymų nustatyto skaičiaus. Referendumui teikiamam klausimui arba tekstui keliami reikalavimai paprastai nustatomi valstybių įstatymuose. Esminė sąlyga, kad balsuotojai galėtų laisvai susidaryti nuomonę apie referendumui teikiamą klausimą, yra referendumui teikiamo teksto pasiekiamumas. Valstybių praktika, susijusi su užtikrinimu, kad referendumui teikiamas tekstas būtų prieinamas, įvairi: jis gali būti spausdinamas oficialiame leidinyje, skelbiamas visuomenės informavimo priemonėse, interneto svetainėse, be to, sudaromos galimybės susipažinti su juo pašto skyriuose. Kai kuriose valstybės nustatyta, kad valstybės institucijos turi pateikti balsuotojams ne tik referendumui teikiamą tekstą, bet ir papildomą objektyvią informaciją, paaiškinamąjį raštą.

VI

Daugelyje valstybių referendume balsuojama vieną dieną, kai kuriose – ir dvi dienas. Kur leidžiama balsuoti iš anksto arba paštu, balsuojama valstybės įstatymuose nustatytais terminais prieš faktinę balsavimo dieną. Balsuojant referendume taikomi tie patys principai kaip ir per rinkimus: visuotinė, lygi, tiesioginė rinkimų teisė, slaptas balsavimas; kai kurių valstybių Konstitucijose šie principai įtvirtinti expressis verbis, pavyzdžiui, Bulgarijos Respublikos Konstitucijos 10 straipsnyje, Armėnijos Respublikos Konstitucijos 4 straipsnyje nustatyta, kad referendumai vykdomi remiantis visuotinių, lygių, tiesioginių rinkimų teise, slaptu balsavimu; Turkijos Respublikos Konstitucijos 67 straipsnyje nurodyta, kad referendumai rengiami laikantis laisvo balsavimo, lygiateisiškumo, balsavimo paslapties principų, tiesioginės ir visuotinės rinkimų teisės ir viešo balsų skaičiavimo.

Referendumo rezultatų nustatymo tikslams valstybės (Konstitucijoje, įstatymuose) gali *nustatyti kvorumus*, kurie gali būti dviejų tipų: dalyvavimo kvorumas – referendumas laikomas įvykusiu, jeigu jame balsavo nustatytas rinkėjų procentas, ir (arba) patvirtinimo kvorumas – referendume sprendimas laikomas priimtu, jeigu už jį balsavo nustatytas rinkėjų procentas. Valstybių praktika šioje srityje yra skirtinga: vienose valstybėse tokie kvorumai nustatyti (vienas arba abu), kitose ne, taip pat skiriasi reguliavimas dėl to, kiek rinkimų teisę turinčių valstybės gyventojų, t. y. koks jų procentas, turi ateiti ir balsuoti referendume ir (arba) balsuoti už referendume pateiktą klausimo sprendimą, kad referendumas būtų laikomas įvykusiu, o teiktas sprendimas būtų priimtas. Be to, toje pačioje valstybėje vykstantiems referendumams gali būti taikomi skirtingi su kvorumu susiję reikalavimai, kurie gali priklausyti nuo referendumui teikiamo klausimo pobūdžio, nuo to, kieno iniciatyva organizuojamas referendumas. Kad yra abu kvorumai, gerai atskleidžia Vengrijos Respublikos, Italijos Respublikos ir Slovakijos Respublikos Konstitucijos. Vengrijos Respublikos Konstitucijoje reglamentuota, kad nacionalinis referendumas galioja, jeigu jame dalyvauja daugiau kaip pusė visų rinkimų teisę turinčių piliečių, o jo galia yra sprendžiamoji, jeigu daugiau kaip pusė visų teisėtai balsavusiųjų į pateiktąjį klausimą atsakė vienodai. Slovakijos Respublikos Konstitucijos 98 straipsnyje nustatyta, kad referendumo klausimui pritariama, jeigu referendume dalyvavo daugiau nei pusė visų rinkimų teisę turinčių piliečių ir bent pusė referendume dalyvavusių piliečių pritarė. Italijos Respublikos Konstitucijos 75 straipsnyje nustatyta, kad pateiktas pasiūlymas yra priimtas referendumu, jeigu balsuojant dalyvavo dauguma tokią teisę turinčių piliečių ir pasiūlymui pritarta dauguma pripažintų galiojančiais balsų. Latvijos Respublikos Konstitucijos 14, 48, 50 straipsniuose nustatyta, kad ne mažiau kaip 1/10 rinkėjų turi teisę inicijuoti referendumą dėl Latvijos Respublikos parlamento (*Saeimos*) paleidimo; jeigu referendume už parlamento paleidimą pasisako dauguma rinkėjų ir ne mažiau kaip 2/3 paskutiniuosiuose parlamento rinkimuose dalyvavusių rinkėjų, parlamentas laikomas paleistu.

Latvijos Respublikos prezidentas turi teisę siūlyti paleisti parlamentą. Dėl tokio siūlymo rengiamas referendumas; jeigu referendume daugiau kaip pusė balsuotojų pasisako už parlamento paleidimą, parlamentas laikomas paleistu ir skelbiami nauji rinkimai, kurie turi įvykti ne vėliau kaip po dviejų mėnesių nuo parlamento paleidimo. Jeigu referendume daugiau kaip puse balsų nepritariama parlamento paleidimui, Latvijos Respublikos prezidentas laikomas atleistu iš pareigų ir parlamentas renka naują prezidentą likusiam atleistojo prezidento kadencijos laikui. Daugiau pavyzdžių pateikiama išnašoje[574].

Kai referendume teikiamas parengtas konkretus konstitucijos pataisos ar įstatymo projekto tekstas, paprastai parlamentui nereikia priimti referendumo rezultatus įgyvendinančių teisės aktų. Tačiau jeigu referendume balsuoti buvo pateiktas esminis klausimas arba konkretus pasiūlymas, parlamentas, jeigu referendumas įvyksta ir jame priimamas teisiškai įpareigojantis sprendimas, turi priimti teisės aktus, įgyvendinančius referendume priimtus sprendimus. Siekiant, kad valstybės parlamentas neapeitų referendume šalies žmonių išreikštos valios, valstybių konstitucijose ir įstatymuose gali būti įtvirtintos nuostatos, numatančios, kad parlamentas tam tikrą laikotarpį negali pakeisti arba panaikinti referendumo rezultato. Pavyzdžiui, Slovakijos Respublikos Konstitucijos 99 straipsnyje nustatyta, kad Slovakijos Respublikos Nacionalinė Rada gali pakeisti arba

574 Lenkijos Respublikos Konstitucijos 125 straipsnyje nustatyta, kad jeigu visos šalies referendume dalyvauja daugiau nei pusė balsavimo teisę turinčių asmenų, referendumo rezultatas yra privalomas. Kroatijos Respublikos Konstitucijos 142 straipsnyje nustatyta, kad sprendimas, susijęs su Kroatijos Respublikos prisijungimu prie sąjungos su kitomis valstybėmis, bus priimamas visų referendume balsavusių rinkėjų balsų dauguma. Estijos Respublikos Konstitucijos 105 straipsnyje nustatyta, kad sprendimas referendumu priimamas, jeigu už jį pasisako referendumo dalyvių dauguma. Portugalijos Respublikos Konstitucijos 115 straipsnyje įtvirtinta nuostata, kad referendumai turi būti įpareigojantys tik jeigu balsuotojų skaičius viršija pusę registruotų rinkėjų skaičiaus. Airijos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnyje nurodyta, kad laikoma, jog įstatymo projektui, išskyrus pasiūlymą keisti Konstituciją, pateiktam svarstyti tautai referendume, yra nepritariama, jei referendume prieš šio įstatymo projekto priėmimą balsuoja ne mažiau kaip trisdešimt trys ir viena trečioji procento visų balsavimo teisę turinčių piliečių. Slovakijos Respublikos Konstitucijos 98 straipsnyje nustatyta, kad referendumo klausimui pritariama, jeigu referendume dalyvavo daugiau nei pusė visų rinkimų teisę turinčių piliečių ir bent pusė referendume dalyvavusių piliečių pritarė.

panaikinti referendumo rezultatą konstitucinio įstatymo numatomais būdais ne anksčiau nei po trejų metų nuo referendumo rezultatų įsigaliojimo; referendumas tuo pačiu klausimu gali būti pakartotinai rengiamas ne anksčiau kaip po trejų metų nuo dienos, kurią buvo surengtas pirmasis referendumas.

Teisminė referendumų kontrolė. Teisminė kontrolė organizuojant ir vykdant referendumus gali būti: 1) *a priori* kontrolė, taikoma sprendimui organizuoti referendumą; 2) kontrolė, vykdoma referendumo metu ir taikoma referendumo procedūrai, balsavimo teisei ir, pasibaigus balsavimui, referendumo rezultatų teisėtumui; 3) *a posteriori* kontrolė, taikoma referendumu priimtam aktui, pavyzdžiui, ar referendumu priimtas įstatymas neprieštarauja valstybės konstitucijai. Valstybių praktika skirtinga. Nemažai valstybių numato teisminę kontrolę dėl sprendimo, ar teikti tam tikrą klausimą referendumui; dažnai tai susiję su tuo, ar referendumui teikiami klausimai atitinka valstybės konstituciją, ar jai neprieštarauja; kai kuriose valstybėse apskritai gali būti sprendžiama dėl klausimo teikimo referendumui teisėtumo. Subjektai, turintys teisę paduoti skundą, skiriasi. Vienose valstybėse visi rinkėjai turi tokią teisę, kitose – tik tiesiogiai susijęs arba teisėtą interesą turintis asmuo, dar kitose – skundą gali pateikti tam tikras skaičius rinkėjų. Kai kuriose valstybėse teisę paduoti skundą turinčių subjektų nėra daug: tai gali būti tik suinteresuotosios šalys (politinės partijos, valstybės institucijos), asmenys ir referendume dalyvavusios institucijos, asmenys, turintys teisę siūlyti organizuoti referendumą. Pagaliau kai kuriose valstybėse tokia teisė suteikiama tik tam tikroms valstybės valdžios institucijoms: valstybės prezidentui, tam tikram skaičiui parlamento narių, vyriausybei, teismams.

VII skyrius

Politinės partijos ir organizacijos, kiti visuomeniniai susivienijimai

Prof. dr. **Haroldas Šinkūnas**
Prof. dr. **Daiva Petrylaitė**

VII SKYRIAUS TURINYS

1. Politinių partijų atsiradimas. Pirmosios šiuolaikinės politinės partijos.....475
2. Politinių partijų samprata ir funkcijos 477
3. Politinių partijų reglamentavimas konstitucinėje ir ordinarinėje teisėje 481
4. Politinių partijų finansavimas 486
5. Profesinės sąjungos 490
5.1. Teisė jungtis į profesines sąjungas ir profesinių sąjungų steigimas 490
5.2. Profesinių sąjungų teisės ir jų narių garantijos 500
6. Kiti visuomeniniai susivienijimai (asociacijos) kaip konstitucinės teisės subjektai 505

1. Politinių partijų atsiradimas. Pirmosios šiuolaikinės politinės partijos

Bet kuri visuomenė, nepaisant laiko ar jos vietos pasaulyje, niekada nepasižymėjo jos narių pažiūrų bendrumu. Nuo pačių seniausių laikų žinomos dvi nuolat tarpusavyje konkuravusios visuomenės grupės senovės Romoje – patricijai ir plebėjai, savus interesus turėjusios ir vienus ar kitus lyderius palaikiusios grupės būrėsi senovės Romos senate. Viduramžiais Šventosios Romos imperijoje vyko arši kova tarp popiežiaus šalininkų gvelfų ir imperatoriaus šalininkų gibelinų, skirtingų tikslų siekusios grupuotės formuodavosi ir Abiejų Tautų Respublikos seimuose. XVII a. Anglijos revoliucijos metu aktyviai veikė daug savo interesus patenkinti siekusių visuomenės grupių, turėjusių ir savo politines programas, pavyzdžiui, independentai, leveleriai ir kt., o 1678–1685 m. Anglijoje susiformavusios vigų (angl. *Whigs*) ir torių (angl. *Tories*) grupuotės laikomos šiuolaikinių politinių partijų embrionais[575]. Šios pagal jos narių pažiūras susibūrusios grupuotės buvo reikšmingas instrumentas, skirtas mobilizuoti šalininkus, kurie turėjo padėti pasiekti grupuočių lyderiams svarbių politinių tikslų, daryti įtaką priimamiems politiniams sprendimams.

Pirmosios masinės šiuolaikinės politinės partijos ėmė kurtis kiek vėliau, XIX a., pirmiausia JAV ir Anglijoje. Kadangi daug JAV pareigūnų buvo renkami, todėl, siekiant išvengti rinkėjų balsų fragmentacijos, politinių partijų vaidmuo vykdant pareigūnų atrankas netruko išaugti. Tai buvo svarbu ir renkant JAV prezidentą – politinės partijos prisidėjo prie bendresnės ir todėl veiksmingesnės jį rinkusios rinkikų kolegijos suformavimo. Tad nenuostabu, kad tokiomis sąlygomis būtent JAV formavosi šiuolaikinių masinių politinių partijų pirmtakės: 1789 m. Alexandro Hamiltono įkurta Federalistų partija, kuriai oponavo 1794 m. Thomo Jeffersono ir Jameso Madisono sukurta Demokratų-respublikonų partija, iš kurios vėliau, 1828 m., išaugo JAV demokratų partija – tradiciškai ši partija yra laikoma pirmąja šiuolaikine masine partija pasaulyje; 1854 m.

575 Whigs and Tories. Iš: https://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/parliamentaryauthority/revolution/overview/whigstories/.

buvo įkurta JAV respublikonų partija. 1832 m. Anglijoje priimtas rinkimų teisę platesniems gyventojų sluoksniams, nors vis dar tik vyrams, suteikęs Piliečių atstovavimo įstatymas (angl. *Representation of the People Act*) paskatino tais pačiais metais susikurti Konservatorių partijai, o 1859 m. Anglijoje buvo įkurta Liberalų partija.

Kontinentinėje Europoje šiuolaikinės masinės politinės partijos kūrėsi panašiu laiku, nors gal kiek vėliau. Pavyzdžiui, Belgijoje 1846 m. buvo įkurta Liberalų, o 1869 m. – Konfesinė katalikų partijos; Vokietijoje 1861 m. buvo įkurta Vokietijos pažangos partija, 1863 m. – Visuotinė Vokietijos darbininkų sąjunga, 1869 m. – Socialdemokratinė darbininkų partija, 1870 m. – katalikiška Centro partija; Švedijoje 1867 m. buvo įkurta kaimo gyventojų interesams atstovavusi *Lantmanna* partija. XIX a. vykęs politinių partijų susikūrimas neaplenkė ir tuo metu dar imperinės Rusijos sudėtyje buvusios Lietuvos, kurioje 1896 m. buvo įkurta Lietuviškoji socialdemokratų partija.

Apibendrintina, kad istoriškai masinių politinių partijų atsiradimą nulėmė daug veiksnių, iš kurių svarbiausi yra šie:

– pirma, parlamentų kaip atstovaujamosios valdžios institucijų įtakos augimas. Tai vyko suvokiant, kad šiuolaikinėse valstybėse, kurios yra didelės tiek savo teritorija, tiek gyventojų skaičiumi, įmanomas ne tiesioginis, o atstovaujamasis valdymas. Vienas iš JAV kūrėjų Jamesas Madisonas respublikinę valdymo formą tapatino su atstovavimu. Jo nuomone, išrinkti atstovai gali geriau atstovauti ir ginti tautos teises, laisves ir interesus negu pati tauta. Jis rašė: „Kuo mažesnė valstybė, tuo mažiau galimybių atsirasti aiškiai apibrėžtoms partijoms ir interesams, ir tuo dažniau dauguma palaiko vieną ir tą pačią partiją. <...> Teritorijai plečiantis ir gyventojų skaičiui augant, daugėja ir partijų, ir visuomenės interesų įvairovė.“[576];

– antra, aktyviosios rinkimų teisės plėtra. Vis didesnei visuomenės daliai suteikiama aktyvioji rinkimų teisė skatino poreikį burti piliečius ir jų grupes pagal tam tikrus interesus, juos mobilizuoti ir įtraukti į politinį

576 MADISON, J. The Federalist Papers, No. 10. Iš: https://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed10.asp.

dalyvavimą siekiant jų paramos, pirmiausia per rinkimus. Rinkimų teisės plėtra paskatino profesines sąjungas, tautinius klubus, religines bendruomenes įsitraukti į politinį procesą ir virsti politinėmis partijomis siekiant taip priartėti prie rinkėjų ir įgyti geresnių galimybių juos agituoti ir siekti jų paramos;

– trečia, visuomenės grupių diferenciacija ir interesų fragmentacija. Šiuolaikinėse visuomenėse nuo pat XIX a. iki XX a. antrosios pusės vyravusi skirtis tarp darbdavių ir darbuotojų interesų, kuriuos išreiškė atitinkamai dešinioji ir kairioji politinės ideologijos, nebėra tokia svarbi ar juo labiau vienintelė, kuri lemia politinį procesą – požiūrių į politines vertybes, žmogaus teises, viešosios ir privačios sričių santykį ir t. t. yra tiek daug ir jie tokie skirtingi, kad tradicinės kairioji ir dešinioji ideologijos jų nesugeba aprėpti, nors jie taip pat turi būti atstovaujami ir politinė valdžia privalo į juos atsižvelgti.

Šiandien politinės partijos susiduria su daugeliu iššūkių, susilaukia daugelio priekaištų ir visuomenės kritikos, jų populiarumas yra smukęs ir joms sudėtinga pritraukti naujų narių. Vis dėlto ir vis dar politinės partijos suvokiamos kaip svarbi demokratinės valdymo sistemos dalis. Tiek įstatymų leidžiamosios, tiek vykdomosios valdžių veiklai politinės partijos suteikia stabilumo ir prisideda prie didesnio politinės valdžios institucijų veiklos veiksmingumo. Vienas didžiausių autoritetų tyrinėjant politines partijas JAV mokslininkas Kennethas Janda pabrėžia, kad demokratijai reikia ryžtingų ir tvariai veikiančių politinių partijų, kurios gebėtų atstovauti piliečiams ir demonstruotų gebėjimą valdyti vadovaujantis bendruoju gėriu[577].

2. Politinių partijų samprata ir funkcijos

Mokslo literatūroje esama daug kategorijos „politinė partija“ apibrėžčių. Tai priklauso ne tik nuo konkretaus autoriaus požiūrio, bet ir

577 JANDA, K. Political parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives. Washington, DC, National Democratic Institute for International Affairs, 2005. P. 1. Iš: https://www.janda.org/bio/parties/articles/Janda,%202005.pdf.

nuo to, kuriuos politinės partijos aspektus siekiama išryškinti, akcentuoti. XVIII a. anglų politinis filosofas Edmundas Burke'as pabrėžė, kad politinės partijos nariai turi pasižymėti panašiomis politinėmis pažiūromis, kurios sudaro prielaidas jiems veikti bendrai. Pasak jo, politinė partija – „tai jungtinė žmonių organizacija, siekianti savo bendromis pastangomis nacionalinių interesų, pagal tam tikrus principus, dėl kurių jie visi sutaria"[578].

Kitas svarbus politinės partijos veiklos aspektas, be to, kad jos narius turi sieti politinės pažiūros, yra tas, kad politinė partija veikia konkurencijos sąlygomis. Būtent šį aspektą akcentuoja Josephas A. Schumpeteris teigdamas, kad „partija – tokia grupuotė, kurios nariai nusprendžia vieningai veikti per konkurencinę kovą dėl valdžios"[579].

Iš pateiktų politinių partijų apibrėžimų išplaukia ir kitas labai svarbus politinių partijų bruožas – jos turi būti organizuotos, formaliai apibrėžtos struktūros. Šį politinių partijų bruožą pabrėžia nemažai tyrėjų, pavyzdžiui, Josephas LaPalombara ir Jeffrey'is Andersonas, kurie politinę partiją apibrėžia kaip „kiekvieną politinę organizaciją, kuri turi savo pavadinimą ir formalią struktūrą, siejančią jos centrinius vadovaujančius organus su vietiniais, kuri dalyvauja rinkimuose ir rinkimų (laisvų ar ne) būdu sugeba iškelti savo kandidatus į oficialius valdžios postus"[580].

J. LaPalombaros ir J. Andersono politinės partijos apibrėžtis apima ir kitą politinių partijų bruožą. Politinių partijų konkurencija dėl valdžios labiausiai išryškėja per jų kovą dėl rinkėjų balsų per rinkimus, o tai yra pagrindas mokslo doktrinoje labiausiai paplitusiai rinkiminei politinių partijų sampratai suformuluoti. Šią politinių partijų sampratą pabrėžia daug tyrėjų, tačiau vienas svarbiausių šiai sampratai atstovaujančių ir plataus pripažinimo sulaukusių mokslininkų yra italas Giovannis Sartoris,

578 Cituojama pagal: MATAKAS, J. (sudarytojas) Šiuolaikinė valstybė. Kaunas: Technologija, 1999. P. 176.

579 SCHUMPETER, J. A. Kapitalizmas, socializmas ir demokratija. Vilnius: Mintis, 1998. P. 313.

580 LAPALOMBARA, J.; ANDERSON, J. Political parties. Iš: Encyclopedia of Government and Politics. Vol. I. Edited by Mary Hawkesworth and Maurice Kogan. London: Routledge, 1992. P. 394.

kuris, anksčiau nei minėti J. LaPalombara ir J. Andersonas, politinę partiją apibrėžė kaip „bet kurią savo pavadinimą turinčią politinę grupę, kuri dalyvauja rinkimuose (laisvuose ar ne) ir po jų turi galimybę deleguoti savo atstovus į viešąsias pareigybes“[581].

Rinkimuose vykstanti partijų konkurencinė kova dėl valdžios yra svarbiausias politinių partijų bruožas. Rinkimai, kuriuose politinių partijų iškelti kandidatai pasidalija pareigybes valstybės valdžios institucijose ir įgyja galimybę įgyvendinti savo rinkiminę programą, partijoms yra būtini kaip oras. Ir nors mokslininkai nurodo, kad rinkimai, kuriuose dalyvauja politinės partijos, gali būti laisvi arba ne, vis dėlto būtent laisvi rinkimai sudaro sąlygas tikrajai ir sąžiningai politinių partijų konkurencijai dėl rinkėjų paramos; priešingu atveju, rinkimams nesant laisviems, konkurencija tėra butaforija, o rinkimuose nėra nustatoma tikroji rinkėjų valia ir jų preferencijos.

Rinkiminė politinių partijų samprata, pabrėžianti partijų dalyvavimą rinkimuose ir su tuo susijusią kovą dėl rinkėjų paramos, yra įtvirtinta ir kai kurių valstybių konstitucijose. Pavyzdžiui, Švedijos Konstitucijos 3 skyriaus 1 dalies 1 straipsnyje nustatyta, kad „partija reiškia bet kokį rinkėjų susivienijimą ar grupę, kuri dalyvauja rinkimuose turėdama tam tikrą pavadinimą“. Suomijos Konstitucijoje nurodyta, kad politinės partijos turi teisę kelti kandidatus parlamento ir prezidento rinkimuose (atitinkamai 3 dalies 25 skyrius ir 5 dalies 54 skyrius)[582].

Beje, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje taip pat vadovaujamasi rinkimine politinių partijų samprata: politinės partijos yra tokie susivienijimai, kurių steigimosi tikslai, paskirtis ir veikla yra neatsiejami nuo politinės valdžios siekio, taigi ir nuo dalyvavimo rinkimuose į atstovaujamąją instituciją – Seimą[583].

Kyla kitas svarbus su politinėmis partijomis susijęs klausimas, kokias

581 SARTORI, G. Parties and Party Systems. Cambridge University Press, 1979. P. 56.

582 Teisę kelti kandidatus parlamento ir prezidento rinkimuose turi ne tik politinės partijos, bet ir tam tikros rinkimų teisę turinčių piliečių grupės.

583 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. vasario 10 d. sprendimas.

funkcijas jos atlieka. Kai kurios jų gali būti gana nesudėtingai kildinamos iš politinių partijų sampratos. Pavyzdžiui, politinės partijos vienija panašius interesus turinčius asmenis sudarydamos jiems prielaidas siekti svarbių politinių tikslų. Arba, kad keldamos kandidatus politinės partijos vykdo atranką, įtraukia į politinį dalyvavimą naujus asmenis taip jį papildydamos. Kaip ir tai, kad politinės partijos dalyvauja rinkimuose savo vardu keldamos kandidatus į valstybės valdžios pareigybes. Be to, rengdamos rinkimines programas ir jas pateikdamos visuomenei, politinės partijos siekia ne tik patraukti rinkėjus, bet ir siūlo galimus vienos ar kitos politinės problemos sprendimo variantus, pateikia alternatyvas ir pan., o tai politikos mokslo atstovų yra įvardijama būtent kaip partijų inovacinė ar šviečiamoji funkcijos.

Mokslo literatūroje galima aptikti daug ir įvairių politinių partijų funkcijų. Skirtingi autoriai jas išskiria atsižvelgdami į vienus ar kitus jiems svarbius politinių partijų veiklos aspektus. Kaip antai, jau minėtas K. Janda yra išskyręs tokias politinių partijų funkcijas: a) švietimas, b) agregavimas, t. y. skirtingų interesų sujungimas, c) komunikacija ir d) politinių lyderių atranka[584]. Šio tyrėjo autorystei priskiriamos ir kitos politinių partijų funkcijos: a) kandidatų į politinius postus nominavimas, b) balsavimo pasirinkimo struktūravimas, c) alternatyvių valdžios programų iškėlimas ir d) valdžios pareigūnų veiksmų koordinavimas[585].

Apibendrindamas įvairių mokslininkų pozicijas politinių partijų funkcijų klausimais, Lietuvos tyrėjas Algis Krupavičius nurodo politines partijas atliekant šias pagrindines funkcijas, kurios, kaip matyti, yra susijusios būtent su politinių partijų rinkimine samprata: a) rinkėjų pasirinkimo formavimas per politikos alternatyvų pateikimą rinkimams, b) kandidatų į politinius postus ir lyderius atranka, c) rinkimų kampanijos ir konkurencija dėl rinkėjų balsų ir d) dalyvavimas valdžioje ir formuojant vyriausybę[586].

584 HARMEL, R., JANDA, K. Comparing Political Parties. The American Political Science Association, Washington, DC, 1978. P. 2.

585 Cituojama pagal: Matakas, J. (sudarytojas) Šiuolaikinė valstybė. Kaunas: Technologija, 1999. P. 190.

586 MATAKAS, J. (sudarytojas) Šiuolaikinė valstybė. Kaunas: Technologija, 1999. P. 191.

3. Politinių partijų reglamentavimas konstitucinėje ir ordinarinėje teisėje

Politinių partijų svarba ir jų įtaka įgyvendinant valstybės valdžią yra neginčytina. Minėta, kad, viena vertus, politinės partijos, dalyvaudamos rinkimuose, pateikia tam tikrus politinius siūlymus ir konkuruoja dėl rinkėjų paramos, kita vertus, politinės partijos sėkmės rinkimuose atveju, dalyvaudamos įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių darbe, įgyja galimybę priimti visai visuomenei aktualius sprendimus. Atsižvelgiant į tai, politinių partijų veikla turi būti tinkamai reglamentuojama, o tai paprastai daroma, pirma, konstitucijose, kuriose reglamentuojami bendrieji su politinių partijų statusu, jų funkcijomis, finansavimu ir t. t. susiję klausimai, ir, antra, ordinariniuose įstatymuose detalizuojant konstitucijų nuostatas ir nustatant kitus svarbius politinių partijų veiklos aspektus.

Konstitucinė teisė. Politinėms partijoms skirtų nuostatų aptiktina daugelio valstybių konstitucijose. Jose dažniausiai reglamentuojami šie su politinėmis partijomis susiję klausimai:

1) pabrėžiama, kad: a) jos yra fundamentalios demokratinės sistemos institucijos (Argentinos Konstitucijos 38 straipsnis); b) jos yra neatskiriamas demokratinio politinio gyvenimo elementas (Turkijos Konstitucijos 68 straipsnis); c) jos išreiškia politinį pliuralizmą (Ispanijos Konstitucijos 6 skyrius, Ekvadoro Konstitucijos 108 straipsnis); d) jos gerbia tautos suvereniteto ir demokratijos principus (Prancūzijos Konstitucijos 4 straipsnis, Kroatijos Konstitucijos 6 straipsnis), valstybės teritorinį vientisumą, teisinės valstybės ir demokratijos principus (Rumunijos Konstitucijos 8 straipsnis), e) jos palaiko pliuralistinę demokratiją (Liuksemburgo Konstitucijos 38 bis straipsnis); f) politinė sistema grindžiama laisva politinių partijų konkurencija (Čekijos Konstitucijos 5 straipsnis);

2) įtvirtinama bene svarbiausia politinių partijų funkcija – formuoti ir išreikšti piliečių politinę valią (Liuksemburgo Konstitucijos 38 bis straipsnis, Portugalijos Konstitucijos 10 straipsnis, Vengrijos Konstitucijos VIII straipsnis, Vokietijos Konstitucijos 21 straipsnis);

3) nustatomas draudimas steigti politines partijas etniniu, rasiniu, religiniu, lyties ir kt. pagrindais, taip pat partijas, kurios siekia jėga užgrobti valstybės valdžią (Bulgarijos Konstitucijos 11 straipsnis, Serbijos Konstitucijos 5 straipsnis), ar partijas, kurių veikla propaguoja totalitarizmą, nacizmą ar komunizmą (Lenkijos Konstitucijos 13 straipsnis);

4) uždraudžiama būti politinių partijų nariais teisėjams, prokurorams ir kai kuriems kitiems valstybės pareigūnams (Albanijos Konstitucijos 125, 136, 147 ir kt. straipsniai, Bulgarijos Konstitucijos 147 straipsnis, Lenkijos Konstitucijos 178 straipsnis, Serbijos Konstitucijos 55 straipsnis).

Ordinarinė teisė. Valstybių konstitucijose įtvirtintas politinių partijų reglamentavimas dažniausiai yra lakoniškas. Kai kurių valstybių konstitucijose politinės partijos paminėtos tik piliečių politinių teisių kontekste, pavyzdžiui, Latvijos Konstitucijoje politinės partijos paminėtos tik vieną kartą – 102 straipsnyje piliečiams garantuojant teisę steigti ir dalyvauti asociacijų, politinių partijų ir kitų viešųjų organizacijų veikloje. Vieną kartą politinės partijos paminėtos ir Belgijos Konstitucijoje, kurios 77 straipsnyje nustatyta, kad Atstovų rūmai ir Senatas turi vienodą kompetenciją leisti įstatymus, susijusius su politinių partijų ir rinkiminių kampanijų finansavimu. Austrijos Konstitucijos 147 straipsnyje politinė partija paminėta vienintelį kartą nurodant, kad Konstitucinio Teismo teisėjams draudžiama būti politinių partijų nariais. Todėl, kaip jau minėta, su politinių partijų veikla susiję klausimai daugelyje valstybių išsamiau reguliuojami ordinariniuose įstatymuose. Politines partijas tyrinėjantis Richardas S. Katzas išskiria šias ordinariniuose įstatymuose reglamentuojamas partijų veiklos sritis: 1) teisinis partijų pripažinimas, 2) partijų veikla ir 3) partijų organizaciniai klausimai[587]. Ingrid van Biezen ir Ekaterina R. Rashkova nurodo tokias paprastai įstatymuose reglamentuojamas sritis: 1) partijų finansavimas, 2) partijos organizaciniai aspektai, 3) partijų

587 KATZ, RICHARD S. Democracy and the Legal Regulation of Political Parties', paper presentedat the USAID conference on „Change in Political Parties", Washington, DC, 1 October 2004.

veikla ir identitetas, 4) naudojimasis žiniasklaida[588]. Šios autorės, analizuodamos vadinamąjį partinių sistemų pralaidumą (angl. *permeability*), kuris parodo naujų partijų galimybes sulaukti sėkmės, nurodo ir kitą svarbų dalyką: intensyvus politinių partijų veiklos reglamentavimas, kaip yra, pavyzdžiui, Austrijoje ir Vokietijoje, lemia tai, kad naujoms politinėms partijoms nėra paprasta nugalėti rinkimuose ir tapti parlamentinėmis, o tai parodo žemą partinių sistemų pralaidumą. Kita vertus, nors, pavyzdžiui, Bulgarijoje ir Estijoje politinių partijų veiklos reglamentavimas pasižymi intensyvumu, partinių sistemų pralaidumas yra aukštas, o Portugalijoje, kurioje politinių partijų veiklos reglamentavimas yra santykinai nedidelis, partinių sistemų pralaidumas yra žemas[589].

Politinių partijų veiklą reglamentuojančiuose įstatymuose kai kurie tyrėjai išskiria ir daugiau sričių, pavyzdžiui: 1) partijų apibrėžimas ir registravimas, 2) įprastinė partijų veikla, 3) partijų rinkiminė veikla, 4) nuostatos, susijusios su partinėmis parlamentinėmis grupėmis, 5) partijų ir rinkiminių kampanijų finansavimas, 6) informacijos atskleidimas ir priežiūra, 7) partijų veiklos pabaiga[590].

Latvijos politinių partijų įstatymo 2 straipsnyje politinė partija apibrėžiama kaip organizacija, įsteigta politinei veiklai vykdyti, dalyvauti rinkimų kampanijose, nominuoti kandidatus atstovų pareigybėms, dalyvauti Seimo, vietos savivaldos tarybų (apylinkių tarybų) ar Europos Parlamento darbe, per savo atstovus įgyvendinti partijos programą, taip pat dalyvauti formuojant valstybės administracines institucijas.

Lenkijos politinių partijų įstatymo 1 straipsnyje pateikiama tokia politinės partijos apibrėžtis: tai – savanoriška organizacija, turinti savo pavadinimą, kelianti sau tikslą dalyvauti visuomenės politiniame gyvenime pasitelkdama demokratinius metodus, darančius poveikį valstybės politikos

588 BIEZEN, I. VAN, RASHKOVA, E. R. Deterring new party entry? The impact of state regulation on the permeability of party systems. Prty Politics, September 2012. P. 8.

589 *Ibid.*

590 IKSTENS, J. Party Regulation in Latvia: A Relative Success. Paper presented at the 20th International Conference of Europeanists. June 25-27, 2013, Amsterdam, The Netherlands. Iš: https://www.partylaw.leidenuniv.nl/uploads/wp3713.pdf.

formavimui ir valstybės valdžios įgyvendinimui.

Remiantis Austrijos federalinio politinių partijų finansavimo įstatymo 1 straipsniu, politinė partija yra ilgam laikui įsteigta sąjunga, kuri bendros veiklos pagrindu siekia daryti visapusišką poveikį valstybės valios formavimui, ypač per dalyvavimą rinkimuose į atstovaujamosios valdžios institucijas ir Europos Parlamentą, ir kurios įstatai pateikti federalinei vidaus reikalų ministerijai.

Galima nurodyti ir daugiau skirtingų valstybių įstatymuose pateikiamų politinių partijų apibrėžčių, nors ir jau pateiktų pakanka tam, kad atskirų valstybių nacionalinėje teisėje galima būtų išskirti svarbius politinių partijų bruožus:

a) politinės partijos yra savanoriškos organizacijos, kurių steigėjai gali būti ir jų veikloje gali dalyvauti rinkimų teisę turintys asmenys. Be to, politinės partijos paprastai yra tokios organizacijos, kurioms suteikiamos juridinio asmens teisės, išskyrus Italiją, kuri tokio statuso politinėms partijoms nesuteikia[591];

b) politinės partijos siekia dalyvauti valstybės politiniame gyvenime ir daryti įtaką įvairių lygių valstybės valdžios politikai. Be to, kadangi politinės partijos padeda formuoti ir išreikšti piliečių politinę valią, jos turi būti patikimos ir ilgalaikės, o ne epizodiškai ir chaotiškai veikiančios organizacijos – būtent į tai dėmesys atkreipiamas minėtame Austrijos įstatyme;

c) jos turi veikti demokratiniais metodais, gerbdamos tautos suverenitetą, valstybės konstituciją ir įstatymus;

d) politinės partijos negali būti suprantamos atsietai nuo rinkimų – kaip tik rinkimai ir rinkimų kampanijos, kurių metu agituojami ir mobilizuojami rinkėjai, stengiamasi juos patraukti ir užsitikrinti jų paramą yra bene svarbiausias politinių partijų veiklos aspektas;

e) sėkmės rinkimuose atveju politinės partijos įgyja galimybę deleguoti savo atstovus į politinės valdžios institucijas ir per juos įgyvendinti

591 PACINI, CH. M., PICCIO, D. R. Party Regulation in Italy and its effects. Paper prepareted for the VI Annual Congress of the Portuguese Political Science Association, Lisbon, 1-3 March 2012. P. 5. Iš: https://www.partylaw.leidenuniv.nl/uploads/wp2612.pdf.

rinkimų programas. Bet net ir tuo atveju, jei politinei partijai nepavyksta nugalėti rinkimuose ar ji netampa valdančiosios koalicijos dalimi, vis dėlto ir tokiu atveju politinė partija gali daryti poveikį valstybės valdžios politikai išnaudodama demokratinėje valdymo sistemoje opozicijai suteiktas veiklos galimybes ir potencialą.

Aptarus atskirų nacionalinių valstybių ordinarinėje teisėje pateiktus politinių partijų apibrėžimus tuo lyg ir galima būtų pasitenkinti – svarbiausi partijų aspektai lyg ir yra įvardyti, skirtingų valstybių teisinis reguliavimas šiuo požiūriu yra gana panašus. Vis dėlto yra nestandartiniu požiūriu ir originalumu išsiskiriančių politinių partijų apibūdinimų. Kaip antai, Vokietijos politinių partijų įstatyme, nors politinių partijų bruožai ir yra nurodyti panašiai kaip ir tie, kurie jau buvo aptarti, tačiau čia dar galime rasti kai kurių įdomių aspektų. Taigi, remiantis Vokietijos politinių partijų įstatymo 2 straipsniu, politinės partijos yra tokie piliečių susivienijimai, kurie nuolat ar ilgą laiką daro poveikį politinės valios formavimui federaliniu ar žemės mastu ir kurie siekia atstovauti Vokietijos Tautai Bundestage ar žemės susirinkime (vok. *Landtag*), su sąlyga, kad jų faktinės galimybės, ypač atsižvelgiant į jų organizacijos apimtį ir tvarumą, narių skaičių ir jų viešą veikimą suteikia pakankamas garantijas rimtam šių siekių įgyvendinimui. Vokietijos įstatyme reikalaujama ne tik politinių partijų patikimumo ir veiklos ilgalaikiškumo, kaip matyti ir Austrijos atveju, bet ir kad politinės partijos veiktų tam tikrose teritorijose – bent jau federalinės žemės mastu. Vokietijos įstatyme taip pat nurodyti kriterijai – partinės organizacijos apimtis, jos tvarumas, narių skaičius, kurie turi užtikrinti, kad politinė valia būtų formuojama patikimų, prognozuojamų ir nemažos dalies piliečių paramą turinčių politinių partijų, priešingu atveju nebūtų pagrindo politinių partijų veiklą vertinti kaip „rimtą“. Esminis Vokietijos politinių partijų įstatyme įtvirtintas reikalavimas politinėms partijoms – dalyvauti federaliniuose ar žemės rinkimuose – politinės partijos statusas prarandamas, jei partija savo vardu šešerius metus šiuose rinkimuose nedalyvauja.

Politinių partijų steigėjais gali būti aktyviąją rinkimų teisę turintys

asmenys. Paprastai tai yra pilnametystės sulaukę piliečiai. Svarbu ir tai, kad užsienio valstybių piliečiai negali būti nei politinių partijų steigėjais, nei dalyvauti politinių partijų veikloje. Štai Sakartvelo Konstitucijos 23 straipsnyje teisė steigti politinę partiją ir dalyvauti jos veikloje suteikiama tik Sakartvelo piliečiams. Analogiškas reikalavimas įtvirtintas Lenkijos Konstitucijos 11 straipsnyje ir Rumunijos Konstitucijos 8 straipsnyje, Slovakijos Konstitucijos 29 straipsnyje ir t. t. Toks reikalavimas susijęs su tautos suvereniteto principu, o išimtis Europos Sąjungos valstybėse yra numatyta tik Europos Sąjungos valstybių piliečiams, kurie gyvena kitoje Europos Sąjungos valstybėje.

Kad politinė partija galėtų rimtai ir atsakingai veikti, nacionalinių valstybių ordinarinėje teisėje gali būti keliami reikalavimai jos steigėjų skaičiui. Pavyzdžiui, Lenkijoje ir Slovakijoje politinę partiją gali įsteigti ne mažiau nei 10 000 rinkimų teisę turinčių piliečių, Norvegijoje – ne mažiau nei 5000, Bulgarijoje – ne mažiau nei 500, Latvijoje ir Slovėnijoje – ne mažiau nei 200. Palyginti, Lietuvoje politinei partijai įsteigti būtini ne mažiau kaip 2000 steigėjų.

4. Politinių partijų finansavimas

Politinių partijų finansavimas yra labai svarbus su partijų veikla susijęs klausimas dėl to, kad partijos veikia konkurencinėje kovoje, o finansinis pranašumas, atsižvelgiant į šiuolaikinių rinkimų kampanijų kaštus, ypač dėl poreikio pasitelkti žiniasklaidą, gali būti transformuotas į didesnę rinkėjų paramą ir atitinkamai didesnį iškovotų mandatų skaičių. Laikai, kai verslo struktūros ar ir patys piliečiai galėjo dosniai ir nevaržomai atsieikėti paramą politinėms partijoms, jau praeitis. Šiais laikais valstybės, reglamentuodamos politinių partijų finansavimo reikalus, bando užtikrinti sąžiningus rinkimus, be rinkėjų papirkinėjimo ar neleistinos reklamos, rinkimus, kuriuose konkuruotų idėjos, o ne pinigai.

Pirmieji bandymai įstatymų lygmeniu reglamentuoti rinkimų kampanijų finansavimą užfiksuoti 1867 m., kai buvo priimtas JAV federalinis

Jūrų asignavimų įstatymas (angl. *Naval Appropriations Bill*), kuris uždraudė laivų statyklų darbuotojams mokėti įnašus politiniais tikslais. Siekiant reformuoti valstybės tarnybą, 1883 m. buvo priimtas Valstybės tarnybos įstatymas (angl. *Civil Service Act*), dar žinomas kaip Pendletono įstatymas (angl. *Pendleton Act*), kuriame buvo įtvirtintas draudimas valstybės tarnautojams teikti paramą politinėms kampanijoms. Šis įstatymas tapo pirmuoju įstatymu, kuriuo siekta reformuoti rinkimų sistemą ir sumažinti politinių partijų įtaką valstybės tarnautojams[592].

Europoje politinių partijų finansavimo įstatymai buvo priimti gerokai vėliau, XX a. antroje pusėje. Europoje pirmoji tai padarė Vokietija, šį įstatymą priėmusi 1966 m. Netrukus ja pasekė ir kitos valstybės: Suomija (1969 m.), Švedija (1972 m.), Norvegija (1973 m.), Austrija (1975 m.), Ispanija ir Portugalija (1977 m.), Danija (1984 m.) ir t. t., o viena paskutiniųjų 2015 m. tai padarė Malta. Vis dėlto yra ir išimčių, pavyzdžiui, politinių partijų finansavimo įstatymo nėra Šveicarijoje, kurioje vyrauja požiūris, kad valstybė neturėtų kištis į privačią politinių partijų veiklos sritį.

2014 m. atliktas politinių partijų ir rinkimų kampanijų finansavimo tyrimas[593] parodė, kad visame pasaulyje buvo bandymų reglamentuoti politikai naudojamas lėšas, tiesa, šių bandymų sėkmės laipsnis skyrėsi. Tyrimo metu nustatyta, kad daugumoje iš 180 tirtų valstybių politinių partijų ir rinkimų kampanijų finansavimo klausimai reguliuoti: 1) nustatant draudimą gauti finansavimą iš tam tikrų šaltinių, 2) apribojant išlaidas kai kurioms reikmėms, 3) nustatant valstybės finansavimo taisykles. Tokiu reguliavimu siekiama užkardyti atitinkamą veiklą ir užtikrinti skaidrias taisykles, pagal kurias finansinės lėšos kaupiamos ir leidžiamos, o

592 LAIDER, P., TUREK, M. The Civil Service Reform Act: 22 Stat. 403 (1883). *In* Basic Documents in Federal Compaign Finance Law. Jagiellonian University Press, 2015. P.11-12. Iš: https://www.cambridge.org/core/books/abs/basic-documents-in-federal-compaign-finance-law/civil-service-reform-act-22-stat-403-1883/1F953B321B5D9662E89954F06A9EB29C.

593 Funding of Political Parties and Election Campaigns. A Handbook on Political Finance. Editors: FALGUERA, E.; JONES, S.; OHMAN, M. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2014. Iš: https://www.idea.int/sites/default/files/publications/funding-of-political-parties-and-election-campaigns.pdf.

jei taisyklės pažeidžiamos, – nubausti pažeidėjus. Beje, šis tyrimas, panašiai kaip ir politinių partijų veiklos reglamentavimo atveju, atskleidė, kad detalus reglamentavimas nebūtinai reiškia tai, kad nustatomos griežtos taisyklės, nei tose šalyse, kuriose tas reglamentavimas yra ne toks detalus.

Prieš aptariant taisykles, taikomas politinių partijų finansavimui, verta paminėti, kad politinėms partijoms paprastai draudžiama gauti finansinę paramą iš užsienio valstybės ir anoniminę paramą. Viena vertus, anoniminė parama draudžiama siekiant politinių procesų skaidrumo, o draudimas gauti finansines lėšas iš užsienio valstybės paaiškinamas nenoru patirti svetimos valstybės įtaką. Kita vertus, šios taisyklės turi išimčių. Pavyzdžiui, anoniminę paramą partijoms gauti leidžiama su sąlyga, kad jos neviršys tam tikros, paprastai nedidelės, sumos. Maltoje anoniminė parama neturi viršyti 50 eurų, Airijoje – 100 eurų, Belgijoje – 125 eurų, Prancūzijoje – 150 eurų, Austrijoje, Vokietijoje ir Italijoje – 500 eurų, Olandijoje – 1000 eurų, Danijoje – apie 2700 ekvivalentu eurais, Rumunijoje – apie 4600 ekvivalentu eurais ir t. t. Gauti paramą iš užsienio valstybės leidžiama Belgijoje, Danijoje ir Vokietijoje, tačiau tokia parama neturi viršyti 1000 eurų, taip pat Liuksemburge, Olandijoje ir Švedijoje. Politinėms partijoms gauti paramą gali būti draudžiama ir iš kitų šaltinių, pavyzdžiui, iš valstybės valdomų įmonių ar įmonių, kurios yra laimėjusios didelės vertės viešuosius pirkimus.

Finansinę paramą politinės partijos gali gauti iš: a) fizinių asmenų, b) verslo subjektų ir c) valstybės.

Iš fizinių asmenų leidžiama gauti parama paprastai reglamentuojama nustatant tam tikrą maksimalią sumą, kurią per metus politinės partijos gali gauti iš vieno asmens. Belgijoje tai yra 500 eurų, Kroatijoje – 4000 eurų, Prancūzijoje – 7500 eurų, Italijoje – 100 000 eurų ir t. t. Analizuojant politinių partijų iš fizinių asmenų gaunamą paramą, pastaruoju metu, su tam tikromis išimtimis (pavyzdžiui, Olandija), ryškėja auganti politinių partijų finansinė priklausomybė nuo kitų šaltinių, pirmiausia valstybės, ir mažėjanti fizinių asmenų paramos dalis partijų biudžetuose.

Verslo subjektų parama politinėms partijoms gali būti vertinama kaip

pavojus šalyje vykstantiems demokratiniams procesams, o tokią paramą draudžiant arba ribojant siekiama apsaugoti politines partijas nuo privačių interesų įtakos. Vis dėlto dėl verslo subjektų galimybės remti politines partijas valstybių praktikos yra skirtingos. Vienur galioja draudimas verslo subjektams teikti politinėms partijoms paramą (pavyzdžiui, Estijoje, Graikijoje, Latvijoje, Liuksemburge, Prancūzijoje ir kt.), kitur tokia parama yra leidžiama (pavyzdžiui, Austrijoje, Čekijoje, Danijoje, Italijoje, Kipre, Suomijoje, Vokietijoje ir kt.). Italijoje verslo subjektai politinėms partijoms gali skirti net 100 000 eurų, tačiau šiuo atveju gali būti svarbu ir tai, kad Italijos politinių partijų valstybė neremia.

Valstybės parama politinėms partijoms skiriama dviem formomis – tiesiogine ir netiesiogine. Tiesioginė parama skiriama partijų veiklai ir rinkimų kampanijoms paremti, o netiesioginė parama – mokesčių lengvatomis, galimybe pasisakyti valstybės valdomos žiniasklaidos priemonėse, politinių partijų veiklai reikiamų patalpų suteikimu ir pan. Kriterijai, kurie taikomi skiriant valstybės paramą politinėms partijoms, paprastai yra politinių partijų per rinkimus gautas balsų skaičius ir partijos rinkimuose iškovotas mandatų skaičius. Bet, pavyzdžiui, Belgijoje, Ispanijoje, Jungtinėje Karalystėje, Olandijoje, Suomijoje, valstybės parama skiriama tik parlamente vietų iškovojusioms partijoms, todėl tai gerokai apsunkina naujų partijų galimybes konkuruoti dėl rinkėjų paramos su parlamentinėmis partijomis.

Paprastai tam, kad partija galėtų pretenduoti į valstybės finansinę paramą, per rinkimus ji turi surinkti 1–3 procentus rinkėjų balsų. Pavyzdžiui, Latvijos politinės partijos, rinkimuose gavusios 2 procentus rinkėjų balsų, už kiekvieną balsą gauna 4,5 euro, o daugiau nei 5 procentus rinkėjų balsų surinkusi partija papildomai gauna 100 000 eurų. Liuksemburge 2 procentus rinkėjų balsų surinkusios partijos gauna 100 000 eurų ir dar po 11 500 eurų už kiekvieną papildomą procentą. Slovakijoje 3 procentus rinkėjų balsų surinkusios politinės partijos už kiekvieną balsą gauna valstybės išmoką, kuri yra lygi 1 procentui nuo vidutinės mėnesinės algos (2020 m. ji sudarė 1133 eurus).

Valstybės finansinė parama politinėms partijoms gali priklausyti ir nuo partijos iškovotų vietų parlamente. Pavyzdžiui, Belgijoje bent vieną vietą žemutiniuose parlamento rūmuose iškovojusiai partijai skiriama 12 5000 eurų, o už senate iškovotą vietą skiriami papildomi 50 000 eurų. Be to, žemutiniuose parlamento rūmuose mandatų laimėjusiai partijai už kiekvieną balsą skiriama 2,5 euro, o jei partija laimi vietų senate – 3,5 euro. Suomijoje valstybės biudžete numatyta suma paskirstoma politinėms partijoms proporcingai parlamente laimėtam mandatų skaičiui, bet valstybės paramą gauna ir 2 procentus rinkėjų balsų surinkusios partijos.

Politinių partijų finansavimo institutas kai kuriose valstybėse pasitelkiamas lyčių lygybei rinkimuose užtikrinti. Pavyzdžiui, remiantis 1998 m. Prancūzijoje ir 2012 m. Airijoje priimtais įstatymais partijoms, kurios nesilaiko kandidatų sąrašuose nustatytos lyčių kvotos (Airijoje kandidatų moterų ar vyrų turi būti bent 40 procentų), mažinama valstybės skiriama parama. Rumunijoje laikytis lyčių balanso partijos skatinamos skiriant papildomą finansavimą, kuris priklauso nuo moterų laimėtų mandatų skaičiaus.

Pastarieji dešimtmečiai liudija augančią politinių partijų priklausomybę nuo valstybės finansinės paramos, kurios dalis partijų biudžetuose kai kuriose valstybėse (pavyzdžiui, Belgijoje, Ispanijoje, Portugalijoje) sudaro apie 80 procentų.

5. Profesinės sąjungos

5.1. Teisė jungtis į profesines sąjungas ir profesinių sąjungų steigimas

Teisė jungtis į profesines sąjungas vertinant istoriniu aspektu yra laikoma tiek demokratinių reformų, tiek valstybių vystymosi katalizatoriumi[594]. Tarptautinė darbo organizacija pripažįsta, kad asociacijų laisvės

594 European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) and Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR). *Joint Guidelines on Freedom of Association*, adopted by the Venice Commission at its 101st Plenary Session (Venice, 12-13 December 2014), CDL-AD(2014)046 par. 4.

principo pripažinimas yra priemonė ne tik padedanti gerinti darbo sąlygas, bet ir sukurianti taiką[595]. Pirmosios profesinės sąjungos pasaulyje pradėtos kurti XVIII a. viduryje. Gana ilgai jų veiklą draudė nacionaliniai valstybių įstatymai, ir tik XIX a. pabaigoje daugelyje Europos valstybių buvo panaikinta baudžiamoji atsakomybė už profesinių sąjungų veiklą ir jos buvo galutinai įteisintos[596]. Labai svarbi įtvirtinant teisę jungtis į profesines sąjungas buvo tarptautinė bendruomenė, ypač – Tarptautinė darbo organizacija, kuri asociacijų laisvės principą pripažįsta vienu iš pamatinių darbo teisės principų. Ši organizacija yra priėmusi keliolika konvencijų ir rekomendacijų, deklaruojančių ir įtvirtinančių atskirus asociacijų laisvės aspektus darbo teisėje: 1948 m. konvencija Nr. 87 dėl asociacijų laisvės ir teisės jungtis į organizacijas gynimo; 1949 m. konvencija Nr. 98 dėl teisės jungtis į organizacijas ir vesti kolektyvines derybas principų taikymo; 1971 m. konvencija Nr. 135 dėl darbuotojų atstovų gynimo ir jiems teikiamų galimybių įmonėje; 1981 m. konvencija Nr. 154 dėl kolektyvinių derybų skatinimo; 1921 m. konvencija Nr. 11 dėl žemės ūkio darbuotojų teisės jungtis į asociacijas ir vienytis; 1971 m. rekomendacija Nr. 143 dėl darbuotojų atstovų; 1981 m. rekomendacija Nr. 163 dėl kolektyvinių

595 Tarptautinės darbo organizacijos Konstitucija, priimta 1919 m. balandžio 1 d., https://www.refworld.org/docid/3ddb5391a.html.

596 KASILIAUSKAS, N. *Profesinės sąjungos Lietuvoje: teisinio statuso problemos*. Vilnius: Teisės namai, 2008, p. 18.

derybų[597].

Tarptautiniu lygmeniu bene pirmą kartą visuotinai teisė steigti ir jungtis į profesines sąjungas buvo pripažinta 1948 metais Visuotinėje žmogaus teisių deklaracijoje (23 straipsnio 4 dalis). Fundamentalios profesinių sąjungų steigimosi ir veiklos garantijos vėliau buvo pakartotos ir įtvirtintos kituose tarptautiniuose teisės aktuose: Tarptautinio pilietinių ir politinių teisių pakto (1966 m.) 22 straipsnyje, Tarptautinio ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių pakto (1966 m.) 8 straipsnyje.

Regioniniu lygmeniu tarptautiniai teisės aktai taipogi pripažįsta ir garantuoja darbuotojų asociacijos laisvę. Kaip antai, Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos (1950 m.) 11 straipsnyje įtvirtinta asmenų teisė jungtis į asociacijas, rengti taikius susirinkimus ir *expressis verbis* įvardijama teisė steigti ir jungtis į profesines sąjungas. Šiame straipsnyje be to nurodoma, kad naudojimuisi šia teise negali būti taikomi jokie apribojimai, išskyrus tuos atvejus, kuriuos numato įstatymas ir kurie yra būtini demokratinėje visuomenėje valstybės ar visuomenės saugumo interesams, siekiant užkirsti kelią teisės pažeidimams ar nusikaltimams, gyventojų sveikatai ir dorovei ar kitų asmenų teisėms bei laisvėms apsaugoti. Konvencijoje garantuojamos profesinių sąjungų steigimosi ir

VII

597 Konvencijos Nr. 87 ir 98 yra dvi iš aštuonių vadinamųjų fundamentalių Tarptautinės darbo organizacijos konvencijų: konvencija Nr. 87 ne tik garantuoja darbuotojų teisę steigti profesines sąjungas ir į jas jungtis (2 straipsnis) bei užtikrina šių organizacijų veiklos laisvę (3 straipsnis), bet kartu įpareigoja valstybes, ratifikavusias konvenciją, imtis visų reikiamų bei tinkamų priemonių, garantuojančių darbuotojams bei darbdaviams galimybes laisvai naudotis teise jungtis į organizacijas (11 straipsnis). konvencija Nr. 98 sukuria tam tikrą teisės jungtis į profesines sąjungas garantijos mechanizmą ir tokiu būdu užtikrina konvencijoje Nr. 87 įtvirtintos fundamentalios darbuotojų teisės efektyvų įgyvendinimą. Konvencijos 1 straipsnyje nurodoma, kad darbuotojai turi būti tinkamai ginami nuo diskriminacijos veiksmų, neleidžiančių jiems jungtis į organizacijas darbe, t. y. ginami nuo veiksmų, kuriais norima: (a) darbuotoją priimti į darbą arba palikti jį dirbti su sąlyga, kad jis nestos į profesinę sąjungą arba išstos iš jos; (b) atleisti darbuotoją arba padaryti jam žalos kitokiu būdu dėl jo narystės profesinėje sąjungoje ar dalyvavimo jos veikloje ne darbo metu, arba, esant atitinkamam darbdavio sutikimui, ir darbo metu. Dar daugiau, Konvencijos 2 straipsnyje įtvirtinta tai, jog profesinės sąjungos turi būti tinkamai ginamos nuo bet kokio kišimosi į jų steigimo, veiklos bei valdymo reikalus iš jų pačių, jų agentų arba narių pusės, o tokiais neteisėtais veiksmais laikomi veiksmai, kuriais skatinama steigti profesines sąjungas, vadovaujamas darbdavių arba jų organizacijų, taip pat remti profesines sąjungas finansiškai ar kitokiu būdu norint, kad šios organizacijos taptų darbdavių arba jų organizacijų kontroliuojamos.

veiklos teises detalizuoja specializuota tarptautinė sutartis Europos socialinė chartija (1961 m.), kuri buvo peržiūrėta priėmus Europos socialinę chartiją (pataisytą) (1996 m.). Chartijos 5 straipsnyje garantuojama darbuotojų, siekiančių apsaugoti savo ekonominius ir socialinius interesus, teisė laisvai jungtis į nacionalines ir tarptautines organizacijas, o valstybės narės įpareigojamos savo nacionalinės teisės normomis nevaržyti šios laisvės arba jų netaikyti taip, kad ją varžytų.

Sutartis dėl Europos Sąjungos Veikimo 152 straipsnį, Europos Sąjunga, atsižvelgdama į nacionalinių sistemų įvairovę, pripažįsta ir remia socialinių partnerių vaidmenį savo lygiu, remia socialinių partnerių dialogą, kartu gerbdama jų savarankiškumą. Ir nors sutinkamai su Sutarties 153 straipsnio nuostatomis, Europos Sąjunga remia ir papildo valstybių narių veiklą, *inter alia* atstovavimo darbuotojų ir darbdavių interesams bei šių interesų ir bendrų sprendimų kolektyvinio gynimo srityje, tačiau pagal šio straipsnio 5 dalį Europos Sąjunga neturi kompetencijos spręsti klausimų dėl teisės jungtis į asociacijas, teisės streikuoti arba teisės imtis lokautų. Šių teisių realizavimas išimtinai paliekamas nacionalinei valstybių narių kompetencijai. Tačiau savo vertybinį požiūrį į asociacijų laisvės principą ir jo realizavimą darbo santykiuose Europos Sąjunga labai aiškiai deklaruoja Pagrindinių teisių chartijoje: kiekvienas turi teisę laisvai rinktis į taikius susirinkimus, taip pat laisvę jungtis kartu su kitais į visų lygių asociacijas, ypač politinėje, profesinėje ir pilietinėje srityse, įskaitant teisę steigti profesines sąjungas ir stoti į jas ginti savo interesų (12 straipsnis); darbuotojams ar jų atstovams turi būti atitinkamu lygiu garantuota informacija ir konsultacijos reikiamu laiku Sąjungos ir nacionalinės teisės aktų bei praktikos nustatytais atvejais ir sąlygomis (27 straipsnis); darbuotojai ir darbdaviai arba atitinkamos jų organizacijos pagal Europos Sąjungos teisę ir nacionalinius teisės aktus bei praktiką turi teisę derėtis ir atitinkamu lygiu sudaryti kolektyvinius susitarimus, o interesų konflikto atveju imtis kolektyvinių veiksmų, įskaitant streikus, savo interesams apginti (28 straipsnis).

Teisė jungtis į profesines sąjungas, kaip specifinė asociacijų laisvės

forma, pripažįstama visose demokratinėse valstybėse. Ši teisė daugelio valstybių konstitucijose įtvirtinta *expressis verbis*, kaip antai Bulgarijos Konstitucijos 49 straipsnyje[598], Čekijos Pagrindinių teisių ir laisvių sąvados 27 straipsnyje, Estijos – 29 straipsnis; Islandijos – 74 straipsnis, Japonijos – 28 straipsnis, Kipro – 21 straipsnis, Lenkijos – 12 ir 59 straipsniai, Norvegija – 101 straipsnis, Rumunija – 40 straipsnis; Slovėnija – 76 straipsnis.

Kai kurių valstybių konstitucijos suteikia ypatingą konstitucinį svorį kolektyviniam darbuotojų atstovavimui. Kaip antai, Italijos Konstitucijoje ne tik tiesiogiai laiduojama profesinių sąjungų steigimosi laisvė (39 straipsnis), bet jau pirmame Konstitucijos straipsnyje pabrėžiama, kad „Italija – demokratinė respublika, pagrįsta darbu“, o asmenims laiduoja ne tik teises, bet ir reikalauja jų vykdyti pareigas, kylančias be kita ko iš ekonominio ir socialinio solidarumo (2 straipsnis). Literatūroje ši konstitucinė socialinių ir ekonominių teisių bei pareigų sistema laikoma unikalia valstybės socialine orientacija ir konstituciniu darbo politikos formavimo pavyzdžiu[599]. Maltos Konstitucijoje nustatyta, kad niekam negali būti ribojama asociacijų laisvė ir pabrėžiama, kad šis ribojimas ypatingai neleistinas steigiant profesines sąjungas (42 straipsnio 1 dalis). Ispanijos Konstitucijoje asociacijų laisvės principas darbo santykiuose pripažįstamas vienu iš valstybės demokratinės santvarkos pagrindų ir tiesiogiai įtvirtintas įvadiniame 7-ame straipsnyje. Pažymėtina, kad Ispanijos Konstitucija vienodai deklaruoja tiek darbuotojų, tiek darbdavių asociacijos laisvę. Tačiau detaliau reglamentuoja tik profesinių sąjungų, kaip darbuotojus atstovaujančių organizacijų, konstitucinį statusą (28 straipsnis).

Dar kitose valstybėse teisė jungtis į profesines sąjungas *expressis verbis* konstitucijose nėra įtvirtinta, bet išplaukia arba iš bendrųjų konstitucinės asociacijų laisvės principų, arba profesinių sąjungų konstitucinis statusas laiduojamas per specialaus įstatyminio reguliavimo nurodymą:

598 Šiame skyriuje cituojant užsienio valstybių konstitucijas naudoti tekstai iš *Pasaulio valstybių konstitucijos*, I–III tomai. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2016.

599 Šiuolaikinė konstitucija: studijos apie užsienio šalių konstitucinį reguliavimą. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005, p. 149-150.

- Nyderlandų Konstitucijoje teisė jungtis į profesines sąjungas atskirai nuo bendros asociacijų laisvės (8 straipsnis) nėra garantuojama, taip pat tiesiogiai nėra garantuojamos nei individualios, nei kolektyvinės darbuotojų teisės, o nurodoma, kad „taisyklės, susijusios su dirbančiųjų teisiniu statusu ir apsauga bei jų dalyvavimu bendrai priimant sprendimus[600], nustatomos parlamento įstatyme“ (19 straipsnis);
- Argentinoje Konstitucija tiesiogiai neįtvirtina darbuotojų teisės jungtis į profesines sąjungas, tačiau *expressis verbis* Konstitucijoje mini pačias profesines sąjungas ir joms garantuoja veiklos laisves bei garantijas (14bis straipsnis);
- Liuksemburge Konstitucija tiesiogiai negarantuoja asociacijų laisvės jungiantis į profesines sąjungas, bet nustato, kad įstatymas garantuoja profesinių sąjungų laisves ir reglamentuoja teisę streikuoti (11 straipsnis);
- Suomijos Konstitucijoje teisė jungtis į profesines sąjungas kildinama iš konstitucinės asociacijų laisvės (13 straipsnis), tačiau Konstitucija nurodo, kad profesinių sąjungų steigimo ir organizavimo laisvę turi garantuoti įstatymai, taigi įstatymams sutiekiama teisė detalizuoti šių organizacijų steigimo ir veiklos klausimus;
- Graikijos Konstitucijoje laiduojama asmenų laisvė vienytis (23 straipsnio 1 dalis), tačiau tiesiogiai teisė steigti ir jungtis į profesines sąjungas neįtvirtinta. Tačiau Konstitucijos 23 straipsnio 2 dalyje įtvirtinant teisę streikuoti nurodoma, kad šias protesto akcijas gali organizuoti tik teisėtai įsteigtos profesinės sąjungos, o Konstitucijos 22 straipsnio aiškinamojoje sąlygoje nurodoma, kad „darbo sąlygos [minimos šiame straipsnyje] apima ir profesinių sąjungų mokesčius;

600 Dalyvavimas priimant sprendimus (angl. *codetermination)* – tai darbuotojų ir juos atstovaujančių organizacijų ar kitų darbuotojų atstovų dalyvavimas tiek darbdaviui priimant sprendimus, aktualius darbuotojų teisinei ir socialinei padėčiai, tiek ir dalyvavimas kolektyvinių derybų, socialinės partnerystės santykiuose su darbdaviais ir jų organizacijomis.

- Belgijos Konstitucija įtvirtina bendrą asmenų teisę jungtis į organizacijas, bet tiesiogiai neįtvirtina darbuotojų teisės burtis į profesines sąjungas, taip pat nereguliuoja profesinių sąjungų teisinio statuso, tačiau garantuoja darbuotojų teisę į informavimą ir konsultavimą bei kolektyvines derybas (23 straipsnis), t. y. pripažįsta kolektyvines darbuotojų teises, kurios paprastai realizuojamos per darbuotojų atstovus, visų pirma, – profesines sąjungas;
- Latvijos Konstitucija *expressis verbis* konkrečiai darbuotojų teisės vienytis į profesines sąjungas nenumato, bet tiesiogiai garantuoja, kad „valstybė gina profesines sąjungas“ (108 straipsnis).

Kroatijos Konstitucijos 43 straipsnyje (1 dalis) laiduojama bendra asociacijos laisvė, kurios pagrindu kiekvienam asmeniui garantuojama teisė laisvai jungtis į organizacijas „siekiant apsaugoti viešuosius interesus ar skleisti socialinius, ekonominius, nacionalinius, kultūrinius ar kitus įsitikinimus ir tikslus“. Pastebėtina, kad ta pati konstitucinė nuostata konkretizuojama (tos pačios 43 straipsnio 1 dalies antras sakinys) nustatant, kad siekiant minėtų tikslų ir laikantis įstatymo kiekvienas gali laisvai vienytis į profesines sąjungas ir kitas asociacijas, prisijungti prie jų ar iš jų išstoti. O teisė kurti profesines sąjungas dar kartą konkretizuojama Konstitucijos 60 straipsnyje, kuris garantuoja ir teisę steigti profesines sąjungas.

Atkreiptinas dėmesys, kad Portugalijoje Konstitucija garantuoja ne tik profesinių sąjungų veikimo laisvę (55 straipsnis), bet tiesiogiai numato ir kitų darbuotojų atstovų – darbuotojų komitetų sudarymą ir jų dalyvavimą įmonės valdyme bei sprendimų, turinčių įtakos įmonės darbuotojų teisinei padėčiai, priėmime (54 straipsnis).

Lietuvoje asociacijos laisvės principas taip pat yra konstitucinis. Konstitucijos 35 straipsnyje įtvirtinta piliečių teisė vienytis į bendrijas, politines partijas ar asociacijas, jei šių tikslai ir veikla nėra priešingi Konstitucijai ir įstatymams, o šio straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad niekas negali būti verčiamas priklausyti kokiai nors bendrijai, politinei partijai ar asociacijai. Kai kurioms susivienijimų rūšims, pavyzdžiui, profesinėms sąjungoms,

Konstitucijoje yra nustatytas ir atskiras teisinis reguliavimas[601].

Konstitucijos 50 straipsnyje deklaruojama profesinių sąjungų teisė laisvai kurtis ir veikti savarankiškai, taip pat pabrėžiama, kad šios asociacijos steigiamos konkrečiam tikslui – ginti darbuotojų profesines, ekonomines bei socialines teises ir interesus. Konstitucinis Teismas plėtodamas savo doktriną dėl profesinių sąjungų teisinio statuso ir veiklos, yra konstatavęs ir tai, kad Konstitucijos 50 straipsnis yra susijęs su Konstitucijos 35 straipsniu, kuriame laiduojama piliečių teisė laisvai vienytis į bendrijas ar asociacijas, jei šių tikslai ir veikla nėra priešingi Konstitucijai ir įstatymams. Konstitucijoje įtvirtinti profesinių sąjungų statusas ir veiklos pagrindiniai principai kartu su Konstitucijos preambulėje skelbiamu atviros, teisingos, darnios pilietinės visuomenės ir teisinės valstybės siekiu bei Konstitucijoje įtvirtintu Lietuvos valstybės demokratiniu pobūdžiu suponuoja profesinių sąjungų autonomiškumo valstybės, jos institucijų atžvilgiu principą. Šiame kontekste Teismas pažymėjo, kad Konstitucijos 50 straipsnio 1 dalies nuostata, jog profesinės sąjungos kuriasi laisvai ir veikia savarankiškai, *inter alia* reiškia, kad profesinės sąjungos yra nepriklausomos nuo valstybės valdžios, kitų valstybės institucijų, nuo darbdavių bei jų organizacijų, kitų organizacijų. Tik laisvai susikūrusios ir nepriklausomai nuo valstybės valdžios, kitų valstybės institucijų, nuo darbdavių bei jų organizacijų, kitų organizacijų veikiančios profesinės sąjungos gali ginti darbuotojų profesines, ekonomines ir socialines teises bei interesus. Pagal Konstituciją negali būti nustatytas toks teisinis reguliavimas, kuris varžytų ar paneigtų profesinių sąjungų konstitucinę teisę kurtis laisvai ir veikti savarankiškai ginant darbuotojų profesines, ekonomines ir socialines teises bei interesus[602].

Profesinės sąjungos, kaip kolektyvinis darbuotojų atstovavimo

601 Konstitucinio Teismo 2004 m. liepos 1 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo statuto (1998 m. gruodžio 22 d. redakcija) 15 straipsnio 4 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 105-3894.

602 Konstitucinio Teismo 2003 m. rugsėjo 30 d. nutarimas „Dėl teisės aktų, kuriais buvo sprendžiami iki Lietuvos nepriklausomos valstybės atkūrimo Lietuvoje veikusių valstybinių profesinių sąjungų valdyto turto klausimai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 2003, Nr. 93-4223.

subjektas, išsiskiria savo organizavimo pobūdžiu. Profesinė sąjunga yra organizacija, galinti veikti kaip savarankiškas teisinių santykių subjektas, gebanti sukaupti ir išreikšti bendrą jos narių valią. Profesinės sąjungos teisinis statusas ir jos korporatyvinis pobūdis nepriklauso nuo individualių narių įstojimo ar pasitraukimo. Be to, profesinė sąjunga kaip organizacija naudojasi struktūra, kuri padeda tokios organizacijos poziciją išreikšti per jos organus[603]. Kitaip tariant, profesinėms sąjungoms suteikiama nepriklausomumo nuo valstybės ir darbdavių garantija ir jos veikia kaip savarankiškos organizacijos, kurių esminis tikslas yra darbuotojų atstovavimas tiek pas atskirą darbdavį (įmonę), tiek ekonominės veiklos šakos ar nacionaliniu, o pastaraisiais dešimtmečiais – ir tarptautiniu lygiu.

Kalbant apie profesinių sąjungų steigimą reikia pasakyti, kad beveik visose valstybėse jų steigimo ir veiklos ypatumus reguliuoja įstatymai. Paprastai nustatomi minimalieji reikalavimai, kuriuos turi atitikti steigiamos profesinės sąjungos, kaip antai minimalus profesinės sąjungos narių skaičius. Pavyzdžiui, Estijoje minimalus profesinės sąjungos steigėjų skaičius yra 5 (Profesinių sąjungų įstatymo 7 straipsnis)[604], Lenkijoje – 10 (Profesinių sąjungų įstatymo 12 straipsnis)[605], Latvijoje – ne mažiau kaip 15 steigėjų arba ¼ visų įmonės darbuotojų, bet ne mažiau kaip 5 darbuotojai (Profesinių sąjungų įstatymo 7 straipsnis)[606]. Lietuvoje reikalaujama, kad darbdavio (įmonės, įstaigos) lygmeniu veikiančiai profesinei sąjungai įsteigti būtina, kad ji turėtų dvidešimt steigėjų arba steigėjais būtų ne mažiau kaip 1/10 visų darbdavio darbuotojų, bet ne mažiau kaip trys (Darbo kodekso 179 straipsnis)[607].

Kitas dažnai nustatomas imperatyvus profesinių sąjungų steigimo kriterijus yra profesinių sąjungų registravimas. Net darbo teisės teorijoje ir

603 WAAS, B. Who is Allowed to Represent the Employees? The Capacity of Trade Unions to Bargain Collectively in German Law. Iš: *Darbo rinka XXI amžiuje: lankstumo ir saugumo paieškos. Vilnius: Standartų spaustuvė*, 2011, p. 164–178.

604 Trade Unions Act, RT I 2000, 57, 372.

605 Ustawa o związkach zawodowych, Dz. U. 1991 Nr 55 poz. 234.

606 Trade Union Law, Latvijas Vēstnesis, 60, 25.03.2014.

607 Lietuvos Respublikos darbo kodeksas. TAR, 2016, Nr. 23709.

tarptautinėje praktikoje nėra vienos nuomonės, ar toks reikalavimas tikrai atitinka asociacijų laisvės principą. Vis dėlto šiandien daugelyje valstybių įstatymuose yra įtvirtintas reguliavimas, pagal kurį naujai įsteigta profesinė sąjunga turi įregistruoti savo įstatus nurodytame valstybės registre, kaip antai, Lenkijoje (Profesinių sąjungų įstatymo 7 straipsnis), Latvijoje (Profesinių sąjungų įstatymo 9–10 straipsniai), Estijoje (Profesinių sąjungų įstatymo 6 straipsnis) ir kt. O Italijos Konstitucijoje tiesiogiai numatyta, kad įstatymų nustatyta tvarka turi registruotis vietos arba centrinės valdžios institucijose (39 straipsnio 2 dalis), o registracijos metu tikrinama, ar profesinės sąjungos įstatai užtikrina, kad organizacijos veikla bus grindžiama demokratinėmis vertybėmis (39 straipsnio 3 dalis). Reikalavimas užsiregistruoti specialiame profesinių sąjungų registre įtvirtintas ir Argentinos Konstitucijoje (14bis straipsnis).

Pažymėtina, kad reikalavimas profesinėms sąjungoms registruotis specialiuose registruose, o taip pat reikalavimas įgyti juridinio asmens statusą nėra laikomi pertekliniais ir tarptautinės teisės aspektu, jeigu tokie reikalavimai yra aiškūs, iš anksto žinomi ir įtvirtinti įstatymuose. Venecijos komisija[608] nurodo, kad reikalavimas įgyti juridinio asmens statusą yra pateisinamas, kai profesinė sąjunga siekia dalyvauti civiliniuose teisiniuose santykiuose, sudaryti sandorius, siekti finansinės paramos ir pan. Taip pat pažymima, kad registracijos procesas negali būti apsunkintas ir be kuriuo atveju negali būti sudėtingesnis negu nustatytas kitiems (pavyzdžiui, verslo veikla užsiimantiems) juridiniams asmenims.

Kalbant apie darbo santykių dalyvių asociacijos teisę, atkreiptinas dėmesys ir į kitos darbo santykių šalies – darbdavių jungimosi į organizacijas specifiką. Pažymėtina, kad tarptautinė teisė imperatyviai nenustato pareigos darbdavių asociacijų laisvės principą pripažinti ta pačia apimtimi kaip darbuotojams. Laikoma, kad darbdaviai gali burtis į organizacijas naudodamiesi bendraja konstitucine asociacijų laisve, kurios pagrindu

608 Žr. plačiau: European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) and Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR). *Joint Guidelines on Freedom of Association*, adopted by the Venice Commission at its 101st Plenary Session (Venice, 12-13 December 2014), CDL-AD(2014)046.

yra garantuojama bet kokių viešuosius interesus ginančių organizacijų steigimas ir veikla. Tačiau kai kurių valstybių konstitucijose tokia darbdavių teisė yra įtvirtinama *expressis verbis* ir jai suteikiama daugmaž lygiavertė konstitucinė apsauga kaip ir profesinėms sąjungoms. Kaip antai, Bulgarijos Konstitucijos 49 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad darbdaviai gali jungtis į asociacijas savo ekonominiams interesams ginti; tokią teisę taip pat garantuoja Estijos Konstitucijos 29 straipsnis; Kroatijos – 60 straipsnis, Lenkijos – 59 straipsnis; Rumunijos – 40 straipsnis. Lietuvoje Konstitucija tiesiogiai nenumato darbdavių asociacijos laisvės, todėl tokių organizacijų steigimui ir jų veiklos užtikrinimui taikoma Konstitucijos 35 straipsnio apsauga.

5.2. Profesinių sąjungų teisės ir jų narių garantijos

Profesinės sąjungos yra išskirtinis subjektas, kuriam suteikiamos tik jam, kaip darbuotojų atstovui, būdingos teisės ir veiklos garantijos. Pavyzdžiui, Lietuvos Konstitucijos 50 straipsnyje deklaruojama profesinių sąjungų teisė laisvai kurtis ir veikti savarankiškai, taip pat pabrėžiama, kad šios asociacijos steigiamos konkrečiam tikslui – ginti darbuotojų profesines, ekonomines bei socialines teises ir interesus. Interpretuodamas šias Konstitucijos nuostatas, Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas yra pabrėžęs, kad profesinės sąjungos yra savanoriškos ir savarankiškos darbuotojų organizacijos; į profesinę sąjungą darbuotojai stoja tam, kad galėtų geriau, tai yra organizuotai, ginti savo teises; asmuo, stodamas į profesinę sąjungą, laisva valia pasirenka šią organizaciją kaip vieną iš savo darbo teisių bei interesų gynimo formų[609]. Konstitucinis Teismas plėtodamas savo doktriną dėl profesinių sąjungų teisinio statuso ir veiklos, yra konstatavęs ir tai, kad Konstitucijoje įtvirtinti profesinių sąjungų statusas ir veiklos pagrindiniai principai kartu su Konstitucijos preambulėje skelbiamu atviros, teisingos, darnios pilietinės visuomenės ir teisinės valsty-

609 Konstitucinio Teismo 1999 m. sausio 14 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos profesinių sąjungų įstatymo preambulės 2 dalies, 10 straipsnio 4 dalies, 17 straipsnio, 18 straipsnio 1 dalies, 21 straipsnio ir 23 straipsnio 2 dalies atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, *Valstybės žinios,* 1999, Nr. 9-199.

bės siekiu bei Konstitucijoje įtvirtintu Lietuvos valstybės demokratiniu pobūdžiu suponuoja profesinių sąjungų autonomiškumo valstybės, jos institucijų atžvilgiu principą. Šiame kontekste Teismas pažymėjo, kad Konstitucijos 50 straipsnio 1 dalies nuostata, jog profesinės sąjungos kuriasi laisvai ir veikia savarankiškai, *inter alia* reiškia, kad profesinės sąjungos yra nepriklausomos nuo valstybės valdžios, kitų valstybės institucijų, nuo darbdavių bei jų organizacijų, kitų organizacijų. Tik laisvai susikūrusios ir nepriklausomai nuo valstybės valdžios, kitų valstybės institucijų, nuo darbdavių bei jų organizacijų, kitų organizacijų veikiančios profesinės sąjungos gali ginti darbuotojų profesines, ekonomines ir socialines teises bei interesus. Pagal Konstituciją negali būti nustatytas toks teisinis reguliavimas, kuris varžytų ar paneigtų profesinių sąjungų konstitucinę teisę kurtis laisvai ir veikti savarankiškai ginant darbuotojų profesines, ekonomines ir socialines teises bei interesus.[610]

Akivaizdu, kad profesinių sąjungų veikla apima platų veiklų spektrą, o jų vykdomos funkcijos, visada turi būti grindžiamos specifiniu šių organizacijų steigimo ir veikimo teisiniu principu – darbuotojų teisių ir interesų atstovavimu ir gynimu. Tik šį principą įgyvendinanti ir užtikrinanti veikla gali būti laikoma teisėtu profesinės sąjungos veikimu, kuriam taikoma tiek tarptautinė, tiek konstitucinė teisinė apsauga.[611]

Kaip jau buvo minėta, daugelio valstybių konstitucijos, kurios tiek tiesiogiai, tiek netiesiogiai laiduoja jungimosi į profesines sąjungas teisę, profesinių statuso išsamiai neapibrėžia suteikdamos diskreciją tai nustatyti įstatymais. Pavyzdžiui, Ispanijos Konstitucijos 7 straipsnyje nustatyta, kad profesinės sąjungos steigiamos ir veikia laisvai, kiek tai leidžiama

610 Konstitucinio Teismo 2003 m. rugsėjo 30 d. nutarimas „Dėl teisės aktų, kuriais buvo sprendžiami iki Lietuvos nepriklausomos valstybės atkūrimo Lietuvoje veikusių valstybinių profesinių sąjungų valdyto turto klausimai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 2003, Nr. 93-4223.

611 PETRYLAITĖ, D; PETRYLAITĖ, V. *Profesinių sąjungų veiklos laisvė: teisinės garantijos ir baudžiamoji atsakomybė*. Lietuvos baudžiamosios justicijos teisė: patirtis ir ateitis: recenzuotų mokslinių straipsnių rinkinys. *Liber amicorum* profesoriui Gintarui Švedui (sud. ir moks. red. Jonas Prapiestis). Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2024; p. 310 – 329.

Konstitucijos ir įstatymo, o 28 straipsnyje nustatyta, kad teisės jungtis į profesines sąjungas apribojimus gali numatyti tik įstatymas.

Vis dėlto daugumoje konstitucijų *expressis verbis* nėra numatyta, kad profesinių sąjungų teisinį statusą apibrėžia, detalizuoja įstatymai, bet tiek iš pačių konstitucinių nuostatų, tiek iš teisėkūros tradicijų bei praktikos toks reguliavimas išplaukia ir (ar) yra būtinas. Pavyzdžiui, Italijos Konstitucijos 39 straipsnio 4 dalyje nustatyta, kad tik registruotoms ir juridinio asmens statusą įgijusioms bei atitinkančioms atstovaujamųjų narių skaičiaus reikalavimus (reprezentatyvumo kriterijų) yra suteikiama teisė sudaryti *erga omnes* galią turinčias kolektyvines sutartis. Tačiau tiek praktikoje, tiek teorijoje ši konstitucinė nuostata laikoma „negyva", nes iki šiol nėra priimtas specialus įstatymas, kuris nustatytų šios konstitucinės taisyklės taikymą[612]. Kaip jau minėta, Latvijos Konstitucijoje nustatyta, kad „valstybė gina profesines sąjungas" (108 straipsnis), tačiau Konstitucija nekonkretizuoja to gynimo mechanizmo, todėl akivaizdu, kad tokiu būdu suteikiama diskrecija įstatymų leidėjui šį mechanizmą nustatyti įstatymu.

VII

Profesinių sąjungų teisinio statuso konstitucinio reglamentavimo kontekste išsiskiria Portugalijos konstitucinė tradicija. Šios valstybės konstitucijoje profesinių sąjungų statusui skirti du straipsniai (55 ir 56 straipsniai), kuriuose ne tik laiduojama profesinių sąjungų steigimo ir jų veiklos laisvė, bet ir detaliai atskleidžiamas šios laisvės turinys (kaip antai, savarankiškas vidaus struktūros ir darbo organizavimas, teisė kurtis ir veikti skirtinguose socialinės partnerystės lygmenyse, nario mokesčio mokėjimo klausimai, apsauga nuo diskriminacijos ir pan.), taip pat nurodomos esminės profesinių sąjungų veiklos sritys (kaip antai, dalyvavimas įstatymų leidyboje, kolektyvinėse derybose ir pan.).

Esmines konstitucines profesinių sąjungų funkcijas išvardija ir Argentinos Konstitucija – kolektyvinės derybos, taikinimo procedūros, ieškinių teikimas teismui bei streikų organizavimas (14bis straipsnis).

Nors asociacijų laisvė ir darbuotojų teisė steigti bei jungtis į profesines

612 ALDO DE, M; ACCARDO, P; MAMMONE, G. *National Labour Law Profle: Italy*. ILO, https://www.ilo.org/ifpdial/information-resources/national-labour-law-profiles/WCMS_158903/lang--en/index.htm.

sąjungas pripažįstama fundamentalia teise, tačiau tiek tarptautinė teisė, tiek konstitucinė tradicija pripažįsta, kad galimi atvejai kuomet šiai teisei absoliuti garantija netaikoma ir ji gali būti apribota ar net uždrausta. Tačiau tokie atvejai turi būti itin reti, griežtai reglamentuoti įstatymais ir būtini demokratinėje visuomenėje nacionalinio ar visuomenės saugumo, viešosios tvarkos, visuomenės interesų ar kitų asmenų teisių ir laisvių apsaugos užtikrinimui (Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 11 straipsnis). Taip pat pažymima, kad tokie ribojimai bet kuriuo atveju turi būti proporcingi ir savo esme apskritai nepaneigti pačios asociacijų laisvės esmės[613]. Tarptautinėje teisėje (kaip antai, Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijoje, Tarptautinės darbo organizacijos konvencijose, Europos socialinėje chartijoje (pataisytoje) ir kt.) sutinkama, kad asociacijos laisvės apribojimai yra galimi asmenims, tarnaujantiems karinėse pajėgose, policijoje. Iš esmės tokie patys apribojimai sutinkami ir nacionalinėje teisėje. Vienose valstybėse šie apribojimai tiesiogiai įtvirtinti konstitucijose: Kipro Konstitucijos 21 straipsnio 5 dalyje numatyta galimybė įstatymais nustatyti asociacijų laisvės apribojimus karinių pajėgų ir policijos pareigūnams; Kroatijos Konstitucijoje – profesinių sąjungų kūrimas ginkluotose pajėgose ir policijoje gali būti ribojamas įstatymu (60 straipsnis). Kitų valstybių konstitucijos neįvardija konkrečių asmenų ar jų profesinių grupių, kurioms gali būti ribojama asociacijų laisvė, bet nurodo atvejus ir būdus, kada ir kokia tvarka šie ribojimai gali būti numatyti: Čekijos Konstitucijos 27 straipsnio 3 dalyje nurodyta, kad profesinių sąjungų veikla ir jų steigimas gali būti apriboti tik įstatymu ir tik tais atvejais, kai tai būtina demokratinėje visuomenėje apsaugoti valstybę, palaikyti viešąją tvarką arba užtikrinti kitų asmenų teises ir interesus; Lenkijos Konstitucijoje nustatyta, kad galimi tik tokie asociacijų laisvės apribojimai, kuriuos nustato įstatymai ir kurie leidžiami pagal Lenkiją saistančias tarptautines sutartis (59 straipsnio

613 Žr. plačiau: European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) and Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR). *Joint Guidelines on Freedom of Association*, adopted by the Venice Commission at its 101st Plenary Session (Venice, 12-13 December 2014), CDL-AD(2014)046.

4 dalis). Dar kitose konstitucijoje (kaip ir Lietuvos) konkretūs asociacijų laisvės ribojimai darbuotojų ir pareigūnų atžvilgiu neįtvirtinami, bet tokio teisinio reguliavimo galimybė įstatymuose nepaneigiama, žinoma, kompleksiškai laikantis bendrųjų konstitucinių ir tarptautinių asociacijų laisvės standartų.

Vienu iš svarbiausių asociacijų laisvės kalbant apie profesines sąjungas ir jų veiklą aspektų yra profesinių sąjungų narių (dažniausiai šių organizacijų lyderių) apsauga nuo diskriminavimo. Kitaip tariant, profesinės sąjungos nariai yra ginami nuo veiksmų, kuriais norima juos atleisti iš darbo arba padaryti žalos kitokiu būdu dėl jų narystės profesinėje sąjungoje ar dalyvavimo jos teisėtoje veikloje. Tarptautinė teisė yra suformulavusi pagrindines teisinės apsaugos priemones, kurios sudaro vadinamąjį profesinių sąjungų lyderių ir kitų darbuotojų atstovų apsaugos nuo nediskriminavimo paketą: i) detalus ir tikslus aplinkybių, galinčių pateisinti darbuotojų atstovų atleidimą, nustatymas; ii) reikalavimas konsultuotis, gauti nuomonę ar tam tikro nepriklausomo organo sutikimą prieš atleidžiant darbuotojų atstovą; iii) numatymas specialios procedūros ginant darbuotojų atstovų, kurie mano jog jų darbo santykiai buvo nepagrįstai nutraukti ar kad buvo jų nenaudai pakeistos darbo sąlygos, ar netinkamai elgiamasi, teises; iv) darbuotojų, kurių darbo santykiai buvo nepagrįstai nutraukti, grąžinimas į ankstesnę darbo vietą, išmokant nesumokėtą atlyginimą, jei tai neprieštarauja esminiams valstybės teisės principams; v) numatymas, jog įrodinėjimo našta, tuo atveju kai ginčijamasi dėl numanomos diskriminacijos, patirtos atleidžiant darbuotoją ar nepalankiai pakeičiant jo darbo sąlygas, tenka darbdaviui[614].

Kalbant apie konstitucines darbuotojų atstovų, visų pirma profesinių sąjungų lyderių, apsaugos garantijas, pažymėtina, kad įprastai konstitucijose šios garantijos *expressis verbis* nėra konkretizuojamos ir naudojasi bendrosiomis asociacijų laisvės konstitucinėmis garantijomis, o jau konkrečios teisinės apsaugos priemonės įtvirtinamos profesinių sąjungų

614 ILO, Workers' Representatives Recommendation, No. 143, https://www.ilo.org/dyn/normlex/en.

statusą ir veiklą reglamentuojančiuose įstatymuose. Kaip antai, Slovakijoje darbdavys negali be profesinės sąjungos sutikimo nutraukti darbo sutarties su darbuotoju, kuris yra šios profesinės sąjungos narys ir vykdo darbuotojų atstovavimo funkcijas, jo veiklos metu ir dar 6 mėnesius pasibaigus jo įgaliojimams (Darbo kodekso 240 straipsnio 8–9 dalys)[615]; Prancūzijoje profesinės sąjungos atstovas gali būti atleistas tik su darbo inspektoriaus leidimu (Darbo kodekso L-2411-3 straipsnis[616]).

Tiesa, galima aptikti ir labai retų atvejų, kuomet profesinių sąjungų narių apsauga tiesiogiai laiduojama konstitucijoje, kaip antai, Argentinos Konstitucijoje nustatyta, kad profesinių sąjungų atstovams suteikiamos garantijos, kurios yra būtinos vykdant profesinės sąjungos užduotis, įskaitant šių asmenų darbo santykių stabilumo garantijas (14bis straipsnis), o Portugalijos Konstitucijoje nurodyta, kad įstatymas turi įtvirtinti tiek garantijų, kiek jų reikia užtikrinti profesinės sąjungos nepriklausomybę nuo darbdavio, valstybės ir kitų religinių, politinių ir kitų asociacijų (55 straipsnio 4 dalis) bei garantuojama, kad darbuotojų išrinkti atstovai turi teisę į atitinkamą teisinę apsaugą nuo bet kokių suvaržymų ar apribojimų vykdant savo funkcijas (55 straipsnio 5 dalis).

6. Kiti visuomeniniai susivienijimai (asociacijos) kaip konstitucinės teisės subjektai

Tarptautinėje teisėje asociacijų laisvė pripažįstama demokratijos funkcionavimui ypatingai svarbia žmogaus teise, kuri taip pat yra kitų pagrindinių laisvių būtina sąlyga. Šią teisę deklaruoja ir garantuoja visa eilė tarptautinių ir regioninių dokumentų[617]. Taigi, kuo gausesnė ir įvairesnė visuomeninių organizacijų bei susivienijimų (asociacijų) įvairovė, tuo realesnės sąlygos demokratijos egzistavimui valstybėje ir pilietinės

615 Labour Code of Slovak Republic. *Collection of Laws of the Slovak Republic*, 8.8.2001.

616 Décret no 75-659 relatif au Code du Travail, FRA-1975-R-14413.

617 Žr. plačiau: European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) and Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR). *Joint Guidelines on Freedom of Association*, adopted by the Venice Commission at its 101st Plenary Session (Venice, 12-13 December 2014), CDL-AD(2014)046.

visuomenės pasireiškimui.

Vieningos ir vienos sąvokos, kuri būti naudojama kalbant apie šį demokratinį reiškinį nėra. Dažniausiai sutinkamas „asociacijos“ terminas, bet sinonimiškai vartojami ir kiti terminai bei sąvokos, kaip antai, visuomeninė organizacija, visuomeninis susivienijimas, sąjunga, draugija ir t.t. Tačiau vieningai sutariama, kad visus šiuos subjektus apibūdina šie požymiai – organizuotumas, nepriklausomumas, pelno nesiekianti veikla, dalyvių savanoriškumas, dalyvius jungiantis bendras interesas ar tikslas. Priklausomai nuo nacionalinio teisinio reguliavimo ir srities, kurioje veikia asociacija, gali būti reikalaujama, kad asociacija įgytų juridinio asmens statusą, visais atvejais reikalaujama, kad tokia organizacija turėtų institucinę forma ar struktūrą.

Taigi, asociacijos (visuomeninės organizacijos) – tai viešo pobūdžio pelno nesiekiantys savanoriški susivienijimai, kurių narius vienija bendri socialiniai, ekonominiai, profesiniai, kultūriniai, dvasiniai interesai arba tam tikri pomėgiai. Pagrindinis šių organizacijų tikslas – tenkinti savo narių tam tikrus interesus ir poreikius. Siekdamos šio tikslo, asociacijos (visuomeninės organizacijos) daugiau ar mažiau veikia politinės valdžios sprendimus ir taip dalyvauja valstybės valdyme. Tačiau jos nesiekia politinės valdžios ir tiesiogiai nedalyvauja ją įgyvendinant[618].

Pirmųjų asociacijos laisvės pripažinimo bruožų galima rasti JAV 1791 m. Teisių bilyje (I pataisa), kur asociacijų laisvės turinys atskleidžiamas kaip papildantis susirinkimų, žodžio, tikėjimo laisvių sampratą ir padedantis asmenims drauge siekti taikių ir teisei neprieštaraujančių tikslų. Vis dėlto reikia pripažinti, kad tuo metu tiek JAV, tiek Europoje asociacijų laisvė buvo vertinama prieštaringai: buvo laikomasi nuomonės, kad nors asociacijų laisvė, kaip pilietinė teisė, egzistuoja, bet ji nėra būtina, nes tarp asmens ir valstybės neturi būti jokių papildomų visuomeninių tarpininkų. Toks požiūris į šią teisę išliko iki XIX a. vidurio kuomet asociacijų laisvė (ne be pačių asociacijų ir visuomenių organizacijų judėjimo) pradėta pripažinti ir garantuoti konstituciniu lygmeniu.

618 *Lietuvos konstitucinė teisė*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2022, p. 397.

1848 m. asociacijų laisvę konstituciškai pripažino Nyderlandai ir Šveicarija, 1850 m. – to meto Prūsija, 1868 m. – Liuksemburgas. XX a. laikytinas asociacijų laisvės visuotinio konstitucinio įtvirtinimo laikotarpiu. Jau iki Pirmojo pasaulinio karo šią teisę pripažino arba atkūrė dauguma Europos valstybių. Ji minima ir pirmojoje Lietuvos Respublikos Konstitucijoje (1922 m.) kaip draugijų ir sąjungų laisvė (17 str.). Po Antrojo pasaulinio karo asociacijų laisvė tapo ir tarptautinių teisės aktų ginama vertybe. Pirmą kartą pasauliniu lygiu teisė jungtis į asociacijas įtvirtinta 1948 m. Visuotinės žmogaus teisių deklaracijoje (23 straipsnis)[619].

Šiuolaikinėje konstitucinėje teisėje asociacijų veiklos pagrindu yra asmenų teisė jungtis į jų interesus vienijančias ir atstovaujančias visuomenines organizacijas. Ši teisė visų demokratinių valstybių konstitucijose pripažįstama viena iš fundamentalių teisių ir ji gali būti pripažįstama tiek fiziniams, tiek juridiniams asmenims. Pavyzdžiui, Airijos Konstitucijoje[620] piliečių teisė steigti sąjungas ir asociacijas įtvirtinta kaip pagrindinė asmens teisė (40(iii) straipsnis); o PAR Konstitucijoje nedetalizuojama, kokiems asmenims laiduojama asociacijų laisvė, nurodoma, kad „kiekvienas turi teisę laisvai vienytis į asociacijas“ (18 straipsnis); Švedijos Konstitucijoje teisė kartu su kitais asmenimis jungtis į organizacijas visuomeniniais arba asmeniniais tikslais priskiriama pagrindinėms teisėms ir laisvėms (1(5) straipsnis).

Asociacijų (visuomeninių organizacijų) tiksli klasifikacija konstitucinės teisės moksle nėra labai svarbi. Atskirų asociacijų (visuomeninių organizacijų) rūšių išskyrimas paprastai susijęs su teisinio reglamentavimo ypatumais. Valstybėse veikia įvairios asociacijos (visuomeninės organizacijos): profesinės sąjungos, verslininkų susivienijimai, menininkų organizacijos, kultūrinio pobūdžio organizacijos, mėgėjiškos draugijos,

619 Išsamiau apie asociacijų laisvės raidą žr. VARAŠKA, M. VII skyriaus 3 poskyris „Kiti visuomeniniai susivienijimai (asociacijos) kaip konstitucinės teisės subjektai“ knygoje Lyginamoji konstitucinė teisė, Vilnius: MRU, 2016, p. 347–351.

620 Šiame skyriuje cituojant užsienio valstybių konstitucijas naudoti tekstai iš *Pasaulio valstybių konstitucijos, I* – III tomai. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2016.

jaunimo organizacijos ir kt.[621] Paprastai užsienio valstybių konstitucijose nėra konkretizuojama nei asociacijų rūšys, nei jų veikimo sritis, nebent pabrėžiama, kad asmenys gali vienytis privačių interesų tikslais (pavyzdžiui, Italijos Konstitucijos 18 straipsnis), o Danijos Konstitucijoje nurodoma, kad piliečiai turi teisę laisvai burtis į asociacijas bet kuriam teisėtam tikslui (78 straipsnis).

Kita vertus, užsienio valstybių konstitucijose dažnai išskiriama asociacijų laisvė, kaip politinė bei pilietinė asmenų teisė. Pabrėžtina, kad teisė steigti politines partijas ir dalyvauti jų veikloje įprastai reglamentuojama specialiomis konstitucinėmis normomis tokiu būdu siekiant šią teisę atriboti nuo teisės jungtis į visuomenines, bet ne politines organizacijas. Taip pat dažniausiai specialios konstitucinės normos yra skiriamos ir asociacijų laisvei darbo santykiuose, t. y. profesinėms sąjungoms, darbdavių organizacijoms ar žemdirbių organizacijoms (Lenkijos Konstitucijos 59 straipsnis).

Asociacijų laisvė savyje talpina du lygiaverčius krūvius – *pozityvųjį* ir *negatyvųjį*, t. y. kiekvienam asmeniui suteikiama visiška laisvė veikti, laisvai naudotis ar nesinaudoti teise vienytis ir dalyvauti visuomeninių organizacijų veikloje. Asociacijų laisvės esmę galima įvardyti visuotinai nusistovėjusia formule: „<...> niekam negali būti trukdoma jungtis ir priklausyti jo interesus atstovaujančioms asociacijoms ir niekas negali būti verčiamas priklausyti kokiai nors asociacijai ir turi teisę iš tokios asociacijos išstoti laisva valia.“

Šią formulę galima sutikti ir daugelyje demokratinių valstybių konstitucijose, žinoma, ir Lietuvos Konstitucijoje. Sutinkamai su Lietuvos Konstitucijos 35 straipsnio nuostatomis niekas negali būti verčiamas priklausyti kokiai nors bendrijai, politinei partijai ar asociacijai. Tokias pačias konstitucines garantijas laiduoja Islandijos Konstitucija (74 straipsnis), Portugalijos – 46 straipsnis, Slovakijos – 29 straipsnis ir didžioji dauguma kitų konstitucijų.

Asociacijų laisvės principas taikomas ne tik asmenų vienijimosi teisei,

621 *Lietuvos konstitucinė teisė*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2022, p. 398.

bet ir jau veikiančių asociacijų, visuomeninių organizacijų veiklai. Tarptautinėje teisėje pabrėžiama, kad: (i) asociacijų steigėjai ir nariai gali laisvai nustatyti asociacijų tikslus ir veiklas; (ii) asociacijos gali laisvai nustatyti su naryste jose susijusias taisykles; (iii) siekdamos savo tikslų ir vykdydamos savo veiklą gali laisvai ir netrukdomai įgyvendinti savo vidinę struktūrą ir valdymą; (iv) asociacijos gali apibrėžti savo veiklos sritį nurodydamos, kad jos veikia vietiniu, regioniniu, nacionaliniu ar tarptautiniu mastu; (v) asociacijos pačios gali naudoti asociacijos laisve ir jungtis į kitas organizacijas tiek nacionaliniu, tiek tarptautiniu lygmenimis[622].

Pažymėtina, kad konstitucinė teisė paprastai nedetalizuoja ir savo ruožtu tiesiogiai konstitucijose nenustato asociacijų steigimo, teisinio statuso, garantijų ir kitų klausimų. Paprastai tai paliekama įstatymų leidėjo diskrecijai ir tik kai kuriais atvejais tai konstitucijoje *expressis verbis* nurodoma. Kaip antai, Lietuvos Konstitucijos 35 straipsnyje nustatyta, kad visuomeninių organizacijų steigimą ir veiklą reglamentuoja įstatymas; o Lenkijos Konstitucijoje įtvirtinta galimybė įstatymuose ne tik nustatyti visuomeninių susivienijimų rūšis, registracijos tvarką, bet ir jų priežiūros formas (58 straipsnis).

Dažniau konstitucijose numatoma, kad asociacijų laisvės ribojimus gali numatyti įstatymai, kaip antai Nyderlandų Konstitucijos 8 straipsnyje nustatyta, kad asociacijų laisvė gali būti ribojama tik parlamento priimtu įstatymu ir tik kai reikia užtikrinti viešąją tvarką; panašiai šis aspektas reguliuojamas Slovakijos Konstitucijoje (29 straipsnis), Čekijos Konstitucijoje (20 straipsnis) ir t. t. Kai kuriose konstitucijose *expressis verbis* nustatoma, kad *a priori* draudžiamos tokios organizacijos ir kiti visuomeniniai junginiai, kurių veikla prieštarauja demokratinėms vertybės ir skleidžia totalitarines, nacistines, fašistines ir komunistines, rasistines idėjas, tautinę neapykantą, prievartą ir kitus priešiškas demokratinėms vertybės tikslus (pavyzdžiui, Lenkijos Konstitucijos 13 straipsnis, Portugalijos

622 European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) and Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR). *Joint Guidelines on Freedom of Association*, adopted by the Venice Commission at its 101st Plenary Session (Venice, 12-13 December 2014), CDL-AD(2014)046.

Konstitucijos 46 straipsnis).

Pozityviojoje teisėje ir praktikoje asociacijų laisvė pasireiškia formuojant ir veikiant vadinamosioms profesinėms asociacijoms (profesinės savivaldos organizacijoms). Tai tam tikros profesiniu pagrindu sudaromos ir dažnai įstatymų nustatyta tvarka privalomai jungiančios viena profesija besiverčiančius asmenis. Tačiau šios organizacijos (net jei veikia pagal nacionalinius asociacijų veiklą reglamentuojančius įstatymus) nepatenka į tarptautinę ir konstitucinę asociacijų laisvės garantijų apimtį, nes visų pirma jos nėra laikomos nepriklausomomis nuo valstybės, t. y. paprastai joms suteikiami tam tikri valdiniai įgaliojimai, susiję su profesine drausme, kontrole ar net deleguojamos tam tikros valstybinės funkcijos.

Profesinė asociacija yra profesinio pobūdžio asociacija, sudaryta iš toje pačioje profesijoje dirbančių narių, kurie dažniausiai priklauso profesijoms, kurias reglamentuoja arba pripažįsta valstybės nustatytos taisyklės. Šios organizacijos dažniausiai formuojamos ir veikia reguliuojamose profesijose, t. y. kuriomis užsiimti praktikoje reikia atitikti tam tikrus valstybės nustatytus kriterijus, ir tik tokiai profesinės savivaldos asociacijai priklausantys asmenys turi teisę verstis konkrečia profesine praktika. Kaip antai, Lietuvoje tokiomis profesinės savivaldos organizacijomis yra antstolių, notarų, advokatų ir architektų rūmai ir kt.

Nors formaliai konstitucinė teisė sutinka, kad profesinės asociacijos patenka į asociacijų laisvės principą, bet kartu nustato, kad šių organizacijų veiklai ir privalomai narystei šiose organizacijose svarbūs ir kiti konstituciniai principai, kaip atsakingo valdymo principas, teisė dirbti ar užsiimti profesine veikla. Taigi profesinė savivalda siejama ne vien su asociacijų laisve, bet ir su valstybės institucine sistema[623], o jų statusas reiškia, jog profesinės savivaldos asociacijos nėra gavusios konstitucinių

623 VITKUTĖ, E. A. *Profesinė savivalda Lietuvos viešojoje teisėje*. Daktaro disertacija. Vilnius: Vilniaus universitetas, 2020. p. 67.

garantijų, todėl ir jų statusą daugiausiai lemia įstatymų leidėjas[624, 625].

Užsienio valstybių konstitucijose šių asociacijų statusas paprastai nereglamentuojamas. Kaip išimtinį pavyzdį būtų galima paminėti Lenkijos Konstituciją, kurioje *expressis verbis* yra paminėtos profesinės savivaldos organizacijos ir nurodoma, kad jos steigiamos bei veikia įstatymų nustatyta tvarka ir tose profesinės veiklos srityse, kurioms reikia visuomenės pasitikėjimo (17 straipsnis).

624 ŠILEIKIS, E. *Alternatyvi konstitucinė teisė*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003, 9. 261.

625 Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas savo jurisprudencijoje yra suformulavęs šiuos profesinės savivaldos požymius: (i) savivaldos teisė suteikiama valstybės kontroliuojamai profesijai; (ii) konkretus savivaldą įgyvendinantis subjektas ir jos steigimas numatomos įstatymu; (iii) narystė atitinkamos profesijos asmenims savivaldą įgyvendinančioje asociacijoje privaloma; (iv) profesinės savivaldos asociacijas atlieka privataus bei viešojo pobūdžio funkcijas. Plačiau žr. VITKUTĖ, E. A. *Profesinė savivalda Lietuvos viešojoje teisėje*. Daktaro disertacija. Vilnius: Vilniaus universitetas, 2020.

VIII skyrius

Valstybė konstitucinėje teisėje

Prof. dr. **Darijus Beinoravičius**
Prof. dr. **Milda Vainiutė**
Dr. **Elena Vaitiekienė**

VIII SKYRIAUS TURINYS

1. **Valstybės samprata. Valstybės suverenitetas ir funkcijos** ...515
2. **Valstybė ir jos valdymo formos. Monarchija ir respublika. Netipinės valdymo formos** 521
3. **Valstybės sandaros forma. Unitarinė ir federacinė valstybė** 548
4. **Politiniai įvairių pasaulio valstybių režimai** 563

1. Valstybės samprata. Valstybės suverenitetas ir funkcijos

Konstitucinėje teisėje valstybės institutas užima išskirtinę vietą. Valstybė – daugelio konstitucinių teisinių santykių subjektas.

Sąvoka „valstybė“ yra daugiareikšmė. Dabartinės lietuvių kalbos žodyne pateikiamos dvi pagrindinės žodžio „valstybė“ reikšmės: 1) organizuota politinė bendruomenė, turinti aukščiausiąją valdžią; 2) tokios bendruomenės valdomas kraštas[626]. Teisinėje, filosofinėje ir politologijos literatūroje yra įvairių šios sąvokos vartojimo aspektų. Nemažą įtaką mokslininkams daro įvairios filosofinės pažiūros, nacionalinės ir istorinės tradicijos.

Tradiciškai valstybė suprantama kaip trijų elementų (tautos, teritorijos, valstybės valdžios) organinė visuma. Pagal šią teoriją valstybė – tai tam tikroje teritorijoje gyvenančių ir vienai politinei valdžiai priklausančių žmonių sąjunga. Taigi šis valstybės apibrėžimas apima tris pagrindinius valstybės elementus (požymius): **tauta, teritorija, valdžia**.

Valstybės **tautai** būdingi požymiai:

1) kiekybinis požymis: valstybės tautą sudaro žmonių grupė (tam tikras žmonių skaičius);
2) tęstinumas: valstybės tauta gyvuoja tol, kol gyvuoja pati valstybė;
3) ypatingas kvalifikuotas ryšys su valstybės teritorija, kuris reiškia žmogaus pavaldumą, jo priskyrimą tam tikrai teritorijai ir politinei valdžiai. Dažniausiai jis vadinamas pilietybe arba pavaldumu (monarchijose priklausymas tam tikrai valstybei iki šiol vadinamas pavaldumu).

Svarbus valstybės požymis yra **apibrėžta teritorija**, kuriai būdingi tokie požymiai:

1) tai viena iš svarbiausių bet kurios valstybės gyvavimo sąlygų. Valstybės teritorija – tam tikras valstybės siena apibrėžtas žemės plotas. Siena vieną valstybę atskiria nuo kitos. Valstybės sienos yra nustatomos ir keičiamos tarptautinėmis sutartimis, kurias ratifikuoja aukščiausiosios valstybės valdžios institucijos.

626 Prieiga per internetą: < https://ekalba.lt/dabartines-lietuviu-kalbos-zodynas/valstyb%C4%97?paieska=valstyb%C4%97&i=a884bde4-3307-4708-827b-243c5d3ab61f>.

Valstybės teritorija – tai visa teritorija ir žemės gelmės šiapus valstybės sienos, taip pat teritoriniai vandenys ir oro erdvė virš jų, orlaiviai, jūrų ar upių laivai, kurie turi valstybės vėliavą ar jos skiriamuosius ženklus už valstybės sienos ribų, diplomatinės atstovybės užsienyje. Teritorijos dydis ir kitos fizinės savybės, žemės gelmių turtai, geografinė padėtis valstybės egzistavimui yra antraeilis dalykas. Niekas negali pasakyti, kokio dydžio teritorijos reikia valstybei įkurti ir kokios ypatybės jai turi būti būdingos. Pasaulyje gyvuoja ir didelės, ir mažos valstybės, turinčios daug gamtos išteklių arba visai jų neturinčios, pavyzdžiui, Vatikano valstybė, Monakas arba Lichtenšteinas. Kita vertus, nors valstybės teritorija ir jos kokybė nėra lemiama valstybės egzistavimo sąlyga, tačiau ji daro didelę įtaką valstybės gyvenimui ir jos vykdomai politikai. Pavyzdžiui, didelė teritorija leido JAV tapti viena iš stipriausių pasaulio valstybių;

2) tai ne tik fizinis žemės plotas, bet ir kriterijus, kuriuo vadovaujantis vienos valstybės tauta atskiriama nuo kitos valstybės tautos;
3) tai erdvė, kurioje įgyvendinama valstybės valdžia. Pastaroji organizuojama ir įgyvendinama remiantis teritoriniu principu, pagal kurį būtina griežtai apibrėžti valstybės teritorijos ribas (tam tikslui valstybė nustato savo sieną). Tiek, kiek ji apima, veikia valstybės valdžia, nevaržoma jokios kitos valstybės valdžios. Tai reiškia, kad valstybės valdžia turi teritorinę viršenybę (galią) šalies viduje tiek, kiek apima jos siena.

Taigi apibrėžiant valstybės teritorijos sąvoką reikia turėti omenyje du dalykus: įgyvendinti valstybės funkcijas reikia tam tikros erdvės, t. y. tam tikro žemės ploto; tam tikrame apibrėžtame žemės plote, kuriame įsikūrusi viena valstybė, negali būti jokios kitos valstybės. Kiekviena valstybė monopolizuoja tam tikrą apibrėžtą žemės plotą. Vadinasi, teritorija sukuria valstybei erdvę, kurioje nevaržomai veikia jos valdžia.

Trečias pagrindinis valstybingumo požymis – **valstybės valdžia**. Ši sąvoka neatsiejama nuo valdymo sąvokos. Valdžia būdinga bet kokiai žmonių bendruomenei, kurioje vieni asmenys vadovauja kitiems, o šie paklūsta pirmųjų nurodymams. Teisinėje literatūroje valstybės valdžia

apibūdinama kaip viešoji valdžia, įgyvendinama ne tik valstybės, bet ir savivaldos institucijų. Valstybės valdžia – viena iš valdžios rūšių. Jai būdingi tam tikri požymiai: ji visuomenėje yra viršiausioji, apima visą visuomenę. Tai – politinio pobūdžio teritorinė valdžia, kurią įgyvendina specialiosios valstybės valdžios institucijos. Ši valdžia susijusi su teise, prireikus ji užtikrinama valstybės prievarta.

Taigi tauta, teritorija ir valstybės valdžia – tai trys pagrindiniai elementai, kurie išskiria valstybę iš kitų socialinių junginių. Ten, kur nėra visų šių elementų, kur trūksta bent vieno iš jų, nėra ir valstybės, nors ji būtų kitų valstybių pripažinta ne tik *de jure,* bet ir *de facto.* Pagal Konvencijos dėl valstybių teisių ir pareigų 3 straipsnį, patvirtintą septintojoje Amerikos valstybių konferencijoje, pasirašytą Montevidėjuje 1933 m. gruodžio 26 d., valstybė politiškai egzistuoja neatsižvelgiant į tai, ar ją pripažįsta kitos valstybės. Valstybė turi teisę ginti savo vientisumą ir nepriklausomybę, užtikrinti savo apsaugą bei gerovę net prieš ją pripažįstant, ir dėl to organizuoti save, kaip mano esant tinkama, priimti įstatymus pagal savo poreikius, valdyti savo institucijas ir apibrėžti savo teismų jurisdikciją bei kompetenciją[627].

Valstybės suverenitetas – valstybės teritorinė viršenybė šalies viduje ir jos nepriklausomybė tarptautinių santykių požiūriu – dažnai nurodomas kaip esminis valstybės požymis.

VIII

Suverenitetas pasireiškia valstybės viduje ir per santykius su kitomis valstybėmis. Skiriamas išorinis ir vidinis valstybės suverenitetas. *Išorinis valstybės suverenitetas* (nepriklausomybė) – tai valstybės ir jos valdžios teisinis nepriklausomumas nuo kitų valstybių arba kitokių išorinių socialinių veiksnių ir jėgų, tam tikra subjektinė valstybės teisė santykių su kitomis valstybėmis požiūriu, kitaip tariant, tam tikra būsena arba valstybės teisinis statusas tarptautinėje bendruomenėje. Išorinis suverenitetas reiškia: valstybės lygybę santykių su kitomis valstybėmis požiūriu; jos teisinį nepriklausomumą nuo kitų valstybių; valstybės autonomiją sprendžiant

627 VADAPALAS, V. Tarptautinė teisė. Pagrindiniai dokumentai ir jurisprudencija. Vilnius: Eugrimas, 2003, p. 68.

vidaus reikalus, t. y. jokia kita valstybė neturi teisės kištis į valstybės vidaus reikalus.

Išorinis valstybės suverenitetas nereiškia, kad valstybė atsiriboja nuo paties tarptautinio bendravimo ir jį reguliuojančios teisės. Atvirkščiai, bendroji taisyklė yra ta, kad bendraudama tarptautiniu lygiu valstybė turi laikytis tarptautinės teisės, šios teisės principų ir normų. Šiuo požiūriu valstybės suverenitetas nėra absoliutus.

Vidinis valstybės suverenitetas – tai valstybės valdžios požymis, kuris reiškia valstybės valdžios viršenybę ir nepriklausomumą nuo kitų valdžių valstybės teritorijoje. Suverenitetą įgyvendina valstybės valdžia. Ji, kaip vienintelis teisėtvarkos valstybėje šaltinis, gali apriboti bet kurią kitą valdžią šalies viduje ir primesti jai savo valią. Aukštesnės valdžios už valstybės valdžią valstybėje nėra ir šiuo požiūriu ji yra neribota (absoliuti).

Tai, kad valstybės valdžia pati nustato savo tikslus ir funkcijas, o kartu ir teisę, nereiškia, kad tą teisę arba tuos tikslus valdžia laisvai kuria ir nustato taip, kaip nori. Socialiniu požiūriu valstybės valdžia nėra visiškai laisva, ji priklauso nuo socialinių jėgų valstybės teritorijoje. Valstybės valdžios suverenumas šalies viduje yra reliatyvus ir socialiniu, ir politiniu požiūriu. Valstybė negali visiškai atsiriboti nuo kitų socialinių junginių, esančių jos viduje. Valstybės valdžia neatsiranda teritorijoje nežinia iš kur: ji kyla iš visuomenės, atsiranda vykstant politinei įvairių socialinių grupių kovai, yra jų palaikoma ir remiama.

Kiekviena valstybė atlieka tam tikras tam tikrų tikslų ir uždavinių įgyvendinimo, veiklos funkcijas. **Valstybės funkcijų** atsiradimą pirmiausia lemia pagrindiniai valstybės uždaviniai (tikslai). Šių uždavinių turinys priklauso nuo įvairių vidaus ir išorės veiksnių. Grėsmė išoriniam valstybės saugumui ir teritoriniam vientisumui visada verčia pirmiausia spręsti krašto apsaugos uždavinius. Valstybei ginti tokiais atvejais mobilizuojamos visos institucijos. Ekonominės krizės sąlygomis pagrindiniai būna ekonominiai uždaviniai, o didėjant nusikalstamumui darosi aktualūs teisėtvarkos palaikymo uždaviniai ir kt. Valstybės funkcija suprantama kaip valstybės veiklos kryptis, susiejanti vienarūšius visuomeninius santykius,

pavyzdžiui, ekonominius, politinius, socialinius ir kt. Taigi valstybės funkcija yra kompleksinė, sudaryta iš įvairių elementų. Pavyzdžiui, tirti nusikaltimus nėra valstybės funkcija. Tai tik vienas iš teisės apsaugos funkcijos elementų.

Valstybės funkcijos apima bendrąją valstybės veiklą ir apibrėžia pagrindines valstybės veiklos kryptis, kurias įgyvendina visa valstybės institucijų sistema (valstybės aparatas). Jos kyla iš valstybės uždavinių ir parodo valstybės paskirtį ir esmę, kurių neparodo valstybinių institucijų funkcijos. Svarbiausius savo uždavinius valstybė įgyvendina teisinėmis priemonėmis. Vienais atvejais valstybė priima teisės normas, kitais – organizuoja jų įgyvendinimą, o dar kitais – garantuoja jų laikymąsi. Pagal šį kriterijų skiriamos trys teisinės valstybės funkcijų įgyvendinimo formos:

1) teisėkūra: tai valstybės veikla, skirta rengti ir leisti įstatymus ir kitus norminius teisės aktus;
2) teisės normų įgyvendinimas: tai organizacinė valstybės veikla, skirta įgyvendinti teisės normas;
3) teisėsauga: valstybės veikla, skirta apsaugoti teisės normas nuo pažeidimų; ji susijusi su prievartos priemonių teisės pažeidėjams taikymu.

Kiekvienai valstybės funkcijai būdingos visos minėtosios įgyvendinimo formos. Išvardytieji požymiai leidžia valstybės funkcijas apibūdinti kaip pagrindines valstybės veiklos kryptis, kurių laikantis įgyvendinami valstybės tikslai ir uždaviniai. Jos, kaip minėta, parodo valstybės esmę ir socialinę paskirtį.

Teisės literatūroje nurodoma keletas valstybės funkcijų klasifikavimo kriterijų. Atsižvelgiant į visuomenės gyvenimo sritį skiriamos išorinės ir vidinės valstybės funkcijos. *Išorinės funkcijos* yra skirtos spręsti valstybės uždavinius tarptautiniu lygmeniu. Tai yra pagrindinės veiklos kryptys palaikant santykius su kitomis valstybėmis. Paprastai teisės literatūroje nurodomos dvi pagrindinės išorinės valstybės funkcijos: tarptautinis valstybių bendradarbiavimas ir valstybės sienų apsauga bei valstybės išorinio saugumo užtikrinimas. *Vidinės funkcijos* – tai pagrindinės valstybės

vidaus veiklos kryptys: ekonominė, socialinė, politinė, kultūrinė ir kt. (pvz., finansinės kontrolės, teisėsaugos, ekologinė).

Kalbant apie valstybės funkcijų skirstymą į vidines ir išorines reikia turėti omenyje, kad toks skirstymas yra sąlyginis. Valstybės ekonomikos, socialinės, politikos, kultūros ir kitų sričių veikla neretai gana glaudžiai susijusi su išorinėmis sąlygomis, tarptautiniais ekonominiais, kultūriniais ir kitais ryšiais.

Pagal valstybės funkcijų turinį skiriamos keturios pagrindinės funkcijos, būdingos visoms valstybėms: ekonominė, politinė, socialinė ir ideologinė (kultūrinė). *Ekonominė funkcija* – tai darnaus valstybės ekonomikos funkcionavimo ir raidos užtikrinimas, valstybės biudžeto skirstymas, nuosavybės apsauga, tarptautinių ekonominių santykių palaikymas ir kita. *Politinė funkcija* apibrėžia valstybės ir visuomenės saugumo užtikrinimą, socialinės ir nacionalinės santarvės palaikymą, socialinių prieštaravimų slopinimą, valstybės suvereniteto išsaugojimą ir kita. *Socialinė funkcija* atliekama užtikrinant visuomenės interesus, žmogaus laisvių ir teisių apsaugą, žmonių socialinių poreikių tenkinimą, minimalųjį gyvenimo lygį, sudarant darbo sąlygas ir kita. *Ideologinė (kultūrinė) funkcija* – tai tam tikros ideologijos (taip pat religijos) palaikymas, švietimo organizavimas, parama mokslui, kultūrai ir kita.

Kai kurie mokslininkai teigia, kad valstybės funkcijas lemia valstybės valdžios funkcijos. Šiuo požiūriu valstybei būdingos trys pagrindinės valdžios: įstatymų leidžiamoji, įstatymų vykdomoji ir teisminė. Pagal įgyvendinimo trukmę valstybės funkcijos gali būti nuolatinės ir laikinosios. Nuolatinės funkcijos yra tos, kurios būdingos visoms valstybėms visais laikais, kad ir kokios būtų konkrečios istorinės sąlygos. Laikinosios funkcijos susijusios su trumpalaikiais valstybės uždaviniais. Jos atsiranda nepaprastosiomis sąlygomis, pavyzdžiui, kai valstybę ištinka stichinės nelaimės, kyla didelių pilietinių konfliktų, pasipriešinama konstitucinei tvarkai, įvykdomi diversijos, teroro aktai ir kita.

Valstybės funkcijas, kaip minėta, padeda įgyvendinti valstybės institucijų sistema (valstybės aparatas). Teisės doktrinoje valstybės institucija

apibrėžiama kaip valstybės įstaiga (organizacinis vienetas), per kurią įgyvendinamas valstybės valdymas. Tai vienija visas valstybės institucijas, nors kiekviena veikia savarankiškai ir atlieka atskirą valstybės funkciją.

2. Valstybė ir jos valdymo formos. Monarchija ir respublika. Netipinės valdymo formos

Valstybės forma yra kompleksinė sąvoka, kuri atskleidžia, kaip valdžia valstybėje organizuojama, kaip išdėstoma teritoriniu požiūriu, kokiais principais vadovaujamasi jos veikloje, kaip ji įgyvendinama. Valstybės formą atskleidžia: valstybės valdymo forma, valstybės sandaros forma ir politinis režimas. Taigi valstybės forma – tai sistema organizacinių ir teisinių priemonių, kuriomis sudaroma, organizuojama, teritoriškai išdėstoma ir įgyvendinama valstybės valdžia.

Valstybės valdymo forma – **tai aukščiausiųjų valstybės valdžios institucijų sandara ir jų funkcionavimo tvarka.** Valstybės valdymo forma parodo:

1) kaip steigiamos aukščiausiosios valstybės institucijos ir kokia jų struktūra;
2) kiek valstybės piliečiai dalyvauja steigiant aukščiausiąsias valstybės valdžios institucijas, kaip plačiai įgyvendina savo pilietines teises ir vykdo pareigas;
3) kokiais principais grindžiami aukščiausiosios ir kitų valstybės institucijų tarpusavio santykiai;
4) kokie yra aukščiausiosios valstybės valdžios ir valstybės piliečių santykiai.

Pagal šiuos požymius skiriamos dvi valstybės valdymo formos: monarchija ir respublika.

Monarchija (iš gr. k., vienvaldystė) – tai tokia valdymo forma, kai aukščiausioji valstybės valdžia formaliai priklauso vienam asmeniui, kuris paveldi ją ir nėra politiškai atsakingas savo pavaldiniams (valstybės piliečiams).

Pagrindiniai klasikinės monarchijos požymiai:

1) valstybės valdžia formaliai priklauso vienam asmeniui – monarchui (karaliui, imperatoriui, kunigaikščiui ir kt.);
2) aukščiausioji valdžia yra paveldima. Pavyzdžiui, pagal Ispanijos Konstituciją karaliaus sosto paveldėtojai yra Burbonų dinastijos palikuonys[628]. Konstitucijoje įtvirtinta, kad pirmasis teisėtas šios dinastijos įpėdinis ir sosto paveldėtojas yra Juanas Carlosas I de Burbonas. Teisė į sosto paveldėjimą įgyvendinama pagal įprastą pirmagimystės ir atstovavimo tvarką. Pagal sosto paveldėjimo eiliškumą pirmumo teisę į sosto paveldėjimą turi senesnės dinastijos atšakos įpėdiniai. Jų eiliškumas priklauso nuo aukštesnio giminystės laipsnio. Esant tam pačiam giminystės laipsniui pirmumo teisę turi vyriškos lyties įpėdiniai. Esant vienos lyties įpėdiniams pirmenybė teikiama vyresniems pagal amžių. Karaliaus sosto įpėdinis įgyja Austrijos princo titulą nuo gimimo momento arba nuo tos dienos, kai jam suteikiamas šis titulas. Išnykus visoms karališkosios dinastijos atšakoms, sosto paveldėjimo klausimą sprendžia Generaliniai Rūmai vadovaudamiesi Ispanijos interesais (57 str. 1–3 d.);
3) valstybės valdžia monarchui priklauso iki gyvos galvos. Kita vertus, yra monarchijų, kuriose monarchas yra renkamas. Pavyzdžiui, Malaizijos federalinį karalių (sultoną) penkerių metų kadencijai renka devynių šalies federacinių valstijų – sultonatų – valdovai. Jungtinių Arabų Emyratai vieną iš septynių emyrų renka Jungtinių Arabų Emyratų vadovu;
4) monarchas teisiškai ir politiškai yra nepriklausomas, jis nėra atsakingas savo pavaldiniams.

Valstybės teorijoje paprastai skiriamos dvi monarchinės valstybės formos:

1) absoliutinė (neribota) monarchija;
2) konstitucinė monarchija (ribota).

628 Spanish Constitution. Madrid, 1979; Constitucion Espanola de 1978. Prieiga per internetą: <http://www.congreso.es/funciones/constitucion/indice.htm>.

Kai kurie autoriai į atskirą grupę skiria teokratinę monarchiją. Jai būdinga tai, kad monarchas yra religinis lyderis. Šiuo požiūriu Vatikano valstybės vadovas yra kartu ir Romos katalikų bažnyčios vadovas.

Absoliutinėje monarchijoje visa aukščiausioji valdžia priklauso vienam monarchui. Pagrindinis absoliutinės monarchijos požymis – nėra jokių monarcho kompetenciją ribojančių valstybės institucijų. Monarchas turi teisę leisti įstatymus, savo nuožiūra skirti ir atleisti ministrus. Monarcho valdžioje yra nuolatinė kariuomenė, policija, biurokratinis aparatas.

Absoliutinės monarchijos atsirado Europoje nykstant feodalizmui. Vakarų Europoje absoliutizmas pradėjo plėtotis XV a. pabaigoje – XVI a. pradžioje ir labiausiai atsiskleidė Anglijoje, Prancūzijoje ir Rusijoje. Tam tikrą laiką absoliutizmas buvo pažangus reiškinys: kovojo su feodalinės aukštuomenės separatizmu, panaikino politinį susiskaldymą, skatino prekybą, pramonės, kultūros raidą. Dažniausiai absoliutinė monarchija, kaip valdymo forma, priskiriama feodalinei visuomenei. Tačiau ir dabar absoliutinės monarchijos gyvuoja arabų valstybėse (pvz., Saudo Arabijoje, Omane, Katare ir kt.).

Konstitucinė monarchija – tai tokia valstybės valdymo forma, kai monarcho valdžią riboja atstovaujamoji valstybinės valdžios institucija – parlamentas. Paprastai monarcho valdžios ribojimai nustatomi konstitucijoje. Konstitucinė monarchija dar skirstoma į dualistinę ir parlamentinę monarchiją. Šios dvi monarchijos formos negali būti tapatinamos su demokratiniu ar nedemokratiniu monarchiniu valdymu. Nors dualistinėje monarchijoje valstybės vadovui suteikiamos didelės galios įgyvendinti vykdomąją valdžią, jis nėra absoliutus monarchas, jo galias riboja konstitucija ir įstatymai. Vis dėlto neretai dualistinė monarchija siejama su nedemokratiniu režimu, todėl kai kurios anksčiau buvusios dualistinės monarchijos, siekdamos demokratinių pertvarkų, renkasi parlamentinį valdymą, didina parlamento galias ir siaurina valstybės vadovo įgaliojimus. Pavyzdžiui, Maroko Karalystė. Šiuo metu galioja 2011 m. Maroko

Konstitucija, priimta referendumu[629]. Šios Konstitucijos 1 straipsnyje įtvirtinta, kad Marokas yra konstitucinė, demokratinė, parlamentinė ir socialinė monarchija. Karalius yra valstybės vadovas, aukščiausiasis valstybės atstovas, tautos vienybės simbolis, valstybės stabilumo ir tęstinumo garantas, aukščiausiasis valstybės institucijų tarpusavio santykių arbitras (42 str.). Įstatymų leidžiamąją valdžią įgyvendina dvejų rūmų parlamentas, vykdomąją valdžią – vyriausybė (ministras pirmininkas ir ministrai), teisminę valdžią – teismai. Konstitucija numato, kad karalius skiria ministrą pirmininką atsižvelgdamas į Deputatų Rūmų rinkimus laimėjusios politinės partijos rezultatus, t. y. asmenį iš rinkimus laimėjusios politinės partijos atstovų (47 str.).

Dualistinė monarchija – tai tokia valdymo forma, kai įstatymus leidžia parlamentas kartu su monarchu, o valdo monarchas. Jos požymis – teisiškai ir faktiškai valstybės valdžią turi tarpusavyje pasidaliję vyriausybė, kurią sudaro monarchas ir parlamentas (valdžios dualizmas). Monarchas skiria ir atleidžia vyriausybės narius. Jis sudaro vyriausybę neatsižvelgdamas, kiek vietų viena ar kita partija turi parlamente. Vyriausybė neatsakinga parlamentui. Parlamentas negali reikšti nepasitikėjimo vyriausybe. Monarcho valdžia, nors ribojama konstitucijos, vyrauja valstybės valdžių sistemoje, bet nėra absoliuti. Kitaip tariant, šiai valstybės valdymo formai būdinga stipri vykdomoji valdžia. Dėl to ji dažnai vadinama egzekutyvine monarchija.

VIII

Dualistinės monarchijos forma vyravo XIX–XX a. pirmojoje pusėje. Šiuo metu dualistinės monarchijos yra Jordanija, Kuveitas, Lichtenšteinas, Malaizija, Monakas, Tailandas ir kt. Iš jų Europoje yra dvi: Monakas ir Lichtenšteinas.

1962 m. Monako Konstitucija (2002 m. redakcijos) įtvirtina, kad *Monako Kunigaikštystė* yra paveldima konstitucinė monarchija, teisinė valstybė, grindžiama pagrindinėmis žmogaus teisėmis ir laisvėmis (2 str.)[630].

629 Constitution of Morocco Adopted by Referendum on July 1st 2011. Prieiga per internetą: <http://www.parlement.ma/en/_text1.php?filename=201109081407010>.

630 Constitution of the Principality. Prieiga per internetą: <http://en.gouv.mc/Government- Institutions/Institutions/Constitution-of-the-Prindpality>.

Monako kunigaikščio galias riboja Konstitucija ir įstatymai (12 str.). Monako kunigaikštis yra valstybės ir vykdomosios valdžios vadovas. Vyriausybei vadovauja kunigaikščiui atstovaujantis valstybės ministras. Valstybės ministras ir kiti ministrai yra atsakingi kunigaikščiui.

Įstatymų leidžiamąją valdžią bendrai įgyvendina Monako kunigaikštis ir Nacionalinė Taryba: kunigaikščiui priklauso įstatymų iniciatyvos teisė, Nacionalinei Tarybai – įstatymų priėmimo teisė. Nacionalinė Taryba turi ribotą įstatymų iniciatyvos teisę, t. y. ji neturi tiesioginės įstatymų iniciatyvos teisės. Visi Nacionalinės Tarybos įstatymų ar jų pakeitimų projektai turi būti pagrįsti bendru Monako kunigaikščio ir Nacionalinės Tarybos sutarimu. Bendru sutarimu gali būti keičiamos ir Konstitucijos nuostatos. Tai yra pagrindinis Monako įstatymų leidybos principas. Konstitucija numato, kad vyriausybės reikalavimu ne mažiau kaip viena iš dviejų parlamento sesijų turi būti skirta kunigaikščio teikiamiems įstatymų projektams. Monako kunigaikštis gali šaukti neeilinę Nacionalinės Tarybos sesiją; pasitaręs su Kunigaikščio taryba, turi teisę paleisti Nacionalinę Tarybą[631].

Lichtenšteinas įgijo dualistinės monarchijos požymių 2003 metais, pakeitus atitinkamas 1921 m. priimtos Konstitucijos nuostatas[632]. Iki tol Lichtenšteinas buvo parlamentinė monarchija. Tiesa, nei ankstesnė, nei dabartinė Konstitucijos redakcija monarchijos formos neįtvirtina, kaip ir Monako Konstitucijoje, apsiribojama nuostata, kad Kunigaikštystė yra konstitucinė paveldima monarchija (2 str.). Kita vertus, šios šalies Konstitucijoje skelbiama, kad monarchija yra pagrįsta demokratija ir parlamentarizmu. Ši Konstitucijos 2 straipsnio nuostata liko nepakitusi nuo 1921 metų. Ji leidžia teigti, kad pirminis Konstitucijos rengėjų sumanymas

631 Plačiau žr.: VAINIUTĖ, M. Monako Kunigaikštystės konstitucinė santvarka. Iš: Kelyje su Konstitucija. Recenzuotų mokslinių straipsnių rinkinys. Moksl. red. Sudavičius, B. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2022, p. 394–410.

632 Constitution of the Principality of Liechtenstein. Prieiga per internetą: <http://www.legislationline.org/ en/documents/section/constitutions/country/18>; plačiau žr.: VAINIUTĖ, M. Lichtenšteino Kunigaikštystės konstitucinė santvarka. *Jurisprudencija,* 2007, Nr. 12(102), p. 59—66; 100 Jahre Verfassung Liechtenstein, prieiga per internetą: <https://100jahre.li/site/assets/files/1188/100_jahre_verfassung_liechtenstein.pdf>.

buvo įsteigti konstitucinę monarchiją, pagrįstą parlamentiniu valdymu. Naująsias šalies Konstitucijos pataisas pasiūlė kunigaikštis Hansas Adamas. Jos buvo patvirtintos referendumu. Už kunigaikščio pasiūlytas pataisas balsavo 64 procentai rinkėjų, 20 procentų rinkėjų pasisakė už ankstesnių konstitucinių nuostatų išsaugojimą, o 16 procentų – už monarcho galių sumažinimą[633]. Ši Konstitucija, kuria buvo išplėstos kunigaikščio galios (įstatymų veto teisė, teisė paleisti parlamentą, teisė skelbti referendumą, atstatydinti vyriausybę ir kt.), sulaukė neigiamos kitų šalių, taip pat ir Europos Tarybos, reakcijos. Nepaisant to, šalies monarchą palaikė daug rinkėjų. Beje, Lichtenšteinas – paskutinė Europos valstybė, suteikusi rinkimų teisę moterims. Šią teisę moterys įgijo po 1984 m. referendumo, kuriame dalyvavo tik vyrai. Iš jų 51,3 procento pasisakė už rinkimų teisės moterims suteikimą.

Taigi naujosios Konstitucijos pataisos išplėtė kunigaikščio galias parlamento atžvilgiu: jis įgijo teisę siūlyti įstatymų projektus, jam suteikta absoliutaus įstatymų veto teisė. Konstitucijoje numatyta: jeigu kunigaikštis nesankcionuoja įstatymo per 6 mėnesius, laikoma, kad įstatymas atmestas (65 str.). Per metus dėl svarbių priežasčių kunigaikštis turi teisę ne ilgiau kaip trims mėnesiams atidėti parlamento sesiją arba paleisti parlamentą. Tam tikrais atvejais, siekdamas užtikrinti valstybės saugumą ir gerovę, kunigaikštis turi teisę priimti ypatinguosius dekretus, kuriais gali būti apribotas kai kurių Konstitucijoje įtvirtintų teisių taikymas. Tokie dekretai galioja ne ilgiau kaip 6 mėnesius. Tokiais atvejais kunigaikštis laikinai vykdo įstatymų leidžiamosios valdžios funkcijas (10 str.).

Kunigaikštis ir parlamentas (Landtagas) bendru sutarimu formuoja vyriausybę: kunigaikštis skiria vyriausybės vadovą ir keturis tarybos narius Landtagui pasiūlius ir sutikus (79 str.). Iš tikrųjų vyriausybę formuoja Landtagas. Parlamento kadencijos pradžioje Landtago nariai išrenka vyriausybės narius ir siūlymo forma teikia šias kandidatūras kunigaikščiui. Šis parlamento siūlymas laikomas nuolankumo kunigaikščio institucijai

633 The Princely House of Lichtenstein. Prieiga per internetą: <http://www.fuerstenhaus.li/ en/fuerstenhaus/fuerstliche_familie/fuerst_hans-adam2.html>.

išraiška. Kita vertus, be parlamento sutikimo kunigaikštis negali skirti vyriausybės narių savo valia.

Vyriausybė yra atsakinga kunigaikščiui ir parlamentui. Tiek parlamentas, tiek kunigaikštis turi teisę pareikšti nepasitikėjimą vyriausybe. Jeigu pareiškiamas nepasitikėjimas, vyriausybė turi atsistatydinti ir kunigaikštis skiria laikinąją vyriausybę, kol bus sudaryta nauja vyriausybė (80 str.). Jeigu per keturis mėnesius nesudaroma nauja vyriausybė, laikinoji vyriausybė turi gauti parlamento pasitikėjimą. Tokia atstatydinimo tvarka netaikoma konkretiems vyriausybės nariams: vyriausybės narys gali būti atleistas iš užimamų pareigų tik parlamentui ir kunigaikščiui sutikus.

Kaip minėta, dualistinei monarchijai būdinga tai, kad parlamentas nedalyvauja formuojant vyriausybę. Ją formuoja monarchas, vyriausybė yra atsakinga monarchui, parlamentas negali reikšti nepasitikėjimo vyriausybe. Lichtenšteinas šiuo požiūriu negali būti laikomas tipiška dualistine monarchija. Derėtų pabrėžti, kad 2003 m. pataisos ne tik išplėtė kunigaikščio galias, bet ir suteikė piliečiams teisę balsuojant išreikšti nepasitikėjimą kunigaikščiu, taip pat balsuoti dėl monarchijos panaikinimo.

Dualistine monarchija laikoma Jordanija (*Jordanijos Hašimitų Karalystė*). Joje galioja 2011 m. redakcijos 1952 metų Konstitucija[634]. Kita vertus, Konstitucijoje skelbiama, kad karalystė yra paveldima monarchija, kurios valdymo sistema yra parlamentinė (1 str.). Karalius yra valstybės vadovas (30 str.), įstatymų leidžiamoji valdžia priklauso karaliui ir Nacionalinei Asamblėjai, kurią sudaro Senatas ir Deputatų Rūmai (25 str.), vykdomoji valdžia – karaliui, kuris ją įgyvendina per ministrus vadovaudamasis Konstitucijos nuostatomis (26 str.).

Jordanijos Konstitucijoje yra nemažai nuostatų, kurios būdingos parlamentiniam valdymui, pavyzdžiui, vyriausybė turi turėti parlamento pasitikėjimą. Jeigu vyksta eilinė sesija, suformuota nauja vyriausybė per mėnesį turi pateikti Deputatų Rūmams bendrosios politikos kryptis ir gauti šių rūmų pasitikėjimą (54 str.). Jeigu tuo metu eilinė Deputatų

634 Constitution of Jordan. Prieiga per internetą: <http://cco.gov.jo/Portals/0/constitution_en.pdf>.

Rūmų sesija nevyksta arba Deputatų Rūmai yra paleisti, laikoma, kad vyriausybė atitinka šio Konstitucijos straipsnio reikalavimus. Ministras pirmininkas ir ministrai gali būti parlamento nariai. Konstitucija numato, kad už valstybės viešąją politiką ministras pirmininkas ir kiti ministrai yra kolegialiai atsakingi Deputatų Rūmams pagal savo valdymo sritį (51 str.). Deputatų Rūmai turi teisę pareikšti nepasitikėjimą Ministrų Taryba arba ministrais. Tokiai procedūrai įgyvendinti reikalinga absoliuti visų deputatų balsų dauguma (53 str.). Pareiškus nepasitikėjimą vyriausybė turi atsistatydinti.

Pagal Jordanijos Konstituciją, vykdomoji valdžia priklauso karaliui, kuris ją įgyvendina per ministrus. Karalius savo nuožiūra skiria ir atleidžia ministrą pirmininką ir kitus ministrus; pastaruosius iš užimamų pareigų atleidžia ministrui pirmininkui pasiūlius. Ministrų Tarybos narių skaičių nustato karalius atsižvelgdamas į viešuosius interesus. Įgyvendindamas savo įgaliojimus karalius leidžia dekretus, kuriuos kontrasignuoja ministras pirmininkas ir atitinkamas ministras.

Karalius turi nemažai įgaliojimų palaikydamas santykius su parlamentu. Jis skelbia Deputatų Rūmų rinkimus, šaukia Nacionalinę Asamblėją, skiria Senato narius, vieną senatorių skiria Senato pirmininku. Be to, jis turi teisę paleisti tiek Deputatų Rūmus, tiek Senatą, gali savo nuožiūra atleisti senatorių. Karalius gali atidėti Nacionalinės Asamblėjos sesiją, bet kuriuo metu sušaukti neeilinę sesiją. Paleidus Nacionalinę Asamblėją karaliui pritarus įstatymų leidžiamąją valdžią laikinai įgyvendina Ministrų Taryba.

Karalius pasirašo ir skelbia įstatymus (31 str.), turi įstatymų veto teisę (93 str.). Konstitucija numato, kad karalius per 6 mėnesius nuo įstatymo priėmimo gali grąžinti įstatymą parlamentui su pastabomis. Jeigu Deputatų Rūmai ir Senatas 2/3 kiekvienų Rūmų narių balsų dauguma karaliaus pastaboms nepritaria, įstatymas turi būti promulguojamas. Jeigu tiek deputatų ir senatorių balsų nesurenkama, įstatymo projektas gali būti svarstomas ir priimamas tik kitoje Nacionalinės Asamblėjos eilinėje sesijoje.

Reikia pabrėžti, kad priėmus atitinkamas Konstitucijos pataisas (atsirado naujas V skyrius, 58–61 str.) Jordanijoje atsirado galimybė įsteigti Konstitucinį Teismą priėmus specialųjį įstatymą. Toks teismas buvo įsteigtas 2012 metais. Konstitucijoje numatyta, kad Konstitucinį Teismą sudaro ne mažiau kaip 9 nariai, įskaitant pirmininką. Juos skiria karalius. Konstitucinis Teismas priima sprendimus karaliaus vardu. Jis tikrina galiojančių įstatymų ir kitų teisės aktų, kuriuos priima parlamentas arba Ministrų Taryba, konstitucingumą.

Parlamentinė monarchija – tokia valdymo forma, kuriai esant įstatymų leidyba ir valstybės valdymo kontrolė priklauso parlamentui, jam atsakinga vyriausybė. Monarchas lieka valstybės vadovu, bet vykdo tik Konstitucijoje apibrėžtas funkcijas. Šios funkcijos šiuo metu daug kur yra formalios. Todėl apibūdinant monarcho reikšmę parlamentinėje monarchijoje dažnai sakoma, kad monarchas karaliauja, bet ne valdo (taikomas vadinamasis britų monarchijos modelis). Ši valdymo forma neretai apibūdinama ir kaip ceremoninė monarchija. Parlamentinei monarchijai būdingi šie pagrindiniai požymiai:

1) vyriausybė sudaroma iš partijos, laimėjusios daugumą balsų per rinkimus į parlamentą, atstovų;
2) ministru pirmininku skiriamas partijos, turinčios daugumą vietų parlamente, lyderis. Pavyzdžiui, Belgijoje, Olandijoje monarchas, net turėdamas teisę skirti ministrus, gali savarankiškai pasirinkti vyriausybės vadovą tik kai parlamente nė viena partija neturi daugumos ir savo pripažinto lyderio);
3) monarchas faktiškai nedalyvauja nei įstatymų leidybos, nei vyriausybės darbe;
4) įstatymus priima parlamentas, monarchas juos tik pasirašo;
5) vyriausybė yra atsakinga ne monarchui, o parlamentui.

Kiekvienos šalies parlamentinė monarchija turi ir specifinių bruožų, apibūdinančių monarcho įgaliojimus ir vyriausybės sudarymo tvarką. Parlamentinės monarchijos pavyzdžiai – Jungtinė Karalystė, Liuksemburgas, Olandija, Belgija, Norvegija, Ispanija, Danija, Japonija ir kt. Po

Antrojo pasaulinio karo daugelyje Europos monarchijų įtvirtintas britų monarchijos modelis.

Jungtinė Karalystė – parlamentinė monarchija, šalis, turinti stiprias parlamentarizmo tradicijas. Parlamentas čia veikia nuo XIII a. antrosios pusės. Šios šalies parlamentą sudaro dveji rūmai – Bendruomenių Rūmai ir Lordų Rūmai – bei monarchas, nors pagal klasikinę valdžių padalijimo doktriną monarchas priklauso vykdomajai valdžiai. Reikia pabrėžti, kad parlamento kompetencija nėra apribota. Laikoma, kad jis gali spręsti ir priimti teisės aktus bet kokiais klausimais. Jungtinės Karalystės valstybės valdžios sistemai nebūdingas griežtas valdžių padalijimas. Formaliai monarchas išlieka kiekvienos iš valdžių sudedamąja dalimi.

Įstatymų leidžiamąją valdžią sudaro parlamentas ir monarchas; vykdomąją valdžią – monarcho vyriausybė; teisminę valdžią – monarcho teisėjai. Įstatymai ir teismų sprendimai priimami monarcho vardu. Monarchas yra valstybės ir Anglikonų bažnyčios vadovas, suverenios valdžios šaltinis, tautos vienybės ir valstybės stabilumo simbolis.

Valdžių padalijimo principo ypatumus apibūdina ne tik monarcho vieta valdžių sistemoje, bet ir kiti aspektai:

- vyriausybės nariai gali būti ir parlamento nariai; vyriausybė turi priskirtosios įstatymų leidybos teisę;
- Lordas kancleris yra ir Kabineto narys, ir Lordų Rūmų vadovas;
- Slaptoji taryba – patariamoji vykdomoji institucija prie monarcho – turi specialiuosius įgaliojimus teisės, valdymo ir teisminės kontrolės klausimais.

Monarchas parlamente yra labiau ceremonijų asmuo. Pagal konstitucinę teisę *Bendruomenių Rūmams* vadovauja pirmininkas. Tai asmuo, renkamas iš šių Rūmų narių, tačiau pagal paprotį jo kandidatūrai turi pritarti monarchas. Su monarchu pirmininko kandidatūra derinama iš anksto. Istoriškai susiklostė taip, kad šių Rūmų pirmininkas – tai autoritetingas asmuo, užtikrinantis ir koordinuojantis Bendruomenių Rūmų santykius su Lordų Rūmais ir monarchu.

Lordų Rūmai – tai aukštieji Jungtinės Karalystės parlamento rūmai,

kurie pastaruoju laikotarpiu buvo laipsniškai reformuojami. 2005 m. priėmus konstitucinės reformos aktą, šie rūmai neteko teisminių įgaliojimų. Aukščiausiąja teismine instancija, kaip ir kitose Europos valstybėse, tapo Aukščiausiasis Teismas.

Lordų Rūmų posėdžiams pirmininkauja Lordas kancleris. Lordą kanclerį, kuris yra ir ministrų kabineto narys, penkeriems metams skiria monarchas ministro pirmininko siūlymu. Lordų Rūmai renka ir pirmininką. Formaliai jį skiria monarchas. Po 2005 m. reformos šių rūmų pirmininkas perėmė dalį Lordo kanclerio įgaliojimų.

Svarbiausia parlamento funkcija – įstatymų leidyba. Iniciatyvos teisę turi abejų rūmų nariai, įskaitant deputatus, kurie yra vyriausybės nariai. Formaliai įstatymų iniciatyvos teisę turi ir monarchas, tačiau jo siūlymu įstatymų projektus teikia vyriausybės nariai. Įstatymų projektai svarstomi abejuose Parlamento Rūmuose. Jeigu pritaria abeji Parlamento Rūmai, įstatymo projektą turi pasirašyti monarchas. Pagal konstitucinę tradiciją tai yra monarcho pareiga. Nors turi veto teisę, tačiau nuo 1707 metų monarchas ja nesinaudoja.

Monarchas – sudedamoji parlamento dalis, tačiau į jo posėdžius gali atvykti tik parlamentui specialiai pakvietus. Monarchas visada pradeda eilinę parlamento sesiją pirmame bendrame abejų rūmų posėdyje ir perskaito ministro pirmininko parengtą kalbą apie ateinančių metų veiklos strategiją. Monarchas turi teisę sušaukti Bendruomenių Rūmus ir skelbti pirmalaikius parlamento rinkimus, nurodyti naujų rinkimų datą, kurią siūlo ministras pirmininkas.

Derėtų pabrėžti, kad monarchas politines prerogatyvas įgyvendina patariant arba dalyvaujant Ministrų kabineto nariams (ministrams). Visi karaliaus teisės aktai turi būti kontrasignuojami.

Jungtinės Karalystės konstitucinėje teisėje plačiai vartojamas terminas „vyriausybė“, labai retai vartojamas terminas „ministrų kabinetas“, tačiau būtent Ministrų kabinetas ir ministras pirmininkas iš tikrųjų įgyvendina vykdomąją valdžią šalyje. Ministrų kabinetas, kurį šiuo metu sudaro 22 nariai, įskaitant ministrą pirmininką ir Lordą kanclerį, yra vyriausybės

sudedamoji dalis. Ministrų kabinetas yra savarankiška institucija, bet veikia monarcho vardu. Pagal tradiciją kabineto nariai yra ir Slaptosios tarybos vykdomojo komiteto (kabineto) nariai. Šis komitetas yra sprendimus priimantis organas, atlieka teisėkūros, valdymo ir teismines funkcijas.

Ministrą pirmininką skiria monarchas. Pagal konstitucinį paprotį ministru pirmininku jis skiria parlamento rinkimus laimėjusios politinės partijos lyderį. Ministro pirmininko kandidatūrai (iš tiesų vyriausybės veiklos programai, kurią pateikia kandidatas) absoliučia balsų dauguma turi pritarti Bendruomenių Rūmai. Tai pasitikėjimo vyriausybe aktas. Paprastai tai nėra sudėtinga esant dvipartinei sistemai, tačiau pasitaikydavo, kad partija neturėdavo aiškios daugumos parlamente. Tokiu atveju sprendimą priimdavo monarchas (1957, 1963, 1974 m.). Ministrus skiria monarchas ministrui pirmininkui pasiūlius.

Vyriausybės įgaliojimų laikas susijęs su Bendruomenių Rūmų įgaliojimų laiku, t. y. penkeri metai. Ji yra politiškai atsakinga parlamentui ir turi turėti jo pasitikėjimą. Pagal susiformavusią tradiciją pasitikėjimo vyriausybe procedūrą bet kuriuo metu gali inicijuoti vyriausybė, taip siekdama užsitikrinti parlamento paramą įgyvendinant tam tikrus strateginius tikslus. Nepasitikėjimo procedūrą inicijuoja parlamentinė opozicija.

VIII

2011 m. parlamentas priėmė Parlamento fiksuotojo termino aktą (įsigaliojo 2011 m. rugsėjo 15 d.), pagal kurį parlamento rinkimai nuo 2015 m. gegužės 7 d. turi būti rengiami pirmąjį gegužės ketvirtadienį kas penkerius metus[635]. Šiame akte numatyta, kad priešlaikiniai rinkimai gali būti rengiami dviem atvejais: jeigu sprendimą dėl pirmalaikių rinkimų priima Bendruomenių Rūmai ne mažesne kaip 2/3 visų šių rūmų narių dauguma arba jeigu Bendruomenių Rūmai pareiškia nepasitikėjimą vyriausybe ir per 14 dienų nuo šio sprendimo nauja (alternatyvi) vyriausybė negauna Bendruomenių Rūmų pasitikėjimo votumo. Jeigu skelbiami pirmalaikiai rinkimai, jų datą nustato monarchas ministro pirmininko siūlymu.

635 Fixed-Term Parliaments Act 2011. Prieiga per internetą: <http://www.legislation.gov. uk/ukpga/2011/14/enacted>.

Parlamentinė monarchija yra *Ispanija*. Monarchas turi Ispanijos karaliaus titulą. Pagal Ispanijos Konstituciją, karalius – valstybės vadovas, valstybės vienybės ir stabilumo simbolis, arbitras ir valstybės valdžios institucijų tarpusavio santykių tarpininkas. Karalius yra aukščiausiasis Ispanijos valstybės atstovas palaikant tarptautinius santykius, „ypač santykius su tautomis, su kuriomis ją sieja bendri istoriniai ryšiai“ (56 str. 1 d.). Karaliaus valdžią riboja Konstitucija: jis atlieka tik tas funkcijas, kurias numato Konstitucija ir įstatymai.

Ispanijos valstybės valdžios institucijų sistema organizuojama valdžių padalijimo principu. Valstybės valdžią įgyvendina parlamentas, vyriausybė, teismai. Pagal Ispanijos Konstituciją karalius yra neutrali institucija, nepriskiriama jokiai valstybės valdžios šakai. Jis yra tik valstybės vadovas ir atlieka tik tas funkcijas, kurios numatytos Konstitucijoje.

Pavyzdžiui, palaikydamas santykius su parlamentu karalius turi šiuos įgaliojimus: pasirašo ir skelbia įstatymus; šaukia ir paleidžia Generalinius Rūmus, tačiau negali šaukti neeilinės sesijos. Reikia pabrėžti, kad karaliaus teisės daryti įtaką įstatymų leidybai nėra didelės. Karalius neturi nei įstatymų iniciatyvos, nei veto teisės. Karalius per 15 dienų (91 str.) pasirašo Generalinių Rūmų priimtus įstatymus ir nedelsdamas turi juos paskelbti. Kita vertus, be karaliaus parašo įstatymai neįsigalioja. Karalius negali grąžinti įstatymo parlamentui pakartotinai svarstyti, tačiau Konstitucijos 62 ir 92 straipsniuose numatyta karaliaus teisė šaukti referendumą. Taip monarcho ir parlamento ginčą gali išspręsti tauta. Šaukti referendumą karaliui siūlo vyriausybė, gavusi išankstinį Kongreso sutikimą.

Ispanijos Konstitucija vykdomosios valdžios funkcijas paveda vyriausybei. Ispanijos vyriausybė formuojama pagal parlamentines tradicijas. Vyriausybės formavimas – tai pirmiausia ministro pirmininko skyrimo klausimas. Šis klausimas gali būti sprendžiamas keliais atvejais: po naujų kongreso rinkimų; kai pareiškiamas nepasitikėjimas vyriausybe; kai miršta arba atsistatydina ministras pirmininkas.

Formaliai ministrą pirmininką skiria karalius, tačiau jis turi turėti Kongreso pasitikėjimą. Iš tikrųjų karalius tik siūlo Kongresui ministro

pirmininko kandidatūrą. Konstitucijoje numatyta, kad prieš teikdamas svarstyti Kongresui ministro pirmininko kandidatūrą, karalius turi pasitarti su politinių grupių atstovais parlamente (99 str.1 d.). Kandidatas turi pateikti Kongresui vyriausybės, kurią jis ketina suformuoti, programą ir gauti absoliučios kongreso narių daugumos pasitikėjimą. Kandidatą, pelniusį kongreso pasitikėjimą, karalius skiria ministru pirmininku.

Jeigu kongresas nepareiškia pasitikėjimo, po 48 valandų skelbiamas naujas balsavimas. Pakartotinai balsuojant dėl pasitikėjimo užtenka paprastos kongreso narių balsų daugumos. Nepavykus surinkti reikiamos deputatų balsų daugumos, karalius teikia kongresui svarstyti kitas ministro pirmininko kandidatūras. Jeigu per du mėnesius nuo pirmojo balsavimo nė viena ministro pirmininko kandidatūra nesulaukia kongreso pritarimo, karalius paleidžia Rūmus ir skelbia naujus rinkimus. Karalius ministro pirmininko teikimu skiria ir atleidžia ministrus.

Konstitucijoje numatyta, kad vyriausybė turi atsistatydinti po Generalinių Rūmų rinkimų, kai kongresas išreiškia nepasitikėjimą vyriausybe, ministrui pirmininkui atsistatydinus arba mirus (101 str. 1 d.). Atsistatydinusi vyriausybė eina pareigas, kol suformuojama nauja vyriausybė.

VIII

Vyriausybė yra solidariai atsakinga kongresui (108 str.). Konstitucijoje numatyti įvairūs parlamentinės kontrolės būdai. Parlamento Rūmai ir jų komitetai turi teisę reikalauti bet kokios reikiamos informacijos iš vyriausybės ir jos įstaigų, taip pat kad vyriausybės nariai dalyvautų jų posėdžiuose. Parlamento nariai turi teisę pateikti paklausimų ir klausimų vyriausybės nariams. Šie privalo į juos atsakyti.

Griežčiausia parlamentinės kontrolės forma – nepasitikėjimas vyriausybe (113 str.). Inicijuoti šią parlamentinę procedūrą gali 1/10 kongreso narių: jie turi pateikti kongresui nutarimą dėl nepasitikėjimo. Konstitucijoje numatytas konstruktyvusis nepasitikėjimo votumas: nutarime dėl nepasitikėjimo turi būti nurodyta vyriausybės vadovo kandidatūra. Už nutarimą balsuojama ne anksčiau kaip po penkių dienų nuo jo pateikimo, per pirmąsias dvi dienas deputatai turi galimybę pateikti kongresui kitas vyriausybės vadovo kandidatūras. Nutarimas laikomas priimtu, jeigu už jį

balsavo absoliuti kongreso deputatų dauguma. Nesurinkus reikiamo skaičiaus balsų, nutarimą pasirašę deputatai vykstančios sesijos metu netenka teisės siūlyti svarstyti klausimą dėl nepasitikėjimo vyriausybe. Kongresui priėmus nutarimą dėl nepasitikėjimo, vyriausybė atsistatydina. Karalius skiria ministru pirmininku nutarime nurodytą kandidatą (114 str. 2 d.). Laikoma, kad jis turi kongreso pasitikėjimą.

Konstitucijoje numatytas ir pasitikėjimo vyriausybe institutas. Ministras pirmininkas, pasitaręs su Ministrų Taryba, gali pateikti kongresui prašymą dėl pasitikėjimo vyriausybės programa ar kitu vyriausybės vykdomos bendrosios politikos klausimu. Pasitikėjimas vyriausybe pareiškiamas paprastąja deputatų balsų dauguma. Jeigu kongresas nepareiškia pasitikėjimo, vyriausybė turi atsistatydinti (114 str. 1 d.).

Siekiant išlaikyti įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių pusiausvyrą vyriausybei, kuriai pareikštas nepasitikėjimas, Konstitucijoje numatyta teisė siūlyti karaliui paleisti kongresą, Senatą arba Generalinius Rūmus. Siūlymą karaliui teikia ministras pirmininkas, pasitaręs su Ministrų Taryba (115 str. 1 d.). Šią teisę vyriausybė gali įgyvendinti tik pasibaigus nepasitikėjimo procedūrai.

Karaliaus sprendimai įgyja teisinę galią tik karaliui pasirašius, išskyrus sprendimus dėl karaliaus dvaro išlaikymo iš valstybės biudžeto lėšų. Karaliaus aktai privalo būti kontrasignuoti ministro pirmininko, o prireikus – atitinkamų ministrų. Aktus dėl ministro pirmininko skyrimo ir dėl Generalinių Rūmų paleidimo turi kontrasignuoti kongreso pirmininkas. Atsakomybė už karaliaus aktus tenka jį kontrasignavusiam asmeniui.

Respublika – tai valstybės valdymo forma, kai aukščiausiąją valstybės valdžią įgyvendina institucijos, kurias apibrėžtam laikui renka tauta. Pirmasis respublikos sąvoką pavartojo Ciceronas. Valstybę-respubliką jis apibrėžė kaip tautos reikalą, jos turtą. Valstybė, anot jo, išreiškia ne tik jos laisvųjų piliečių interesus, bet ir leidžia įgyvendinti suderintą teisinį jos narių bendravimą, bendrąją teisinę tvarką.

Respublikinei valdymo formai būdingi šie bendrieji ypatumai:

1) aukščiausiosios valstybės valdžios institucijos – valstybės vadovas

(vienasmenis arba kolegialus asmuo) ir parlamentas – yra renkami. Jo valdžia visada ribojama;

2) aukščiausioji valstybės valdžia renkama apibrėžtam laikui. Aukščiausiąją valstybės valdžią gali rinkti visa tauta arba jos dalis;
3) aukščiausioji valstybės valdžia įgyvendinama ne savo nuožiūra, o tautos pavedimu. Ji atsakinga rinkėjams ir veikdama privalo atsižvelgti į jų interesus;
4) aukščiausiosios valstybės valdžios institucijų teises ir pareigas bei teisinę atsakomybę nustato įstatymas (paprastai konstitucija).

Dabar respublikinė valdymo forma skirstoma į parlamentinę, prezidentinę ir pusiau prezidentinę, arba mišriąją, respubliką. Siekiant nustatyti konkrečios valstybės valdymo formą, visada reikia atsižvelgti į tai, kurios valdymo formos požymiai vyrauja.

Parlamentinė respublika – tokia valdymo forma, kai aukščiausioji valdžia priklauso parlamentui[636]. Pagrindiniai parlamentinės respublikos požymiai:

1) svarbiausia valdžios institucija yra parlamentas. Parlamentinėje respublikoje pripažįstama parlamento viršenybė, palyginti su kitomis valstybės valdžios institucijomis. Ši parlamento viršenybė pagrįsta tuo, kad jis yra vienintelė valdžios institucija, tiesiogiai renkama valstybės piliečių ir turinti tiesioginius tautos įgaliojimus. Pagrindinės parlamento funkcijos – leisti įstatymus ir kontroliuoti vykdomąją valdžią (vyriausybę);
2) vyriausybė sudaroma parlamentiniu būdu iš parlamente daugumą mandatų turinčios partijos atstovų;
3) vyriausybė už savo veiklą yra atsakinga parlamentui ir privalo

636 Pavyzdžiui, nurodomi šie pagrindiniai ir papildomi valdymo formų atribojimo kriterijai: prezidentinė respublika – vyriausybė neatsakinga parlamentui; prezidento veto įveikiamas parlamento kvalifikuota balsų dauguma; parlamentinė respublika – vyriausybė atskaitinga parlamentui; mišrioji (pusiau prezidentinė respublika) – vyriausybė atskaitinga parlamentui ir prezidentui. Papildomi kriterijai: prezidento rinkimų būdas; parlamento rinkimų sistema; prezidento nepaprastųjų įgaliojimų galimybė, jo teisė šaukti referendumus ir įgaliojimai vadovauti vyriausybei, galių *de facto* turinys ir teisė paleisti parlamentą. Žr.: MESONIS, G. Valstybės valdymo forma konstitucinėje teisėje: Lietuvos Respublika Vidurio ir Rytų Europos kontekste. Monografija. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003, p. 71.

turėti jo daugumos pasitikėjimą. Netekusi pasitikėjimo vyriausybė turi atsistatydinti;

4) vyriausybė nėra atsakinga prezidentui. Nors vyriausybės vadovą paprastai skiria prezidentas, tačiau už savo veiklą ji yra atsakinga tik parlamentui;
5) valstybės vadovą (prezidentą) renka parlamentas arba ypatingasis susirinkimas, kuriame daugumą sudaro parlamento atstovai. Valstybės vadovo rinkimo procedūra šiuolaikinėse valstybėse nėra vienoda. Kai kuriose parlamentinėse respublikose valstybės vadovą renka tauta;
6) prezidento galios yra nominalios. Nors kai kurių valstybių konstitucijos jam suteikia gana nemažų įgaliojimų (jis skelbia įstatymus, leidžia dekretus, turi teisę paleisti parlamentą, skiria vyriausybės vadovą, yra ginkluotųjų pajėgų vadas ir t. t.), tačiau įgyvendinti savo įgaliojimus valstybės vadovas paprastai gali tik vyriausybės pritarimu;
7) svarbiausieji prezidento aktai turi būti kontrasignuojami ministro pirmininko arba atitinkamo ministro;
8) prezidentas tam tikrais konstitucijoje nustatytais atvejais gali paleisti parlamentą, bet dažniausiai tam reikia vyriausybės teikimo.

Taigi pagrindinis parlamentinio valdymo bruožas – tai visos valdžios sutelkimas viename valdžios centre – parlamente. Dažnai teigiama, kad parlamentiniam valdymui nebūdingas prezidentinio valdymo sistemoje veikiantis valdžių padalijimo principas, kad šis principas nepakankamai griežtas.

Parlamentinis valdymo modelis yra gana paprastas ir aiškus. Valdančiajai partijai lengva vykdyti savo politiką. Kita vertus, parlamentinė respublika veiksminga tik tada, kai parlamente yra stabili vienos partijos ar kelių partijų koalicijos dauguma. Priešingu atveju valstybę dažnai gali ištikti politinės krizės. Dažna vyriausybių kaita sunkina valdymą, trukdo vykdyti ilgalaikes reformas ir valstybės programas. Parlamentinio valdymo modelis labiau paplitęs Europos valstybėse. Tokių valstybių pavyzdžiai

galėtų būti vadinamosioms senosioms demokratinėms valstybėms atstovaujančios šalys: Vokietija ir Italija.

Antai 1949 m. gegužės 23 d. priimto Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinio Įstatymo (toliau – ir PĮ) 20 straipsnyje įtvirtinti pagrindiniai valstybės valdymo formos ir jos organizavimo principai. Remiantis šio straipsnio 1 dalimi Vokietijos Federacinė Respublika yra demokratinė ir socialinė federalinė valstybė. Šio straipsnio 2 dalis skelbia, kad visa valstybinė valdžia kyla iš Tautos. Tauta ją vykdo per vykdomosios ir teisminės valdžios institucijas. Atsižvelgiant į 3 minėto straipsnio dalį įstatymų leidybą saisto konstitucinė santvarka, vykdomąją ir teisminę – įstatymas, ir teisę – ir tai yra Pagrindiniame Įstatyme įtvirtinto teisinės valstybės principo esmė[637]. Nors jame nėra aiškiai pasakyta, kad Vokietija yra parlamentinė demokratija, tačiau tai liudija kai kurie bruožai, kurie tradiciškai būdingi parlamentinei valstybės valdymo formai: ribotas tautos dalyvavimas valdant valstybę, kuris iš tikrųjų pasireiškia tik renkant parlamentą – Bundestagą (mažai tiesioginės demokratijos elementų; PĮ 20 str. 2 d.; 38, 29, 54 ir 63 str.); Bundestagas yra vienintelė tiesiogiai tautos renkama institucija; vyriausybės formavimo procedūra (Bundestagas renka tik federalinį kanclerį; PĮ 63 ir 64 str.); stipri federalinio kanclerio teisinė padėtis (vadinamoji kanclerio demokratija; PĮ 64, 65 ir 69 str.); vyriausybės atsistatydinimas esant tik konstruktyviam nepasitikėjimo votumui (PĮ 67 str.); labai ribota galimybė paleisti parlamentą (PĮ 63 str. 4 d. ir 68 str. 1 d.); daugybė valstybės institucijų tarpusavio poveikio ir kontrolės teisių (parlamentinė atsakomybė; PĮ 39 str. 3; 44, 65, 76, 80–82, 83 str.); silpna federalinio prezidento teisinė padėtis (reprezentacinis valstybės vadovas; PĮ 58 str.). Trumpai tariant, šiuolaikinė Vokietija yra parlamentinė respublika, kuriai būdingas „silpnas“ prezidentas (valstybės vadovas) ir „stiprus“ parlamentas bei vyriausybė. Pagrindiniame Įstatyme įtvirtinta parlamentinė valdymo forma iš tikrųjų pasirodė esanti stabili ir funkcionali, taigi iš esmės tinkama.

VIII

637 DEGENHART, CH. STAATSRECHT I. Staatsorganisationsrecht. Mit Bezügen zum Europarecht. 38., neu bearbeitete Auflage, Heidelberg: Müller GMBH, 2022, S. 5.

Kaip minėta, Italija pagal valdymo formą priskiriama parlamentinių respublikų grupei. Tai patvirtina ne tik konstitucinių normų išdėstymo sistema, bet ir turinys, valstybės valdžių ir jų institucijų kompetencija, įgaliojimai, jų konstitucinės sąveikos pobūdis. Žlugus fašizmui 1946 m. birželio 2 d. vykusio referendumo rezultatas buvo tas, kad 54,3 proc. rinkimų teisę turinčių asmenų pasisakė už respublikinę, o 45,7 proc. – už monarchinę valstybės valdymo formą. 1948 m. sausio 1 d. įsigaliojusi naujoji Konstitucija, pakeitusi iki to laiko galiojusią 1848 m. Konstituciją, nustatė Italiją esant demokratinę, valdžių padalijimo ir teisinės valstybė principais grįstą, pagal parlamentinės respublikos valdymo modelį sukurtą valstybę, kurioje valstybės vadovui suteikiami nedideli įgaliojimai. Lyginant Vokietijos federalinio prezidento ir Italijos prezidento įgaliojimus matyti, kad pastarasis turi daugiau politinių galių formuojant vyriausybę ir paleidžiant parlamentą, tačiau jam toli gražu nėra suteikti tokie įgaliojimai ir politinė valdžia, kokia būdinga pusiau prezidentinių (mišriųjų) valstybių vadovams, pavyzdžiui, Prancūzijos prezidentui[638].

Iš totalitarinių režimų išsivadavusios Vidurio ir Rytų Europos valstybės – Bulgarija, Čekija, Estija, Latvija, Lenkija, Rumunija, Slovakija, Slovėnija, Vengrija – taip pat nepritaikė vieno iš klasikinių – prezidentinio valdymo modelio, kuriam būdingas griežtas valdžių padalijimas. Tad tiek Vakarų, tiek Vidurio ir Rytų Europoje vyrauja J. Locke'o ir Ch. Montesquieu valdžių padalijimo teorijoje pagrįsto modelio pagrindu sukurtos valdymo formos. Prezidentinio valdymo formos nepopuliarumą Vidurio ir Rytų Europoje lėmė keletas aplinkybių: pirma, Vakarų Europoje nėra valstybių, kurios būtų pasirinkusios prezidentinę valdymo formą, nors būtent su šia žemyno dalimi Vidurio ir Rytų Europą sieja glaudūs ryšiai; antra, nors Jungtinėse Amerikos Valstijose veikiančio modelio efektyvumu netenka abejoti, tačiau pasaulio praktikoje labai nedaug sėkmingų šios valdymo formos taikymo pavyzdžių; trečia, Vidurio ir Rytų Europai būdingos nepasitikėjimo stipria vykdomąja valdžia nuotaikos: būtent

638 ULLRICH, H. Das politische System Italiens. Iš: ISMAYR, W. Die politischen Systeme Westeuropas. 4., aktualisierte und überarbeitete Auflage. Wiesbaden, 2009, p. 646.

prezidentinei valdymo formai būdinga nepriklausoma ir plačius įgaliojimus turinti vykdomoji valdžia, taigi kaip atsvara vykdomajai valdžiai buvo plečiamos parlamento galios mažinant vykdomosios valdžios įgaliojimus[639]. Prie parlamentinių respublikų priskiriama ir Lietuva[640].

Kitos Baltijos šalys – Latvija ir Estija – taip pat yra parlamentinės respublikos. Atkūrusi nepriklausomybę, Latvijos Respublikos Aukščiausioji Taryba atnaujino 1922 m. vasario 15 d. Latvijos Respublikos Konstitucijos galiojimą, o 1993 m. liepos 3 d. Latvijos Respublikos parlamentas – Saeima – savo pirmajame posėdyje patvirtino jos galiojimą. Pagal šią konstituciją, valstybės valdžios sistema grindžiama atstovaujamosios demokratijos prioritetu. Iš tikrųjų tai reiškia, kad atstovaujamoji Latvijos valstybės institucija – Saeima – yra parlamentinės demokratijos garantas, konstitucinės sistemos šerdis[641]. Parlamentas yra pagrindinė valstybės institucija. Tautos atstovybės, turinčios plačius įgaliojimus, istorinis pavyzdys rengiant šią konstituciją buvo 1919 m. Veimaro Reicho Konstitucija ir Prancūzijos III Respublikos Konstitucija[642]. Viena iš šią valstybę, kaip parlamentinę respubliką, apibūdinančių ypatybių yra tai, kad pagal Konstitucijos 35 straipsnį respublikos prezidentą slaptu balsavimu ketveriems metams renka parlamentas, o už pateiktą kandidatūrą turi balsuoti ne mažiau kaip 51 Saeimos narys iš 100.

Pagal 1992 m. birželio 28 d. priimtą Estijos Respublikos Konstituciją, valstybės valdymo formą, atsižvelgiant į konstitucinius valdžių sistemos,

639 MESONIS, G. Valstybės valdymo forma konstitucinėje teisėje: Lietuvos Respublika Vidurio ir Rytų Europos kontekste. Monografija. Lietuvos teisės universitetas, 2003, p. 114–115.

640 Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 1998 m. sausio 16 d. nutarime konstatavo: „Pagal Lietuvos Respublikos Konstitucijoje nustatytą valdžios institucijų kompetenciją Lietuvos valstybės valdymo modelis priskirtinas parlamentinės respublikos valdymo formai. Kartu pabrėžtina, kad mūsų valstybės valdymo formai būdingi ir kai kurie vadinamosios mišriosios (pusiau prezidentinės) valdymo formos ypatumai. Tai atsispindi Seimo, valstybės vadovo – Respublikos Prezidento, Vyriausybės įgaliojimuose bei jų tarpusavio santykių teisinėje konstrukcijoje.“ *Valstybės žinios,* 1998, Nr. 5—99.

641 VILBERGS, H.; FELDHUNE, G. Astances Satversmei (References to the Satversme). Riga: Eurofaculty, 2003, p. 2.

642 SCHMIDT, TH. Das politische System Lettlands. Iš: ISMAYR, W. Die politischen Systeme Osteuropas. 3., aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden, 2010, p. 127.

jų įgaliojimų ir tarpusavio santykių aspektus, Estiją irgi galima įvardyti kaip parlamentinę respubliką. Tai rodo tam tikros konstitucinės nuostatos, pavyzdžiui, kad parlamentas sprendžia, ar suteikti respublikos prezidento pasiūlytam kandidatui į ministro pirmininko postą įgaliojimus formuoti vyriausybę (89 str. 2 d.). Jeigu prezidento siūlomas kandidatas negauna parlamento narių daugumos, valstybės vadovas turi teisę teikti kitą ministro pirmininko kandidatūrą. Tačiau jeigu ir antrajam kandidatui parlamentas nesuteikia tokių įgaliojimų, teisė teikti ministro pirmininko kandidatūrą pereina parlamentui (89 str. 5 d.). Parlamentas – Rygikogas – visų narių balsų dauguma gali pareikšti nepasitikėjimą vyriausybe, ministru pirmininku ar ministru (97 str. 1 d.). Jeigu parlamentas pareiškia nepasitikėjimą vyriausybe arba ministru pirmininku, vyriausybė atsistatydina (92 str. 1 d. 3 p.). Jeigu Rygikogas pareiškia nepasitikėjimą ministru, jo pirmininkas apie tai informuoja prezidentą ir šis atleidžia ministrą iš pareigų (97 str. 5 d.). Teiginį, kad Estija yra parlamentinė respublika, pagrindžia ir tai, kad vykdomoji valdžia Estijoje yra dualistinė (ją vykdo respublikos prezidentas ir vyriausybė). Vyriausybę sudaro ministras pirmininkas ir ministrai. Konstitucijoje respublikos prezidento galios vadovauti vyriausybei nenumatytos, nesuteikta teisė skelbti referendumus. Respublikos prezidentą renka parlamentas arba Konstitucijoje numatytais atvejais – rinkimų kolegija. Pagal Konstituciją jo teisinė padėtis yra silpna, nors jam suteikta veto teisė dėl įstatymų leidybos. Parlamentas gali nesunkiai įveikti prezidento veto. Tam užtenka pakartotinai priimti grąžintą įstatymą be prezidento siūlomų pataisų. Tiesa, jeigu parlamentas atmeta veto, respublikos prezidentas gali kreiptis į Aukščiausiąjį Teismą dėl įstatymo konstitucingumo patikros.

Prezidentinė respublika – tai tokia valdymo forma, kuriai esant valstybės ir vyriausybės vadovas yra prezidentas. Kaip rodo šios valdymo formos pavadinimas, aukščiausioji vykdomoji valstybės valdžia priklauso prezidentui. Prezidentinei respublikai būdinga:

1) griežtas valdžių padalijimas: įstatymų leidžiamoji, vykdomoji ir teisminė valdžia formaliai yra nepriklausomos ir kiekviena veikia

pagal konstitucijoje nustatytą kompetenciją;

2) prezidentas renkamas nepriklausomai nuo parlamento, t. y. neparlamentiniu būdu. Yra atskiri parlamento ir prezidento rinkimai. Kiekvienas iš jų teisę valdyti gauna ne vienas iš kito, o tiesiogiai iš tautos;
3) išrinktas prezidentas yra ne tik valstybės, bet ir vyriausybės vadovas. Jis turi teisę paskirti ministrą pirmininką arba pats eiti jo pareigas ir pasirinkti ministrus. Vyriausybės nariai negali tuo pat metu būti ir parlamento nariai. Parlamentui paprastai paliekama teisė pritarti arba motyvuotai atmesti prezidento pasirinktas kandidatūras, bet jis negali siūlyti savo kandidatų;
4) vyriausybę sudaro prezidentas neatsižvelgdamas į politinių jėgų santykį parlamente;
5) vyriausybė yra atsakinga prezidentui, o ne parlamentui;
6) valstybės vadovas turi kur kas didesnių įgaliojimų nei parlamentinės respublikos vadovas. Prezidentinei respublikai būdinga stipri vykdomoji valdžia;
7) nė viena iš valstybės valdžios šakų negali pašalinti viena kitos. Parlamentas negali išreikšti nepasitikėjimo vyriausybe, negali atstatydinti prezidento ar ministrų. Prezidentas negali paleisti parlamento;
8) nors prezidentinėje respublikoje veikia valdžių padalijimo principas, tai nereiškia, kad jos yra visiškai atribotos. Čia egzistuoja vadinamoji stabdžių ir atsvarų sistema. Nors nekontroliuoja parlamento, prezidentas turi teisę sustabdyti ir grąžinti pakartotinai svarstyti parlamento priimtus įstatymus. Ši prezidento teisė vadinama suspensyvinio veto teise. Parlamentas nekontroliuoja vyriausybės, bet tvirtina prezidento pasirinktus ministrus. Jis turi teisę teisti prezidentą ir vyriausybės narius, jeigu šie padaro nusikaltimą. Ši procedūra vadinama apkalta (angl. *impeachment).* Todėl dažnai prezidentinio valdymo sistema simboliškai lyginama su vadinamąja stabdžių ir atsvarų sistema;

9) valstybę valdo du neretai konfliktuojantys valdžios centrai – prezidentas ir parlamentas, todėl spręsti jų ginčus turi trečiosios valdžios institucijos, atliekančios konstitucinės kontrolės (priežiūros) funkcijas. Konstitucinę kontrolę prezidentinėje respublikoje vykdo arba aukščiausiasis teismas (jeigu turi tam įgaliojimus), arba specialusis konstitucinis teismas. Pagrindinė šios institucijos funkcija – užtikrinti, kad parlamento ir vykdomosios valdžios priimami nutarimai neprieštarautų konstitucijai. Konstitucinės kontrolės institucijos nutarimai yra privalomi parlamentui ir vykdomajai valdžiai.

Klasikinis prezidentinės respublikos pavyzdys yra Jungtinės Amerikos Valstijos. Šios šalies Konstitucija labai aiškiai atriboja įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę valdžią. JAV Konstitucija laikoma geriausia šios šalies eksporto preke, nes prezidentinio valdymo modelį perėmė daugelis valstybių. Šis modelis labiausiai paplitęs pasaulyje, ypač Lotynų Amerikoje ir Afrikoje. Pagrindinis šios sistemos trūkumas – dėl valdžios padalijimo ne visada aišku, kas yra atsakingas už vykdomos politikos padarinius. Atkreiptinas dėmesys, kad prezidentinio valdymo modelis yra gana palankus formuotis nedemokratiniam autoritariniam režimui.

Taigi, kaip minėta, JAV teisinėje ir politinėje literatūroje laikomos tipiškiausiu prezidentinės respublikos pavyzdžiu, kurios vadovą – prezidentą – visuotiniais rinkimais renka tauta; jis atlieka ir valstybės vadovo, ir vyriausybės vadovo funkcijas. Prezidentinis valdymo modelis atskleidžia griežtą valdžių padalijimą, o JAV jis buvo sėkmingai įgyvendintas. JAV sukurtas valdžių padalijimo modelis yra unikalus dėl dviejų aspektų: pirma, šis modelis įgavo juridinę išraišką, t. y. jis nustojo būti teorija, antra, jis labai sėkmingai praktiškai įtvirtino valdžių padalijimo teoriją[643]. Jau rengiant Konstitucijos projektą ne politinės sistemos efektyvumas, o vengimas valdžią sutelkti vienose rankose ir kartu draudimas ja piktnaudžiauti buvo vienas iš svarbiausių diskutuotinų klausimų. Taigi JAV

643 MESONIS, G. Valstybės valdymo forma konstitucinėje teisėje: Lietuvos Respublika Vidurio ir Rytų Europos kontekste. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003, p. 41.

Konstitucijoje aiškiai išreikštos trys valdžios šakos, turinčios joms būdingus įgaliojimus bei galimybę turėti įtakos kitų šakų valdžios veiklai, jeigu viršija savuosius įgaliojimus. Kitų dviejų šakų įgaliojimai atsveria vienai iš šakų suteiktus įgaliojimus. Konstitucinėje praktikoje žinomi įvairūs valdžių pusiausvyros institucinio užtikrinimo būdai. Suvokiant, kad visiškas (grynasis) valdžios funkcijų padalijimas ir atskyrimas negalimas, o valdžių padalijimo principas nėra statinė kategorija, JAV buvo ieškoma būdų (stabdžių ir atsvarų), leidžiančių užtikrinti nepertraukiamą valdžios modelio veikimą ir valdžios šakų tarpusavio pusiausvyrą[644]. Taigi, kaip minėta, JAV Konstitucijoje įtvirtinta vadinamoji stabdžių ir atsvarų sistema. Ji pagrįsta keliais principais: pirma, visų valdžios šakų kilmė yra skirtinga; antra, visos valstybinės valdžios institucijos turi skirtingą įgaliojimų laiką; trečia, kiekviena iš valdžios šakų gali neutralizuoti kitų institucijų uzurpatoriškas pretenzijas[645]. Tai patvirtina faktas, kad Konstitucijoje prezidentas, kaip vykdomoji valdžia, yra nepriklausomas nuo įstatymų leidžiamosios valdžios – Kongreso: numatoma skirtinga prezidento ir Kongreso rinkimų tvarka bei nurodomos aplinkybės, kurioms esant galima nušalinti prezidentą. Taigi vykdomoji valdžia įgyvendina įgaliojimus, neatsižvelgdama į Kongreso pasitikėjimą. Būtent tai yra laikoma vienu iš svarbiausių prezidentinės valstybės valdymo formos bruožų.

VIII

Prezidentinių respublikų pavyzdžiai galėtų būti Argentina ir Meksika. Rengiant šiuo metu Argentinoje galiojančią 1994 m. redakcijos 1853 m. Konstituciją vadovautasi 1826 m. Argentinos, 1787 m. JAV ir 1812 m. Ispanijos Konstitucijomis, atsižvelgta į nacionalinius ypatumus, tradicijas, istorines sąlygas, politines ir teisines idėjas. Prezidentinis valdymas labiausiai atitiko argentiniečių politinę sąmonę, suvokimą, kad valstybei turi vadovauti stiprus vadas. Argentinos federalinės valdžios institucijų sistema pagrįsta klasikiniu valdžių padalijimo principu, būdingu JAV ir kitoms prezidentinėms respublikoms: įstatymų leidžiamoji valdžia

644 KALINAUSKAS, G. Parlamentinės kontrolės modelis ir jo įtvirtinimo ypatumai JAV: doktrininis ir praktinis požiūriai. *Jurisprudencija,* 2006, t. 2(80), p. 51.

645 MESONIS, G. Valdžių padalijimo teorija ir jos įgyvendinimo modeliai: kriterijų kokybės paieška. *Jurisprudencija,* 2004, t. 61(53), p. 11.

atitinka dvejų rūmų parlamentą – Nacionalinį Kongresą, kuris sudarytas iš Senato ir Deputatų Rūmų, valstybės vadovu tampa Argentinos Respublikos Prezidentas, o aukščiausioji teismo institucija yra Aukščiausiasis Nacionalinis Teismas. Šiuo metu Meksikoje galiojanti Konstitucija buvo paskelbta 1917 m. Ji įtvirtina Meksiką kaip atstovaujamąją demokratinę respubliką, kurios sudėtinės dalys yra laisvos ir nepriklausomos valstijos ir kurioje aukščiausioji federalinė valdžia padalyta į tris valdžios grandis: įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teismų. Pagal Konstituciją, įstatymų leidžiamąją valdžią vykdo dvejų rūmų parlamentas – Generalinis Kongresas, sudarytas iš Deputatų Rūmų ir Senato. Vykdomąją valdžią vykdo Respublikos Prezidentas. Jis yra aukščiausiasis valstybės, vyriausybės ir vyriausiasis ginkluotųjų pajėgų vadas[646].

Pusiau prezidentinė (mišrioji) respublika – toks valdymo modelis, kuriam būdingi ir prezidentinės, ir parlamentinės respublikos požymiai.

Konstitucinė tikrovė parodė, kad aptartosios valdymo formos ne visada yra pakankamai efektyvios. Jeigu parlamentinėje respublikoje nė viena partija arba stabili partijų koalicija neturi parlamente absoliučios daugumos, galima tikėtis dažnų vyriausybės krizių. To pavyzdžiai – Italija ir Indija. Prezidentinėms respublikoms būdingas polinkis į autoritarizmą ir pernelyg stipri vykdomoji valdžia. Padėtis ypač komplikuojasi, kai parlamentas ir vyriausybė atstovauja skirtingoms partijoms, turi skirtingas politines ir socialines ekonomines koncepcijas. Todėl nemažai mokslininkų teigia, kad atsiranda valstybių, kurių negalima priskirti nei prie prezidentinių, nei prie parlamentinių respublikų. Šios valdymo formos modelio tėvyne laikoma Prancūzija. Todėl kartais ši forma dar vadinama prancūziškąja. Laikomasi nuomonės, kad pusiau prezidentinės respublikos ypatumas – vykdomosios valdžios dualumas.

Pagal prancūzų konstitucinę doktriną valstybė yra pusiau prezidentinė, jeigu atitinka tris sąlygas: 1) prezidentą renka tauta; 2) prezidentas

646 Žr. plačiau: VAITIEKIENĖ, E. Meksikos Konstitucijos ypatumai. *Jurisprudencija,* 2009, t. 1(115), p. 89–121.

turi svarbių *de jure* ir *de facto* politinių galių (gali paleisti parlamentą; turi veto teisę; karo ir nepaprastosios padėties atveju gauna nepaprastuosius įgaliojimus ir kt.); 3) ministras pirmininkas yra gana nepriklausomas nuo prezidento ir gali vadovauti vyriausybei tik turėdamas parlamento pasitikėjimą. Kaip šios valdymo formos ypatumas, neretai nurodomas dar vienas požymis – prezidento teisė šaukti referendumą.

Reikia pasakyti, kad vienos nuomonės dėl pusiau prezidentinės respublikos nėra. Šiuo požiūriu neginčytinai pusiau prezidentinė respublika yra Prancūzija. Prezidentinės valstybės požymiai išryškėja tuo požiūriu, kad prezidentas Prancūzijoje renkamas per visuotinius rinkimus ir politiškai neatsiskaito parlamentui, atlieka ne tik valstybės vadovo funkcijas, bet ir *de facto* yra vyriausybės vadovas bei vyriausiasis kariuomenės vadas. Prancūzijos santvarka panaši į parlamentinę valstybės valdymo formą, nes vyriausybės sudėtį, pasitaręs su premjeru, pirmiausia nustato prezidentas. Vėliau jis turi gauti Nacionalinio susirinkimo sutikimą. Prancūzijos vyriausybės atsakomybė taip pat dvejopa, t. y. susijusi atsakomybės ryšiais ir su parlamentu, ir su prezidentu. Prezidentinei respublikai būdinga tai, kad vyriausybė atsakinga prezidentui, o parlamentinėje respublikoje – parlamentui. Tautos renkamas prezidentas, turintis reikšmingų įgaliojimų, yra ne mažiau svarbus šiam modeliui būdingas ypatumas[647].

VIII

Kitas mišriosios, arba pusiau prezidentinės, respublikos pavyzdys gali būti Portugalija. Pagal 1976 m. Portugalijos Konstituciją ši valstybė yra mišrioji, arba pusiau prezidentinė, respublika. Portugaliją priskirti šios formos respublikai leidžia keletas ypatumų. Visų pirma iš prezidentinio valdymo yra perimta: tiesioginiai prezidento rinkimai, jo veto teisė parlamento priimtų įstatymų atžvilgiu, politinė vyriausybės atsakomybė prezidentui. Tačiau, kitaip nei prezidentinėje sistemoje, šioje valstybėje vyriausybė formuojama atsižvelgiant į parlamento rinkimų rezultatus ir yra politiškai jam atsakinga. Prezidentas negali, bent jau tiesiogiai, vadovauti bendrajai šalies politikai, kai kurie jo aktai turi būti kontrasignuojami

647 MESONIS, G. Valstybės valdymo forma konstitucinėje teisėje: Lietuvos Respublika Vidurio ir Rytų Europos kontekste. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003, p. 79–80.

ministrų. Šie keturi bruožai šalį priskiria prie parlamentinio valdymo. Todėl Portugalija, pagal 1976 m. Konstituciją apėmusi prezidentinio ir parlamentinio valdymo sistemų elementus, gali būti įvardijama kaip pusiau prezidentinė respublika[648].

Vis dėlto kai kurių valstybių valdymo formą nustatyti gana sunku. Antai Austrija apibūdinama kaip parlamentinė respublika, turinti mišriosios (pusiau prezidentinės) respublikos bruožų[649]. Kaip esminis parlamentinės respublikos bruožas nurodoma tai, kad vyriausybė nėra politiškai atsakinga Nacionalinei Tarybai, t. y. pirmiesiems tiesiogiai išrinktiems parlamento rūmams[650]. Taigi Austrijos Respublikos valdymo forma tam tikra prasme panaši į Lietuvos Respublikos valdymo formą. Tiesa, derėtų pabrėžti, kad esama ir apibūdinimų, jog Austrijos valstybės valdymo forma yra parlamentinė, turi prezidentinės respublikos bruožų[651]. Tai, kad Austrija nėra tipiška parlamentinė respublika, pirmiausia rodo federalinio prezidento rinkimų būdas ir jam suteikti įgaliojimai. Be abejo, konstitucinėje tikrovėje parlamentinės demokratijos požymiai vyrauja. Tai rodo, pavyzdžiui, ir tai, kad Nacionalinės Tarybos rinkimams skiriama daug daugiau dėmesio nei federalinio prezidento, o didžiųjų partijų lyderiai siekia federalinio kanclerio, o ne federalinio prezidento posto. Vis dėlto svarbiausias parlamentarizmo požymis yra tas, kad federalinė vyriausybė yra atsakinga Nacionalinei Tarybai – šalis negali būti valdoma neatsižvelgiant į Nacionalinės Tarybos daugumos valią[652].

Vienas iš esminių Šveicarijos valstybės valdymo formos požymių yra

648 GRIGIENĖ, K. Portugalijos Respublikos konstitucinė sistema. Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 657.

649 ADAMOVICH, L. K.; FUNK, B.-CH.; HOLZINGER, G. Österreichisches Staatsrecht, Band I: Grundlagen. Wien, New York: Springer-Verlag, 1997, p. 149, 156.

650 SCHAMBECK, H. (HRSG. HENGSTSCHLAGER, J.). Der Staat und seine Ordnung: ausgewählte Beiträge zur Staatslehre und zum Staatsrecht. Wien, 2002, p. 470.

651 WALTER, R.; KUCSKO-STADTMAYER, G. Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts. 10., durchgesehene und ergänzte Auflage. Wien, 2007, p. 311.

652 PELINKA, A.; ROSENBERGER, S. Österreichische Politik. Grundalgen – Strukturen – Trends. 2., aktualisierte Auflage. Wien: Facultas Verlags- und Buchhandels AG, 2003, p. 127.

tas, kad parlamentas ir vyriausybė vienas nuo kito yra gana nepriklausomi. Nors Federalinis Susirinkimas kas ketverius metus renka Bundesratą, šis, vykdydamas politiką, nėra priklausomas nuo parlamento daugumos. Federalinis Susirinkimas negali Bundesratui pareikšti nepasitikėjimo, o pastarasis neturi teisės paleisti parlamento nepasibaigus jo kadencijai. Taigi jau vien šiais požymiais šios valstybės valdymo forma skiriasi nuo parlamentinės demokratijos ir tam tikra prasme primena prezidentinį valdymą. Iš esmės ji negali būti priskiriama nei parlamentiniam, nei prezidentiniam valdymo tipui ir apibūdinama kaip išskirtinė.

3. Valstybės sandaros forma. Unitarinė ir federacinė valstybė

Būtina aptarti vidinę teritorinę valstybės struktūrą ir jos sudedamųjų dalių teisinę padėtį, taip pat centrinės valstybės valdžios ir valstybės dalių valdžios institucijų tarpusavio santykius.

Valstybės sandaros forma parodo:

1) kokia yra vidinė valstybės struktūra ir kas ją sudaro;
2) kokia yra valstybės vidinės struktūros dalių teisinė padėtis;
3) koks yra centrinės valstybės valdžios ir vietos valdžios institucijų santykis.

Pagal valstybės sandaros formą valstybės yra skirstomos į paprastąsias (unitarines) ir sudėtines (federacines).

Unitarinė valstybė – tai valstybės sandaros forma, kuriai esant valstybė turi visai šaliai aukščiausias valstybinės valdžios institucijas, o valstybė skirstoma tik į administracinius teritorinius vienetus. Šie vienetai turi vietos valdžios (savivaldos) institucijas. Unitarinei valstybei būdingi šie požymiai:

1) unitarinėje valstybėje yra viena iš aukščiausiųjų valstybės valdžios institucijų sistema: įstatymų leidžiamoji, vykdomoji ir teisminė valdžia;
2) unitarinėje valstybėje galioja viena konstitucija, viena bendra įstatymų sistema. Tokios valstybės piliečiai turi vieną pilietybę.

Valstybėje yra ir viena pinigų sistema bei mokesčių politika;

3) unitarinėje valstybėje visus užsienio politikos ir krašto apsaugos reikalus tvarko pagrindinės valstybės institucijos;
4) unitarinė valstybė skirstoma į administracinius teritorinius vienetus. Tokie vienetai neturi valstybinio junginio statuso. Jų teritorines ribas nustato centrinės valdžios institucijos. Juose galioja centrinių institucijų priimti įstatymai. Administraciniai teritoriniai vienetai neturi valstybės suvereniteto požymių, tačiau jie yra gana savarankiški. Atsižvelgiant į tai, kiek jie yra priklausomi nuo centrinės valstybės valdžios, unitarinės valstybės sandara gali būti centralizuota, pusiau centralizuota ir decentralizuota. Centralizuota valstybė yra tada, kai vietos valdžios institucijoms vadovauja centrinės valdžios paskirti pareigūnai. Pusiau centralizuotoje valstybėje derinamas vietos valdymas ir vietos savivalda. Decentralizuota valstybė yra tada, kai vietos valdžią renka vietos gyventojai ir ši valdžia yra gana savarankiška tvarkydama vietos bendruomenės reikalus. Reikia pabrėžti, kad centralizuotų valstybių yra nedaug. Šiuolaikinės demokratinės valstybės siekia suteikti kuo platesnes savivaldos teises vietos bendruomenėms;
5) unitarinės valstybės teritorijos dalyje, kurioje kompaktiškai gyvena tautinės mažumos, arba atsižvelgiant į kitus kriterijus gali būti kuriama autonomija.

Plačiuoju požiūriu **autonomija** reiškia savarankiškumo suteikimą vienai ar kitai valstybės daliai. Suprantant siaurai, autonomija – tai ypatingas valstybės dalies savivaldos tipas, kai vietos valdžios institucijoms suteikiama teisė leisti tam tikrus įstatymus.

Svarbiausieji autonominio vieneto požymiai:

1) jo teritorijoje galioja tam tikri regiono įstatymai;
2) veikia autonomijos parlamentas;
3) yra autonomijos vyriausybė.

Pagal teisinę padėtį autonominis vienetas skiriasi nuo paprasto administracinio teritorinio vieneto, tačiau tai nėra savarankiškas valstybinis

junginys, nes jo savarankiškumą riboja centrinė valstybės valdžia. Autonomijos statusas dažniausiai suteikiamas ne visoms, o tik tam tikroms unitarinės valstybės dalims, kurios skiriasi gyventojų nacionaline sudėtimi arba geografine padėtimi. Autonomijos statusą tautinėms ir teritorinėms bendrijoms pripažįsta Italija, Ispanija, Portugalija ir kt.

Pavyzdžiui, Ispanijos Konstitucijoje įtvirtintas regioninės valstybės modelis, suteikiantis plačias savivaldos galimybes šalies regionams. Nors Konstitucijoje Ispanija įtvirtinama kaip vientisa ir nedaloma valstybė, joje pripažįstamas ir garantuojamas tautinių ir teritorinių bendrijų autonomijos principas (2 str.). Kai kurių autorių nuomone, ši konstitucinė nuostata yra pernelyg abstrakti ir neapibrėžia, kokia valstybė yra Ispanija: ar federacinė, ar unitarinė, ar decentralizuota. Faktiškai Ispanija formavosi kaip federacinė valstybė[653].

Ispanijos administracinę teritorinę struktūrą sudaro municipalitetai, provincijos ir autonominiai regionai. Ispanijos teritorija yra suskirstyta į 50 provincijų, sudarytų iš municipalitetų. Pastarųjų skaičius priklauso nuo miestų ir gyvenviečių skaičiaus. Šie administraciniai teritoriniai vienetai turi savo valdžios institucijas. Vietos valdžios institucijų reorganizacija pagal Konstitucijoje numatytą vietos valdžios modelį prasidėjo 1979 m. (tais metais įvyko pirmieji demokratiniai municipaliniai rinkimai) ir iš esmės baigėsi 1985 m. (tais metais buvo priimtas Vietos valdžios bazinis įstatymas[654]).

VIII

Municipalitetai (lot. *municipios)* – tai administraciniai teritoriniai vienetai, turintys savivaldos teisę (140 str.). Municipalitetams vadovauja municipalinė taryba. Jos narius ketveriems metams renka vietos gyventojai, remdamiesi visuotine, lygia ir tiesiogine rinkimų teise bei slaptu balsavimu pagal proporcinę rinkimų sistemą. Tarybos narių skaičius priklauso nuo vietos gyventojų skaičiaus. Įstatyme numatyta, kad tarybos narių turi būti ne mažiau kaip penki. Oficialiais municipaliteto gyventojais laikomi

653 SANTOLAYA, P. The Spanish Constitutional System. Prieiga per internetą: <http:www. venice.coe.int/docs/2001>.

654 Spain-Local Government. Prieiga per internetą: <http://country studies.us/spain/79.htm>.

visi nuolatinių gyventojų sąrašuose įregistruoti asmenys. Ispanijoje gyvenantys Europos Sąjungos šalių piliečiai turi teisę dalyvauti municipaliniuose rinkimuose. Tarybai vadovauja meras (isp. *alkalde)*. Konstitucijoje numatyta, kad merą iš tarybos narių gali rinkti vietos gyventojai arba municipalinė taryba (140 str.). Municipalitetuose, kuriuose gyvena daugiau kaip 5 000 gyventojų, sudaromi municipaliniai komitetai, padedantys merui įgyvendinti įstatyme numatytas funkcijas.

Aukščiausioji vietos valdžios institucija provincijose – provincijos deputacija (isp. *diputacion provincial)*. Ją ketveriems metams iš savo narių renka municipalinės tarybos. Provincijos deputacijai vadovauja prezidentas, kurį renka deputacijos nariai. Derėtų pabrėžti, kad provincijos prezidento institucija buvo įsteigta dar F. Franko valdymo laikais. Centrinei valdžiai provincijose atstovauja vyriausybės skiriamas atstovas – gubernatorius. Provincijoms, kurių gyventojus sieja bendri istoriniai, kultūriniai ir ekonominiai ryšiai, suteikta teisė jungtis į autonomines bendrijas *(Comunidades Autonomas*, 143 str. 1 d.). Ispanijos Karalystės Generaliniai Rūmai (isp. *Las Cortes Generales)* nesilaikydami nurodytųjų sąlygų organiniu įstatymu gali leisti įsteigti autonominę bendriją vienai provincijai, taip pat teritorijoms, neįeinančioms į provincijos sudėtį (144 str. 1, 2 p.). Autonominės bendrijos steigimo iniciatyvos teisę turi provincijų deputacijos, salų teritorijų atstovaujamosios institucijos ir 2/3 municipalitetų, kurių gyventojai sudaro elektorato daugumą provincijoje arba saloje. Organinis įstatymas gali nustatyti ir kitus subjektus, turinčius teisę inicijuoti autonominės bendrijos steigimo procesą.

Ispanijos teritorija į autonomines bendrijas buvo perskirstyta keliais etapais. Autonomijos statusas pirmiausia buvo nustatytas istoriniams regionams: 1980 m. Baskų krašte ir Katalonijoje, 1981 m. – Galicijoje, 1982 m. – Andalūzijoje įvyko asamblėjų (regionų parlamentų) rinkimai. 1983 m. vienu metu įvyko asamblėjų rinkimai kituose 13 autonominių regionų. 1986 m. municipalinės autonomijos statusas buvo suteiktas Seutos ir Melilijos miestams (inklavams Šiaurės Afrikoje). Pagal 1995 m. priimtus autonomijos statutus šių miestų teisinis statusas buvo prilygintas

autonominių bendrijų teisiniam statusui[655]. Autonominės bendrijos skiriasi teritorijos dydžiu, gyventojų skaičiumi, ekonominio išsivystymo lygiu, įtaka politiniam šalies gyvenimui, joms suteiktų teisių apimtimi. Jos veikia pagal savo autonomijos statutą. Statutus ir jų pakeitimus tvirtina Generaliniai Rūmai. Jie turi įstatymo galią ir yra sudėtinė Ispanijos teisinės sistemos dalis. Autonominės bendrijos privalo organizuoti valdžios institucijų sistemą pagal Konstitucijos 152 straipsnyje nustatytą regionų valdžios organizavimo modelį. Aukščiausioji bendrijos atstovaujamoji ir teisės aktus priimanti institucija yra asamblėja (bendrijų statutai numato ir kitus šios institucijos pavadinimus). Bendrijų asamblėjas renka vietos gyventojai ketveriems metams remdamiesi visuotine, lygia, tiesiogine rinkimų teise ir slaptu balsavimu pagal proporcinę rinkimų sistemą. Vykdomosios valdžios funkcijas atlieka vykdomoji taryba, kuriai vadovauja prezidentas. Prezidentą, kurį iš savo narių renka asamblėja, skiria karalius. Prezidentas atstovauja autonominei bendrijai. Autonominėse bendrijose yra aukščiausieji teismai, tačiau jie veikia pagal Teismų organinį įstatymą ir yra Ispanijos teisminės valdžios sudėtinė dalis.

Autonominių bendrijų kompetenciją ir jos ribas nustato Konstitucijos 148–149 straipsniai. Autonominės bendrijos gali turėti visas teises, kurias joms numato Konstitucija, t. y. visišką autonomiją, arba jų dalį – ribotą autonomiją. Generaliniai Rūmai organiniu įstatymu gali perduoti autonominėms bendrijoms ir kai kuriuos įgaliojimus, kurie pagal Konstituciją priskirti tik valstybės kompetencijai (150 str. 1, 2 d.). Šiuo metu Baskų kraštas (Baskija), Katalonija, Galicija ir Andalūzija turi visišką autonomiją: teisę tvarkyti visus krašto reikalus, išskyrus tuos, kurie pagal Konstituciją priskirti tik valstybės kompetencijai. Dauguma autonominių bendrijų turi ribotą autonomiją.

Konstitucija ir įstatymai nustato autonominių bendrijų veiklos kontrolės būdus. Kontrolės funkcijas atlieka konstitucinis tribunolas, vyriausybė, audito rūmai, administraciniai teismai ir kitos institucijos, kurias steigia parlamentas (150, 153 str.). Centrinei valdžiai autonominėse bendrijose

655 Comunidades Autonomas. Prieiga per internetą: <http://www.la-moncloa.es>.

atstovauja vyriausybės atstovas. Jį skiria vyriausybė ministro pirmininko teikimu. Tais atvejais, kai autonominės bendrijos priimti sprendimai ar veiksmai prieštarauja Konstitucijai, įstatymams ar bendriesiems valstybės interesams, Ispanijos vyriausybė absoliučia balsų dauguma pritarus Senatui gali imtis tam tikrų tiesioginio valdymo priemonių (155 str.). Kokios tai galėtų būti poveikio priemonės, nėra aišku: Konstitucija nenustato jų turinio. Konstitucijoje įtvirtintų nuostatų, reglamentuojančių valstybės teritorinę sandarą, dviprasmiškumas ir neaiškumas – viena iš priežasčių, dėl kurių valstybės ir autonominių bendrijų santykiai yra nuolatinė Konstituciniame tribunole nagrinėjamų bylų tema[656].

Graikijos Konstitucija nustato, kad valstybės valdymas organizuojamas decentralizavimo pagrindais (101 str.)[657]. Administraciniai teritoriniai vienetai sudaromi atsižvelgiant į šalies geoekonomines, socialines ir susisiekimo sąlygas[658]. Vietos valdžios institucijos sprendžia klausimus, susijusius su vietos bendruomenės poreikiais ir interesais. Jų veiklą įstatymo nustatyta tvarka koordinuoja ir kontroliuoja centrinės valdžios institucijos, nepažeidžiančios jų laisvės ir savarankiškumo. Įstatymas centrinės valdžios institucijoms gali suteikti ir kitus įgaliojimus. Konstitucija numato, kad įstatymų leidėjas ir valstybės valdymo institucijos priimdamos teisės aktus privalo atsižvelgti į salų regionų ypatumus.

VIII

Konstitucija numato dviejų lygių administracinius teritorinius vienetus, turinčius savivaldos teisę. Tokią teisę turi pirmojo ir antrojo lygio administraciniai teritoriniai vienetai (102 str.). Ši konstitucinė norma buvo įtvirtinta 2001 metų pataisomis, atsižvelgus į vietos savivaldos reformą, pradėtą įgyvendinti nuo 1995 metų. Anksčiau galiojusios redakcijos

656 CARAMES, J. G. The Role of the Constitutional Court in the State and Society in Spain. Prieiga per internetą: <http:www.venice.coe.int/docs/2001>.

657 Ši konstitucija įsigaliojo 1975 m. birželio 11 d.: The Constitution of Greece. Prieiga per internetą: <http://confinder.richmond.edu/greek_2001.html; Die Verfassung der Griechischen Republik. Prieiga per internetą: http://www.verfassungen.de/griech/verf75.htm; Constitution de la Grece. Athenes, 1992. Prieiga per internetą: *Constitution de Grecia*// http:// confinder.richmond.edu/admin/docs/GreeceSp.pdf>.

658 Šalies geografinės savybės (apie 20 proc. teritorijos užima salos, apie 70 proc. – kalnai), istorinės ir politinės aplinkybės lėmė tai, kad nuo seno čia buvo tam tikros istorinės sritys, daugybė vietos bendruomenių su savitomis vietos valdymo tradicijomis.

Konstitucijoje buvo numatyta savivaldos teisė tik pirmojo lygio administraciniams teritoriniams vienetams – municipalitetams (demams) ir bendruomenėms (kinotams). Nuo 1995 metų savivaldos teisę turi antrojo lygio administraciniai teritoriniai vienetai – prefektūros (nomai), šią teisę įgyvendinančios per renkamas prefektūrų tarybas ir prefektus (nomarchus). Taip buvo siekiama vienyti municipalitetus ir bendruomenes, skatinti jų tarpusavio bendradarbiavimą ir ryšius. 1997 m. parlamentas patvirtino vadinamąją *Capodistrias* reformą[659], kurios tikslas buvo modernizuoti šalies viešąjį administravimą ir vietos valdžios sistemą, gerokai sumažinti pirmojo lygio administracinių teritorinių vienetų skaičių, sujungti gretimas bendruomenes ir taip išvengti jų fragmentiškumo[660].

Galiojanti Konstitucijos redakcija neįvardija administracinių teritorinių vienetų, turinčių savivaldos teisę (nenurodo jų pavadinimų). Administracinius teritorinius vienetus ir vietos savivaldos institucijų kompetenciją nustato įstatymas. Reglamentuodamas centrinės ir vietos valdžios santykius, paskirstydamas jų kompetenciją, įstatymų leidėjas turi vadovautis vietos valdžios prioriteto principu.

Vietos valdžios institucijos veikia laisvai ir savarankiškai. Jos renkamos remiantis visuotine rinkimų teise ir slaptu balsavimu. Vietos valdžios institucijų rinkimų tvarką nustato įstatymas. Įstatymo nustatyta tvarka gali būti steigiamos joms pavaldžios vykdomosios institucijos. Galiojantys įstatymai numato, kad vietos valdžios institucijos (prefektų tarybos ir prefektai, municipalitetų tarybos ir merai) yra tiesiogiai renkamos ketveriems metams.

Valstybė įsipareigoja užtikrinti vietos valdžios institucijų finansinį nepriklausomumą, sudaryti tinkamas finansines galimybes įgyvendinti joms pavestas funkcijas ir kartu nustato priemones finansų panaudojimo

659 XITHALI-KERKYRA, TH.; ATHANASIOS, V. Structure and Nature of Government in Greece. Prieiga per internetą: <http://www.ceec-logon.net/download/material/str_gren.doc>.

660 Iki šios reformos Graikijoje buvo apie 6 000 municipalitetų ir bendruomenių, iš jų municipalitetai sudarė tik 6,5 procento. Iš: Local Government in Greece. Prieiga per internetą: <http://www.legal.coe.int>.

skaidrumui užtikrinti. Mokesčių mokėjimo ir rinkliavų tvarką nustato įstatymas. Konstitucija įtvirtina, kad perduodant centrinės ir regionų valdžios funkcijas vietos valdžiai kartu perduodamos atitinkamos lėšos bei finansų fondai.

Šiuo metu Graikijoje yra trijų lygių administraciniai teritoriniai vienetai: 13 regionų (periferijų), kuriuose valdymą organizuoja vyriausybė, 54 prefektūros, 900 municipalitetų ir 133 bendruomenės[661].

Atskirą administracinį teritorinį vienetą sudaro Atonas (gr. *Athos)* – savivaldi stačiatikių vienuolių sritis Chalkidės pusiasalio rytiniame kyšulyje Graikijoje. Konstitucijos leidėjai, atsižvelgdami į istoriškai susiklosčiusią šios srities privilegijuotą padėtį, suteikė Atonui autonominės srities statusą. Konstitucijoje (105 str.) nustatyta, kad Atonas yra savivaldi Graikijos valstybės dalis. Šios srities vidaus tvarką nustato Atono statutas. Statutą, kurį rengiant dalyvauja ir valstybės atstovas, priima visi čia esantys vienuolynai. Šiuo metu Atoną valdo 20 vienuolynų. Statutas įgyja teisinę galią, kai ją patvirtina Konstantinopolio ekumeninis patriarchatas ir Graikijos parlamentas.

Bažnytinės drausmės laikymosi priežiūrą vykdo Konstantinopolio patriarchatas, o administracinių funkcijų vykdymo priežiūrą – valstybė. Ji privalo užtikrinti Atono bendruomenės saugumą ir viešąją tvarką. Šias valstybės funkcijas vykdo valdytojas, kurio įgaliojimus nustato įstatymas. Įstatymas nustato teisminės valdžios, kurią įgyvendina vienuolių valdžios institucijos ir Šventasis Kinotas, kompetenciją, šiai autonominei sričiai taikomas muitų ir mokesčių lengvatas.

Prancūzija yra laikoma pusiau decentralizuotos valstybės pavyzdžiu. Jai būdinga vadinamoji prancūzų vietos savivaldos sistema, leidžianti centrinei valdžiai įsikišti per specialiai skiriamus savo atstovus ar kitaip. XX a. 9 dešimtmetyje Prancūzijoje įvyko esminės reformos: decentralizuotas šalies valdymas. Prancūzijai būdinga gana sudėtinga administracinė sistema. Konstitucijoje įtvirtintos šios teritorinės bendruomenės: komunos,

661 XITHALI-KERKYRA TH.; VALATSOS ATHANASIOS, V. Structure and Nature of Government in Greece. Prieiga per internetą: <http://www.ceec-logon.net/download/material/str_gren. doc>.

VIII

departamentai, regionai, ypatingą statusą turinčios bendruomenės, užjūrio teritorinės bendruomenės[662]. Šios teritorinės bendruomenės įstatymo numatytomis sąlygomis laisvai tvarkosi per savo demokratiškai išrinktas atstovaujamąsias institucijas. Pagal Konstituciją teritorinės bendruomenės gali priimti sprendimus dėl visų įgaliojimų, kurie geriausiai gali būti įgyvendinami jų lygmeniu. Draudžiama vienai teritorinei bendruomenei globoti kitą bendruomenę.

Šiuo metu Prancūzija yra padalyta į 22 regionus, įskaitant Korsiką, ir 5 užjūrio regionus. Regionų bendruomenės įgyvendina savivaldos teisę per regiono tarybą, kurią šešeriems metams renka departamentų gyventojai visuotiniuose ir tiesioginiuose rinkimuose pagal proporcinę rinkimų sistemą. Tarybos narių skaičius nustatomas proporcingai departamentų gyventojų skaičiui, kiekvienam departamentui turi būti skirta ne mažiau kaip trys vietos taryboje. Vykdomąją valdžią regione įgyvendina regiono tarybos pirmininkas. Derėtų pabrėžti, kad iki 1982 metų šias funkcijas vykdė centrinės valdžios skiriamas pareigūnas – regiono prefektas. Dabar centrinės valdžios skiriamas atstovas – regiono komisaras (prefektas) – vykdo tik regiono tarybos priimamų sprendimų teisėtumo kontrolę.

VIII

Departamentas – seniausias administracinis teritorinis Prancūzijos vienetas. Dabar yra 96 departamentai. Šioje teritorinėje bendruomenėje vietos valdymas derinamas su vietos savivalda. Centrinei valdžiai departamente atstovauja Respublikos prezidento skiriamas prefektas (komisaras). Jis yra atsakingas už visų departamente veikiančių centrinės valdžios įstaigų veiklą, atlieka departamento ir jo teritorijoje esančių komunų savivaldos institucijų veiklos kontrolę. Vietos savivaldos teisė departamente įgyvendinama per atstovaujamąją instituciją – generalinę tarybą, kurią renka kantonų (teritorinių vienetų, į kuriuos suskirstytas departamentas) gyventojai visuotiniuose ir tiesioginiuose rinkimuose pagal dviejų turų mažoritarinę sistemą. Taryba renkama šešeriems metams kas trejus metus atnaujinant pusę jos sudėties. Vykdomąją valdžią įgyvendina generalinės

662 Constitution of October 4, 1958. Prieiga per internetą: <http://www2.assemblee-nation-ale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly>.

tarybos pirmininkas. Iki reformos šiuos įgaliojimus turėjo centrinės valdžios skiriamas prefektas.

Komuna – seniausia Prancūzijos teritorinė bendruomenė, turinti savivaldos teisę, niekada neturėjusi centrinės valdžios atstovo – vyriausybės skiriamo pareigūno. Tai nereiškia, kad centrinė valdžia nekontroliuoja komunos atstovaujamosios institucijos. Šią funkciją atlieka centrinei valdžiai departamentuose atstovaujantys pareigūnai. Įstatymai numato, kad municipalinės tarybos įgaliojimai respublikos prezidento aktu gali būti nutraukti prieš laiką, jeigu ji akivaizdžiai nesugeba atlikti savo funkcijų.

Šiuo metu Prancūzijoje yra daugiau kaip 36 tūkstančiai komunų. Komunos atstovaujamoji institucija yra municipalinė taryba, kuri renka merą. Municipalinę tarybą šešeriems metams tiesiogiai renka komunos gyventojai. Mažesnėse komunose tarybos renkamos pagal dviejų turų mažoritarinę, didesnėse – pagal mišriąją mažoritarinę proporcinę sistemą.

Federacija – tai tokia valstybės sandaros forma, kuriai esant valstybė yra sudaryta iš atskirų valstybinių junginių. Federacija yra sudėtinė valstybė. Ji atsiranda į vieną valstybę susijungus kelioms unitarinėms valstybėms arba keliems istoriškai ir kultūriškai savitiems kraštams. Tokie į federacijos sudėtį įeinantys junginiai yra visateisiai federacinės valstybės nariai. Jie vadinami federacijos subjektais. Federacijoje yra federacinės ir į federaciją įeinančių valstybinių junginių aukščiausiosios valstybės institucijos, t. y. egzistuoja dviejų aukščiausiųjų valstybės valdžios institucijų sistema – federacijos ir federacijos subjektų.

Federacinėms valstybėms būdingi šie bendrieji požymiai:

1) federacinę valstybę sudaro kelios valstybinių junginių teritorijos (valstijos, kantonai, respublikos, žemės ir kt.);
2) aukščiausioji įstatymų leidžiamoji, vykdomoji ir teismo valdžia priklauso federacinėms valstybės institucijoms;
3) federacijos subjektai turi teisę turėti savo konstituciją, savo aukščiausiąją įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teismo instituciją;
4) federacijos ir jos subjektų teises ir pareigas nustato federacijos

konstitucija. Jos nuostatoms negali prieštarauti federacijos subjektų konstitucijos;

5) daugumoje federacijų yra bendra pilietybė, tačiau galima ir federacijos subjektų pilietybė;
6) federacinės valstybės turi dvejų rūmų parlamentą. Parlamente visada yra vieni rūmai, kurie atstovauja federacijos subjektų interesams;
7) federacijos subjektai neturi valstybei būdingo suvereniteto.

Kalbėdami apie valstybinių junginių suverenitetą federacinėje valstybėje vieni teoretikai teigia, kad į federaciją įstojusi valstybė suvereniteto netenka. Kiti teoretikai laikosi riboto suvereniteto teorijos: jų nuomone, į federaciją įstojusi valstybė savo noru apriboja savo suverenitetą. Iš tikrųjų federacinė valstybė yra viena valstybė, todėl ir jos suverenitetas yra vienas. Negali būti vadinamojo suvereniteto suverenitete.

Federacinės valstybės yra labai skirtingos. Kiekviena valstybė, pavyzdžiui, JAV, Vokietija, Šveicarija, Austrija, Argentina, Meksika ir kitos, turi specifinių ypatumų. Paprastai federalinė valdymo forma būdinga didelėms valstybėms, kurių teritorijoje gyvena įvairių žmonių bendrijų ir labai skiriasi jų kalba, kultūra ar politika. Federalizmas yra tarsi tam tikras kompromisas, kuriuo siekiama suderinti ir konkrečių federacijos narių savitumą, ir didelės valstybės vientisumą.

Kaip minėta, JAV yra federacinė valstybė. Ją sudaro 50 valstijų. Ši federacija yra sutartinė, nes atsirado tada, kai trylika buvusių Britanijos kolonijų Šiaurės Amerikoje nutarė įkurti valstybę – Jungtines Valstijas. Visos valstijos yra lygios, jos neturi valstybinio suvereniteto ir neturi secesijos teisės. Taip paaiškinamos ir vis didėjančios unitarizmo tendencijos šalyje, t. y. vis stiprėjančios centrinės valdžios galios. Federacija yra atviro pobūdžio darinys: Kongresas turi teisę į ją priimti naujų valstijų, tačiau jokia valstija negali būti sukurta kokios nors jurisdikcijos pagrindu arba sujungti dvi ar dar daugiau valstijų be suinteresuotųjų valstijų įstatymų leidžiamosios valdžios ir Kongreso sutikimo. Todėl JAV gali būti apibūdinamos labiau kaip centralizuota federacija, nes tokiose federacijose

parlamentas gali sukurti ir likviduoti federacijos subjektus, keisti jų sienas, o decentralizuotoje federacijoje pripažįstamos didesnės federacijos subjektų teisės. Federacijos valdžios prioritetas yra įtvirtintas Konstitucijos VI straipsnyje, kuriame teigiama, kad Konstitucija ir Jungtinių Valstijų įstatymai, priimti ją įgyvendinant, taip pat visos sutartys, kurias Jungtinės Valstijos sudarė arba sudarys, yra aukščiausioji šalies teisė. Toliau šiame straipsnyje nurodoma, kad visų valstijų teisėjai privalo šią teisę taikyti, nors jai prieštarautų kokios nors valstijų konstitucijų ir įstatymų nuostatos. Taigi jeigu valstijos konstitucijos ar įstatymų nuostatos prieštarautų federacijos teisei, galiotų pastaroji. Visi asmenys federacijos ir federalinių žemių lygmeniu privalo laikytis federacijos Konstitucijos. Taip garantuojama federacijos Konstitucijos viršenybė. Konstitucijos I straipsnio 8 skyriuje yra įvardytos sritys, kuriose Kongresas turi išimtinę kompetenciją. Visos kitos sritys yra priskirtos valstijų kompetencijai, ir tai yra nurodyta X pataisoje. Be to, egzistuoja ir tam tikros sritys, kuriose federacijos ir valstijų įgaliojimai sutampa. Tačiau Konstitucija nustato ir sritis, kuriose valstijos jokių įgaliojimų neturi arba jie yra apriboti (I str. 10 sk.). Valstijų konstitucinis teisinis statusas yra įtvirtintas federacijos konstitucijoje, federaliniuose įstatymuose, taip pat pačių valstijų konstitucijose ir įstatymuose. Kiekviena valstija turi savo aukščiausiųjų valstybės valdžios institucijų sistemą, savo pilietybę (valstijos pilietis tuo pačiu metu yra ir Jungtinių Valstijų pilietis). Šiuo požiūriu valstija yra unitarinis valstybinis darinys, lygiateisis subjektas su federacija. Valstija neturi teisės pakeisti respublikinės valstybės valdymo formos. Ji naudojasi federacijos valdžios apsauga nuo išorinių intervencijų. Valstijų valstybės valdžios institucijų sistema grindžiama valdžių padalijimo principu, taigi galima teigti, kad kiekviena iš jų yra „miniprezidentinė“ valstybė, neturinti teisės prezidentinės valstybės valdymo formos pakeisti parlamentine valstybės valdymo forma[663].

663 Plačiau: VAINIUTĖ, M. Teisėkūros stabilumo orientyras – Konstitucija kaip nekvestionuojama Tautos priimta arba aprobuota aukščiausioji teisė: pirmosios pasaulio Konstitucijos pavyzdys. Iš: Teoriniai teisėkūros pagrindai ir problemos. *Liber Amicorum* Alfonsui Vaišvilai. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 239–278.

Federalinė Vokietijos teritorinės sandaros forma įtvirtinta Vokietijos Pagrindinio Įstatymo 20 straipsnio 1 dalyje, kuri pagal Pagrindinio Įstatymo 79 straipsnio 3 dalį negali būti pakeista. Taip pabrėžiama jos svarba: federacinė valstybė gali būti pakeista unitarine tik priėmus naują Konstituciją. Pagrindinio Įstatymo preambulės 2 sakinyje įvardytos tos federacinės žemės, kurios suvienijant Vokietiją sudarė Vokietijos Federacinę Respubliką, taip pat vadinamosios naujosios federacinės žemės, kurios priklausė buvusiai Vokietijos Demokratinei Respublikai. Čia skelbiama, kad Badeno-Viurtemburgo, Bavarijos, Berlyno, Brandenburgo, Brėmeno, Hamburgo, Heseno, Meklenburgo-Pomeranijos, Žemutinės Saksonijos, Šiaurės Reino-Vestfalijos, Reinlando-Pfalco, Saro, Saksonijos, Saksonijos-Anhalto, Šlėzvigo-Holšteino ir Tiuringijos federacinių žemių vokiečiai laisvu apsisprendimu pasiekė Vokietijos laisvę ir vienybę. Taip pabrėžiamas 16 federacinių žemių egzistavimas kaip Vokietijos valstybingumo pagrindas. Vokietijos federalizmo ypatybė yra ta, kad jos subjektai – federacinės žemės – yra suverenios valstybės. Tiesa, jų valstybinė valdžia tam tikrose srityse yra apribota, tačiau pripažinta, o ne kilusi iš jos. Pagrindinio Įstatymo 20 straipsnio 1 dalyje įtvirtintas federacinės valstybės principas konkretinamas daugelyje nuostatų, tačiau svarbiausias klausimas – kaip Federacijai ir federacinėms žemėms padalijama valstybės valdžia, kaip atribojama jų kompetencija įstatymų leidybos, vykdomosios valdžios, teisingumo vykdymo srityse. Šiuo požiūriu svarbus Pagrindinio Įstatymo 30 straipsnis[664]. Kalbant apie įstatymų leidybą derėtų pabrėžti, kad šiame procese Federacija turi daugiau galių, jos pozicija vyrauja[665]. Kompetencijos padalijimas vykdomosios valdžios

VIII

664 Šiame straipsnyje nustatyta, kad valstybinių įgaliojimų ir valstybinių užduočių vykdymas yra federacinių žemių kompetencija, jei šis Pagrindinis Įstatymas nenumato arba neleidžia kitaip.

665 Pagal bendrąją nuostatą federacinės žemės įstatymų leidybos teisę turi tiek, kiek Pagrindinis Įstatymas jos suteikia Federacijai (PĮ 70 str. 1 d.). Tolesniuose Pagrindinio Įstatymo 71–75 straipsniuose išskiriami trys įstatymų leidybos kompetencijos tipai: išimtinė Federacijos įstatymų leidybos teisė (PĮ 71 str.), konkuruojanti įstatymų leidybos kompetencija (PĮ 72 str.), tipinės Federacijos nustatytos įstatymų leidybos taisyklės (PĮ 75 str.).

srityje reglamentuojamas Pagrindinio Įstatymo VIII skirsnyje. Vykdomoji valdžia iš esmės priklauso federacinėms žemėms; numatytos tam tikros Pagrindinio Įstatymo 91a ir 91b straipsnių išimtys. Federacija valdymo funkcijas atlieka tada, kai tai aiškiai įvardyta Pagrindiniame Įstatyme (PĮ 86–91 str.)[666]. Teisminės valdžios vykdymo srityje Pagrindinis Įstatymas daugiausia galių taip pat numato federacinėms žemėms (PĮ 92 str.). Šioje srityje Federacijai priklauso tik tokie įgaliojimai, kurie yra būtini siekiant išsaugoti teisinės valdžios vienovę visoje Federacijoje. Federacinėje valstybėje svarbią reikšmę turi kompetencijos padalijimas finansų, ypač mokesčių, srityje (PĮ X skirsnis). Šiuo metu įstatymų leidybos teisė, susijusi su mokesčiais, ypač su pajamomis, faktiškai priklauso Federacijai. Federacinėje valstybėje taip pat svarbus kompetencijos užsienio reikalų klausimais padalijimas jos subjektams (PĮ 32 str., 59 str., 73 str. 1 p., 87 str. 1 d.). Pagrindinio Įstatymo 32 straipsnyje įtvirtinta pagrindinė nuostata: rūpintis santykiais su užsienio valstybėmis yra Federacijos kompetencija. Reikia pabrėžti, kad federacinėms žemėms suteikiama galimybė per Bundesratą dalyvauti formuojant politinę Federacijos valią (PĮ 50 str.). Taip federacinės žemės palaikydamos santykius su Federacija įgauna politinę atsvarą. Per Bundesratą federacinių žemių vyriausybės gali dalyvauti Federacijos įstatymų leidybos procese, vykdyti kitas federalines funkcijas. Taip iš dalies kompensuojamas Federacijos kompetencijos išplėtimas. Bundesrato nariai yra federacinių žemių vyriausybių nariai, todėl Bundesratas reprezentuoja federacinių žemių valstybinę valią ir taip saugo federacinių žemių valstybingumą, o kartu yra ir šio valstybingumo išraiška. Būtent Bundestago ir Bundesrato tarpusavio sąveika atspindi Vokietijos federalinę sandarą. Kalbant apie tai reikia paminėti ir Pagrindinio Įstatymo 28 straipsnio 1 dalyje įtvirtintą homogeniškumo principą, numatantį, kad konstitucinė federacinių žemių santvarka turi atitikti Pagrindiniame Įstatyme nurodytus respublikinės, demokratinės ir socialinės teisinės valstybės principus. Iš valstybės federalinės sandaros

666 Federacinės žemės vykdo savo įstatymus, turi valdymo įgaliojimų vykdant Federacijos įstatymus (PĮ 83, 84 str.), taip pat vykdo federalinius įstatymus pagal pavedimą (PĮ 85 str.).

išplaukia ir nerašytas vadinamasis federalinės ištikimybės principas, pagal kurį visa valstybė ir jos narės privalo ne tik tinkamai vykdyti jiems priskirtus valstybės valdymo įpareigojimus, bet ir nuolat palaikyti gerus tarpusavio santykius. Federacija taip pat turi vadinamąją federalinės priežiūros teisę, t. y. turi prižiūrėti, kaip federacinės žemės vykdo federalinius įstatymus, ir užtikrinti, kad tai darydamos jos atsižvelgtų į kompetentingų Federacijos institucijų valią (PĮ 84 str. 3 d. ir 85 str. 4 d.). Taigi galima teigti, kad federacinės valstybės principas suteikia galimybę išsaugoti regionų savitumą, plėtoti federacines žemes ir bendruomenes regionams perimant atsakomybę už tokią plėtrą, nustatant tam tikrą pasiskirstymą tarp Federacijos ir federacinių žemių, joms įgyvendinant įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę valdžias.

Dauguma šiuolaikinių pasaulio valstybių yra pasirinkusios unitarinės valstybės formą. Pagrindinė priežastis, greičiausiai, yra ta, kad federacijos nariai federacijoje neturi valstybei būdingo suvereniteto. Federacijose dažnai kyla separatistinių judėjimų. Jie visada destabilizuoja politinę šalies vidaus padėtį ir kelia pavojų valstybės vienybei. Atkreiptinas dėmesys, kad kai kurios unitarinės valstybės, pripažįstančios ir garantuojančios tautinių ir teritorinių bendrijų autonomiją, iš tikrųjų nedaug skiriasi nuo federacinių valstybių.

VIII

Konfederacija – tai savarankiškų valstybių sąjunga, laikinai sudaryta dėl tam tikrų bendrų tikslų. Konfederacijos kuriamos karo, užsienio politikos ir ekonomikos tikslais. Paprastai konfederacijos būna laikinos. Konfederacijai būdingi šie požymiai:

1) konfederacijoje nėra bendrų valstybės valdžios institucijų. Kiekviena konfederacijai priklausanti valstybė turi savo įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę valdžią. Konfederacijos institucijos, į kurias įeina suverenių valstybių atstovai, sprendžia tik su konfederacijos tikslais susijusius klausimus;
2) konfederacijoje nėra bendros kariuomenės, vientisos mokesčių sistemos, bendro valstybės biudžeto;
3) konfederacijos nariai išsaugo savo šalies pilietybę. Nėra bendros

konfederacijos pilietybės;

4) konfederacijos nariai gali susitarti dėl vienos pinigų sistemos, bendrųjų muito taisyklių, vienodos kredito sistemos, konfederacinės kariuomenės steigimo ir kt.;
5) konfederacija yra laikina. Pasiekusi savo tikslą ji arba suyra, arba galiausiai tampa federacine valstybe. Štai JAV 1781–1787 m. buvo konfederacija, o vėliau tapo federacine valstybe.

Derėtų atkreipti dėmesį, kad kai kurios valstybės gali būti oficialiai vadinamos konfederacijomis, tačiau iš tikrųjų jų valstybės santvarka yra federacinė. Pavyzdžiui, oficialus Šveicarijos pavadinimas yra Šveicarijos Konfederacija (vok. *Schweizerische Eidgenossenschaft,* pranc. *Confederation Suisse,* it. *Confederazione Svizzera,* retoromanų k. *Confederazium Svizzra),* nors valstybės sandara yra federacinė. Argentina nuo 1832 metų yra federacinė valstybė, tačiau iki 1860 m. jos pavadinimas buvo Argentinos Konfederacija (isp. *Confederacion Argentina).*

4. Politiniai įvairių pasaulio valstybių režimai

Valstybės politinio režimo sąvoka skirta būdų ir metodų, kuriais įgyvendinama valstybės valdžia, visumai nusakyti. Tai trečiasis valstybės formos elementas. Valstybės valdymo ir valstybės sandaros formos neparodo, kokiais būdais valdžia įgyvendinama, kokie yra valstybės valdžios ir žmonių santykiai, kaip valstybės valdžios institucijos tvarko žmonių reikalus, kaip politiniame procese dalyvauja piliečiai, jų susivienijimai ir t. t.

Valstybės režimas gali būti demokratinis ir nedemokratinis. Norint suvokti konkrečios valstybės režimą, nepakanka formaliai nagrinėti teisės normas. Reikia pažinti ir suvokti tos šalies konstitucinę tikrovę – iš tikrųjų besiklostančius teisinius santykius. Aiškinant valstybės režimą, svarbūs ne tik teisiniai, bet ir politiniai šios tikrovės aspektai.

Nėra idealios demokratinio režimo formos. Konkrečioje valstybėje valstybės valdžia įgyvendinama įvairiomis priemonėmis ir būdais. Tačiau ją įgyvendinant visada vyrauja kokios nors vienos valstybės režimo

formos požymiai.

Demokratinis valstybės režimas – tai tokia valstybės režimo forma, kuriai esant tauta dalyvauja įgyvendinant valstybės valdžią, nevaržomos politinės piliečių teisės, saugomos ir ginamos žmogaus teisės ir laisvės.

Demokratinis valstybės režimas siejamas su šiais pagrindiniais požymiais:

1) žmogaus pagrindinių teisių ir laisvių pripažinimas bei reali šių teisių ir laisvių apsauga;
2) teisinis valstybės valdžios galių ribojimas ir reali piliečių apsauga nuo valstybės valdžios savivalės.

Jau minėta, kad valstybės režimas parodo, kaip įgyvendinama valstybės valdžia. Svarbu, ar ji sudaroma demokratiškai, ar šalyje vyksta laisvi ir demokratiniai rinkimai ir t. t. Demokratiški atstovaujamųjų valstybės valdžios institucijų rinkimai yra vienas iš esminių demokratinės valstybės požymių. Būtent per rinkimus kiekvienas pilietis įgyvendina savo teisę kartu su kitais dalyvauti valdant savo šalį. Rinkimai laikomi laisvais, jeigu valstybė sudaro teisines ir realias galimybes piliečiams ir politinėms partijoms laisvai kelti savo kandidatus į renkamas politines pareigas, užtikrinama laisva rinkimų kampanija, visuotinė, lygi rinkimų teisė ir balsavimo laisvė.

Taigi demokratinėje valstybėje užtikrinama konstitucijos ir įstatymų viršenybė, žmogaus teisių ir laisvių apsauga, politinės piliečių teisės, visų asmenų lygybė įstatymui ir teismui, teisė į teisminę gynybą, be to, vyksta laisvi ir periodiški rinkimai, piliečiai gali dalyvauti sudarant valstybės institucijas ir įsitraukti į jų veiklą, iš tikrųjų įgyvendinamas valdžių padalijimas ir pusiausvyra, užtikrinama valstybės valdžios atsakomybė piliečiams, demokratinis sprendimų priėmimo procesas, politinis pliuralizmas, galimybės plėtotis pilietinei visuomenei ir kt.

Demokratijos priešingybė yra nedemokratinis režimas (diktatūra). Nedemokratinių režimų yra labai įvairių (karinis, teokratinis, rasistinis ir kt.). Visų jų esmę sudaro minėtųjų dviejų esminių demokratijos požymių

(principų) pažeidimas arba visiškas šių principų atmetimas.

Nedemokratinis politinis valstybės režimas – tai tokia valstybės režimo forma, kuriai esant įgyvendinant valstybės valdžią ribojamos politinės piliečių teisės, varžomos arba paneigiamos pagrindinės žmogaus teisės ir laisvės. Esant nedemokratiniam režimui valstybės valdžia telkiama vienose rankose, nėra valdžių padalijimo, vyrauja prievarta, nesilaikoma įstatymų.

Skiriamos dvi pagrindinės nedemokratinio režimo formos: autoritarinis režimas ir totalitarinis režimas. Šie režimai skiriasi esminių demokratijos principų pažeidimo arba paneigimo lygiu.

Autoritarinis politinis režimas – tai nedemokratinio valdymo forma, kuriai esant valstybės valdžia nėra atsakinga savo piliečiams, ribojamos žmogaus ir piliečių teisės ir laisvės. Tai reiškia, kad valstybėje nevyksta reguliarūs ir laisvi rinkimai, varžomos piliečių politinės teisės. Esant autoritariniam režimui ribojama arba apskritai draudžiama politinių organizacijų ir partijų veikla, cenzūruojama spauda ir kitos visuomenės informavimo priemonės, prieš politinius oponentus taikomi teroro metodai, civilinę valstybės tarnybą dažnai keičia karinis biurokratinis aparatas ir kt.

Autoritarinio režimo požymis – tai, kad jis visada grindžiamas vieno lyderio autoritetu, o aukščiausioji valdžia sutelkiama vieno asmens rankose. Autoritarinis režimas paprastai remiasi kariuomene ir atsiranda po karinių perversmų, politinių ir socialinių ekonominių krizių. Pavyzdžiui, iš esmės dėl ekonominės krizės 1930 m. Argentinoje įvyko pirmasis šalyje karinis perversmas ir buvo įvesta karinė diktatūra. Karinės chuntos Argentiną su pertraukomis valdė iki 1983 metų. Autoritarinis valstybės valdymas ir kariniai perversmai ypač būdingi XIX–XX a. Lotynų Amerikos valstybėms. Autoritarinio režimo „populiarumą“ šiose valstybėse lemia istorinės ir kultūrinės šio regiono tradicijos, visuomenės mentalitetas (politinis suvokimas, kad valstybei turi vadovauti stiprus lyderis – isp. *caudillo),* politinės ir socialinės ekonominės aplinkybės. Neatsitiktinai Lotynų Amerikos valstybės pasirinko JAV valstybės valdymo

modelį – prezidentinį valdymą, kuris labiausiai atitiko visuomenės lūkesčius ir politinį suvokimą, kad tik stiprus prezidentas, o ne atstovaujamosios institucijos gali garantuoti valstybėje taiką ir tvarką. Iš Europos valstybių autoritarinis režimas bene ilgiausiai laikėsi Ispanijoje (generolo F. Franco valdymas 1936–1975 m.).

Reikia pabrėžti, kad norėdama parodyti, jog nedemokratinis režimas nėra absoliuti blogybė, valstybės valdžia taiko įvairias priemones. Pavyzdžiui, po 1930 m. įvykusio karinio perversmo, kurį sukėlė didžioji ekonominė krizė, Argentinos Aukščiausiasis Teismas suformulavo ir šalies teisės sistemoje įtvirtino vadinamąją *de facto* teisės doktriną. 1930 m. rugsėjo 9 d. šis teismas savo sprendimu pripažino *de facto* karinę generolo Jose Felixo Uriburu (1930–1932 m.) vyriausybę ir remdamasis pozityvizmo bei teisinio realizmo teorija suformulavo pagrindinį šios doktrinos teiginį: jeigu piliečių išrinktoji valdžia nesugeba įgyvendinti konstitucijoje įtvirtinto tautos suvereniteto, tai ją nuvertusioji valdžia yra teisėta, jeigu pripažįsta pagrindines žmogaus teises ir paklūsta teismo sprendimams[667]. Graikijoje po 1967 m. balandžio 21 d. karinio perversmo diktatūrai įtvirtinti pasinaudota tautos referendumu, be to, buvo priimtos karinės valdžios parengtos 1968 ir 1973 metų konstitucijos. Atitinkami referendumai joms patvirtinti įvyko 1968 m. lapkričio 15 d. ir 1973 m. liepos 29 dieną.

VIII

Autoritarinis režimas pažeidžia demokratijos principus ir vertybes, tačiau autoritarizmo sąlygomis gali pasireikšti kai kurie demokratijos elementai. Autoritarinė valdžia paprastai vadovaujasi savo išleistais įstatymais ir taip sudaro teisinės valstybės regimybę. Be to, jos leidžia veikti tam tikroms demokratinėms institucijoms, nepolitinio pobūdžio organizacijoms, dažniausiai nevaržo ir nekontroliuoja piliečių ūkinės, kultūrinės veiklos ir pan.

Totalitarinis režimas – tai tokia nedemokratinio valdymo forma,

667 HEVIA, M. A Short Political History of the Argentine Supreme Court. Prieiga per internetą: <http://www.thecourt.ca/2008/02/29/a-short-political-history-of-the-argentine- supreme-court/>; OSIEL, M. J. Dialogue with Dictators: Judicial Resistance in Argentina and Brazil. Prieiga per internetą: <http://www.jstor.org/pss/828952>.

kuriai esant ne tik pažeidžiami, bet ir apskritai atmetami ir paneigiami pamatiniai demokratijos principai. Totalitariniam režimui būdingas visiškas asmens pajungimas valstybei. Valdžia ne tik nėra atsakinga savo tautai, bet ir gali kištis bei reguliuoti visas visuomenės gyvenimo sritis, įskaitant ekonominę, kultūrinę ir dvasinę. Ji galutinai panaikina viešųjų ir privačiųjų reikalų ribas. Tokioje valstybėje apskritai nėra demokratinės valstybės valdymo procedūros arba ji fiktyvi, pažeidžiamos žmogaus teisės ir laisvės.

Nors totalitarinio režimo valdžia formaliai leidžia ir net reikalauja, kad piliečiai aktyviai dalyvautų politiniame gyvenime, iš tikrųjų piliečiai yra visiškai atriboti nuo politikos. Totalitarizmo sąlygomis valdžia reikalauja iš tautos vienbalsiškumo ir vienmintiškumo. Tokioje valstybėje visada yra vienos partijos diktatūra.

IX skyrius

Konstitucinis valstybės valdžios sąrangos įtvirtinimas

Prof. dr. **Darijus Beinoravičius**
Prof. dr. **Gediminas Mesonis**
Prof. dr. **Milda Vainiutė**

IX SKYRIAUS TURINYS

1. **Valdžių padalijimo principo samprata ir doktrinos raida** ..571
2. **Valdžių padalijimo principas šiuolaikinėse demokratinėse valstybėse** 575

1. Valdžių padalijimo principo samprata ir doktrinos raida

Valdžių padalijimo principas laikomas vienu svarbiausių teisinės, demokratinės valstybės ir pliuralistinės visuomenės principu[668]. Jo paskirtis – užtikrinti asmens teises ir laisves, padėti visuomenei išvengti despotizmo. Valdžios padalijimo idėja neabejotinai tampa svarbiu valstybių tikslu saugant žmogaus orumą ir ginant laisvę[669].

Visuotinai pripažįstama, kad valstybė turi atlikti tris svarbiausias funkcijas: leisti įstatymus, juos vykdyti ir spręsti teisinius ginčus. Tinkamas valstybės funkcijų atlikimas, būtinybė užtikrinti asmens teises ir laisves bei apsaugoti visuomenę nuo valdžios savivalės diktuoja poreikį šias funkcijas atskirti ir jų vykdymą patikėti atskiroms valdžioms: įstatymų leidžiamajai, vykdomajai ir teisminei. Reikėtų pabrėžti, kad visos valdžios yra savarankiškos, nepriklausomos, galinčios atsverti viena kitą. Valdžių padalijimo principą sudaro trys pagrindiniai elementai: valdžių atskyrimas ir savarankiškumas; pusiausvyra (stabdžių ir atsvarų mechanizmas (angl. *checks and balances)* ir tarpusavio kontrolė; valdžių sąveika.

Jau antikos laikų mąstytojai teigė, kad valdžia, atliekanti savo funkcijas, ne visada yra gėrio ir pažangos šaltinis. Antai senovės Graikijoje buvo matomas valdžios polinkis piktnaudžiauti įgaliojimais, teisingumą vertinti subjektyviai. Platonas vienas iš pirmųjų savo kūrinyje „Valstybė“ siūlė idealios santvarkos modelį, kuris galėtų būti įgyvendinamas remiantis valdžių padalijimo principu[670]. Vėliau minėtąją teoriją keitė ir plėtojo Aristotelis, valdžios sandaros problematiką plačiai nagrinėjo ir Polibijus, Ciceronas, kiti teisininkai ir filosofai. Reikėtų atkreipti dėmesį, kad antikos laikų teorija nenurodė jokių valdžios ribojimo priemonių, skirtų jos įgaliojimams padalyti.

668 MAIER, CH. Gewaltenteilung bei Aristoteles und in der Verfassung Athens. Keine freiheitliche Demokratie ohne multipolare Institutionenordnung. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH, 2006, p. 40–41.

669 KLEIN, E. Gewaltenteilung und Menschenrechte. Einfüuhrung. Iš: KLEIN, E. (Hrsg.). Gewaltenteilung und Menscherechte. 2., überarbeitete Auflage. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH, 2010, p. 9–10.

670 PLATONAS. Valstybė. Vilnius: Mintis, 1981, p. 24–60.

Svarbiu ir vienu iš pirmųjų valdžių padalijimo teorijos žingsniu galima pripažinti T. Hobbeso darbus. Šis autorius, nors ir neformuluodamas dabar mums priimtinos valdžių padalijimo doktrinos, pabrėžė svarbiausius tos epochos filosofinius akcentus, kurie tapo prielaida J. Locke'ui sukurti pačią valdžių padalijimo teoriją. Analizuodamas žmogaus santykį su visuomene, šis autorius pasiekė tokį pragmatizmo lygį, kad tapo įmanoma vartoti „socialinės fizikos" sąvoką. Vadinasi, visuomenėje vykstantys procesai ir žmogaus vieta valstybėje nebebuvo mistifikuojami – ieškota tikslaus procesų fiksavimo ir korekcijos metodo. T. Hobbesas žmogų suprato kaip individą, kuriam būdingas egoizmas, agresyvumas, neprincipingumas. Savaime suprantama, kad tokį žmogaus elgesį reikėtų riboti. Kaip išeitį, siekiant pažaboti žemiausius žmogaus instinktus, autorius pasiūlė visuomenės sutartį, kurios pagrindu kuriama valstybė. T. Hobbeso nuomone, sudarydami sutartį žmonės valstybės naudai atsisako dalies savųjų teisių, dėl to taikus gyvenimas valstybėje tampa įmanomas. Tad nuo T. Hobbeso laikų valstybė jau nebevertinama kaip neišvengiamas blogis, o pripažįstama reikšminga institucija, garantuojančia visuomenės raidos perspektyvas[671].

Valdžios ribojimo dalijant jos įgaliojimus principus suformulavo Europos mąstytojai – anglas J. Locke'as (1632–1704) ir prancūzas Ch. L. de Montesquieu (1689–1755). J. Locke'as išdėstė naują, dar negirdėtą valdžių padalijimo modelį – atskyrė įstatymų leidžiamąją valdžią nuo vykdomosios ir sąjunginės (federacinės) valdžios. Pasak J. Locke'o, įstatymų leidžiamoji valdžia (parlamentas) turėtų kurti įstatymus ir juos priimti, vykdomoji (vyriausybė) – įgyvendinti parlamento priimtus įstatymus, o federacinei (sąjunginei) valdžiai turėtų būti suteikiami visi užsienio politikos įgaliojimai. J. Locke'as teismų neįvardijo kaip atskiros valdžios šakos, nes manė, kad jų veikla yra viena iš vykdomosios valdžios funkcijų. Šios trys valdžios nesančios lygios atsižvelgiant į įgaliojimų lygį. Pirmenybė teikiama įstatymų leidžiamajai valdžiai, kuri, jo nuomone, yra

671 Plačiau žr.: MESONIS, G. Valstybės valdymo forma konstitucinėje teisėje: Lietuvos Respublika Vidurio ir Rytų Europos kontekste. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003, p. 31–32.

aukščiausia ir vadovauja kitoms valdžioms. J. Locke'o doktrina valdžios galių sulyginimo nelaikė reikšmingu dalyku[672].

Ch. L. de Montesquieu teorija rėmėsi buržuazijos kovos su absoliutizmu patirtimi[673]. Autorius tvirtino, kad laisvė daryti tai, ką leidžia įstatymai, galima tik tokioje valstybėje, kur egzistuoja valdžių padalijimas. Šią padalijimo teoriją jis išdėstė savo veikale „Apie įstatymų dvasią" *(De l'esprit des lois),* kuriame skyrė tris ir šiandien visuotinai pripažįstamas valdžias: įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę. Priešingai nei J. Locke'as, Ch. L. de Montesquieu nenumatė vienos valdžios viešpatavimo galimybės. Valdžios turėtų būti ne tik lygiavertės, bet ir atsveriančios viena kitą taip, kad išvengtų galimo despotizmo ir apgintų laisves. Autorius suprato ir tai, kad griežtas valdžių padalijimas, nenumatantis bendradarbiavimo galimybių, gali tapti destruktyvių procesų valstybėje atsiradimo priežastimi. Todėl, skelbdamas valdžių padalijimo būtinumą, Ch. L. de Montesquieu numatė konfliktų tarp valdžių sprendimo mechanizmo abipuses atsvaras[674]. Taigi Ch. L. de Montesquieu įnašas į valdžių padalijimo teoriją svarbus dviem aspektais: jo veikalas pagrindė valstybės valdžios padalijimą į įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę valdžias; ne mažiau svarbi jo padaryta išvada, kad valdžių padalijimo paskirtis – užtikrinti piliečių teises ir laisves. Ch. L. de Montesquieu pasiūlyto valdžių padalijimo modelio novatoriškumas visuomenės buvo teigiamai įvertintas. Antai 1789 m. Žmogaus ir piliečio teisių deklaracijos 16 straipsnyje skelbiama: „Visuomenė, kurioje teisės negarantuojamos ir kurioje nėra valdžių padalijimo, neturi konstitucijos."[675] Šis fundamentalus konstitucinis principas atsispindėjo daugelyje XIX–XX a. priimtų konstitucijų.

IX

672 DICEY, A. V. Konstitucinės teisės studijų įvadas. Vilnius, 1998, p. 35–65.

673 Filosofijos istorijos chrestomatija. Naujieji amžiai. Vilnius, 1987, p. 285–300.

674 MESONIS, G. Valdžių padalijimas: teisinės valstybės charakteristika. Konstitucingumas ir pilietinė visuomenė. Monografija. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003, p. 112–113.

675 Užsienio šalių konstitucijos. Mokomasis leidinys (sud. E. Jarašiūnas, G. Mesonis). Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2004, p. 36.

Valdžių padalijimo doktrinos plėtrą reikšmingai paveikė istorinė Jungtinių Amerikos Valstijų patirtis ir žymių teisininkų darbai. Šioje šalyje valdžių padalijimo principas įgijo ne tik fundamentalią teorinę motyvaciją, bet ir unikaliai pasitvirtinusią išraišką. JAV konstitucinės teisės doktrina gebėjo įvertinti ir teorinę, ir praktinę valstybės modelių kūrimo patirtį. Buvo remiamasi J. Locke'o, Ch. L. de Montesquieu, J.-J. Rousseau, T. Hobbeso teoriniais darbais, JAV ir kitų Europos valstybių istorine patirtimi. Labai svarbūs JAV valdžių padalijimo doktrinai buvo anglų teisininkų darbai. G. Blackstono „Komentarai" buvo studijuojami rengiant šalies Konstituciją; jos kūrėjai ir doktrinos atstovai yra šie: T. Jeffersonas, J. Madisonas, A. Hamiltonas, B. Franklinas, D. Jay ir kiti. Teorinis valdžių padalijimo pagrindas buvo išdėstytas garsiojoje straipsnių serijoje „Federalistų raštai". Remiantis Ch. L. de Montesquieu teorija buvo skiriamos trys valdžios šakos, kurių įgaliojimai dalijami taip, kad nė viena iš jų neturėtų pakankamai galių piktnaudžiauti savo įgaliojimais. Valdžios šakų tarpusavio bendradarbiavimo principus amerikiečiai vadino „stabdžių ir atsvarų" (angl. *checks and balances)* sistema, kuri turėjo užtikrinti, kad visos valdžios šakos turės galimybę užkardyti viena kitos neteisėtą veiklą ir apginti saugomas vertybes. Tam, kad būtų išsaugota pusiausvyra, siūloma riboti vienos iš valdžių galimybę daryti įtaką kitos teisėtai veiklai. Pripažindami valdžių padalijimo būtinumą, amerikietiškojo modelio kūrėjai pabrėžė ne tik patį padalijimo aspektą, bet ir nurodė, kad toks padalijimas negriauna valstybinės valdžios vieningumo, ir jau pati padalijimo sąvoka apima bendradarbiavimo būtinumą[676].

Valdžių padalijimo doktrina buvo diskusijų ir papildymų objektas nuo pat jos atsiradimo, taip pat ir XIX–XXI amžiais. XX a. buvo diskutuojama ir dėl pačios teorijos prasmingumo, net buvo mėginama kvestionuoti trinarę valdžios grandžių sistemą. Kai kurių šalių doktrinose pripažįstamos Ch. L. de Montesquieu nurodytos valdžios, bet jos papildomos naujomis lygiavertėmis valdžios rūšimis. Antai Lotynų Amerikoje įvairios kontrolės

676 MESONIS, G. Valstybės valdymo forma konstitucinėje teisėje: Lietuvos Respublika Vidurio ir Rytų Europos kontekste. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003, p. 38–40.

įstaigos priskiriamos valdžiai. 1987 m. Nikaragvos ir 1991 m. Kolumbijos konstitucijose įvardijama ketvirtoji valdžia – rinkimų, kurią sudaro rinkėjai. 1976 m. Alžyro Konstitucijoje nurodomos net šešios valdžios: be trijų tradicinių, dar minimos steigiamoji (skirta konstitucijai priimti), kontrolinė ir politinė.

XX a. doktrinoje matyti tam tikrų naujovių – valdžios šakos (vykdomieji organai) atskiriamos nuo jų atliekamų funkcijų (norminių, administracinių, jurisdikcinių). P. Wingy nuomone, tarp atskirų institucijų dalijamos ne valdžios, o įgaliojimai. M. Duverger skiria politines ir administracines funkcijas: sprendimų priėmimą, vykdymą, konsultaciją ir kontrolę. Šias funkcijas valstybei priskiria ir L. Diugi. XX a. viduryje D. Morganas išreiškė abejonę dėl šių teorijų ir tvirtino, kad moderniose valstybėse valdžios yra derinamos, jų funkcijos ir įgaliojimai susilieja ir tampa neatskiriami. o šiuolaikinės anglų doktrinos atstovas A. Jenningsas teigia, kad analizuojant šiuolaikinių valdžių tarpusavio santykius neįmanoma atskirti teisminių ir administracinių funkcijų. M. Beloffas ir D. Pitas, pastebėję, kad valdžių funkcijos dubliuojasi, tvirtina Didžiojoje Britanijoje esant suardytą valdžių pusiausvyrą. Jų nuomone, valdžia telkiasi vyriausybės rankose, o parlamentas tapo tik patariamuoju organu ir diskusijų vieta. Kitas moderniosios amerikiečių doktrinos atstovas M. G. Vile siūlo neapsiriboti vien teisinėmis valdžios šakų tarpusavio santykių išraiškos formomis, bet tyrinėti ir politinius institutus bei socialines grupes (partijas, žiniasklaidą).

Apžvelgus daugybę teorinių nuomonių, galima teigti, kad J. Locke'o ir Ch. L. de Montesquieu principai bei modeliai tebėra pagrindiniai, ir tik jais remiantis įmanoma tolesnė valdžios sandaros analizė ir kūryba.

2. Valdžių padalijimo principas šiuolaikinėse demokratinėse valstybėse

Teorinis valdžių padalijimo principas, kaip vienas iš žmogaus teisių garantų, yra įgyvendintas daugelyje pasaulio šalių, bet šio principo taikymo modeliai atskirose pasaulio šalyse yra skirtingi. Nėra valdžių padalijimo

modelio, kurį būtų galima vienareikšmiškai įvardyti kaip vienintelį įmanomą, todėl šio principo įgyvendinimas yra nuolatinis kūrybos procesas. Valdžių padalijimas apima ir teisinį, ir praktinį aspektus. Teisinis valdžių padalijimo modelis būna įtvirtintas valstybių konstitucijose.

Valdžių padalijimo principo taikymas kiekvienoje valstybėje pirmiausia priklauso nuo to, kokia yra vienos ar kitos valstybės valdymo forma. Pvz., absoliutinėje monarchijoje visa aukščiausioji valdžia priklauso monarchui: jis pats leidžia įstatymus, savo nuožiūra skiria aukščiausius valstybės pareigūnus, vadovauja vykdomajai valdžiai, skiria ministrus ir juos atleidžia, vykdo aukščiausiąjį teisingumą. Taigi teisiškai jo valdžia neribota. Esant konstitucinei monarchijai, įstatymus leidžia parlamentas, jis gali kontroliuoti ir valdymą. Dualistinėje monarchijoje, kuri yra pradinė (ribota) konstitucinės monarchijos forma, iš dalies jau pripažįstamas valdžių padalijimas, bent jau vykdomoji valdžia yra atribojama nuo leidžiamosios. Įstatymų leidžiamoji valdžia priklauso parlamentui, o vykdomoji – monarchui, kuris pats gali vadovauti tiesiogiai vykdomosios valdžios struktūroms ar skirti vyriausybę. Teisminė valdžia priskiriama monarchui, nors gali būti ir nepriklausoma. Parlamentinėje monarchijoje monarchas dažniausiai atlieka tik simbolines funkcijas. Įstatymus priima parlamentas, vyriausybę formuoja politinės jėgos, po rinkimų sudarančios politinę daugumą. Esant respublikos valdymo formai, vienas iš svarbiausių prezidentinių respublikų požymių – griežtas valdžių atskyrimas. Tokiose valstybėse valdžių santykiams būdinga pusiausvyra ir kontrolė. Parlamentinėse respublikose labiau pabrėžiama parlamento reikšmė, bet jo veiklą neretai kontroliuoja vyriausybė: nors ji ir yra politiškai atsakinga parlamentui, jos rankose – pirmalaikių parlamento rinkimų skelbimo galimybė; nors prezidentui suteikti reikšmingi įgaliojimai, bet juos iš esmės įgyvendina vyriausybė ir pan. Pusiau prezidentinėje respublikoje vyriausybė atsakomybės ryšiais yra susijusi tiek su prezidentu, tiek su parlamentu.

Aptariant šiuolaikinėse demokratinėse valstybėse funkcionuojantį valdžių padalijimo principą, pirmiausia apžvelgtina keletas valstybių,

kurių valdžia sukonstruota pagal monarchijos modelį.

Antai šiuo metu galiojančioje 1848 m. Liuksemburgo Konstitucijoje valdžių padalijimo modelis įtvirtintas implicitiškai. Taip teigti leidžia Konstitucijos III skyriaus „Apie suverenią galią" analizė, nes šį skyrių sudarančiuose trijuose paragrafuose („Apie Didžiojo Hercogo prerogatyvas", „Apie įstatymų leidybą", „Apie teisingumą") fiksuojamos trys valdžios – Didysis Hercogas, parlamentas kaip įstatymų leidžiamoji valdžia ir teisminė valdžia. Šios valstybės valdymo forma teisinėje literatūroje įvardijama kaip **dualistinė monarchija**[677], o pagrindinis tokio priskyrimo kriterijus – Vyriausybės atsakomybė ir Didžiajam Hercogui, ir parlamentui. Konstitucijos I skyriaus „Apie valstybę, jos teritoriją ir Didįjį Hercogą" 1 straipsnis skelbia, kad Liuksemburgo Didžioji Hercogystė yra demokratinė, laisva, nepriklausoma ir nedaloma valstybė[678]. Konstitucijoje valstybės valdymo forma nėra konkrečiai nurodyta, nes iš esmės tai atskleidžia kiti šio skyriaus straipsniai, reglamentuojantys Didžiojo Hercogo teisinį statusą ir jo santykį su kitomis valstybės valdžios institucijomis[679]. Svarbu pabrėžti, kad Konstitucijos IV skyriuje „Apie Deputatų rūmus", kuriame reglamentuojamas šalies įstatymų leidžiamosios valdžios statusas, įtvirtinta, kad Liuksemburgo Didžioji Hercogystė yra parlamentinė demokratija (51 str. 1 d.). Reikėtų paminėti ir tai, kad šios valstybės Konstitucijos 49a straipsnis numato, jog įgaliojimų, pagal Konstituciją priskirtų įstatymų leidžiamajai, vykdomajai ir teisminei valdžioms, vykdymas gali būti laikinai perduotas pagal sutartį tarptautinės teisės institucijoms.

677 Pvz., SCHROEN, M. Das politische System Luxemburgs. Iš: ISMAYR, W. Die politischen Systeme Westeuropas. 4., aktualisierte und uberarbeitete Auflage. Wiesbaden, 2009, p. 484–486.

678 Tokia šio straipsnio redakcija galioja tik nuo 1998 m. sausio 12 d. Pirminė jo formuluotė buvo tokia: „Liuksemburgo Didžioji Hercogystė yra nepriklausoma, nedaloma ir visada neutrali valstybė, kurios negalima atsisakyti." Priėmus 1948 m. balandžio 28 d. pakeitimus buvo nustatyta, kad Liuksemburgo Didžioji Hercogystė yra laisva, nepriklausoma ir nedaloma valstybė.

679 MISIŪNAITĖ-KAMARAUSKIENĖ, D.; PRAPIESTYTĖ, D.; VAINIUTĖ, M. Liuksemburgo Didžioji Hercogystė. *Iš*: Pasaulio valstybių konstitucijos. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas. 2016, II t., p. 716.

Jungtinė Karalystė, ko gero, yra seniausia **parlamentinio valdymo** modelio šalis, egzistuojanti jau nuo XVII amžiaus. Britų valdymo modelis paremtas parlamento suvereniteto doktrina, kuriai šioje šalyje būdingi tokie požymiai: a) įstatymų leidžiamoji valdžia turi teisę keisti bet kuriuos pagrindinius įstatymus taip pat laisvai ir tokiu būdu kaip ir visus kitus įstatymus; b) nėra jokio teisinio pobūdžio skirtumo tarp konstitucinių ir kitų įstatymų; c) nėra jokios teisminės ar kitos valdžios, kuri turėtų teisę paskelbti parlamento aktą negaliojančiu ar prieštaraujančiu konstitucijai[680].

Taigi, kaip jau minėta, šios valstybės valdžios institucijų struktūros modelio esmė yra XVII a. J. Locke'o suformuluota parlamento viršenybės doktrina, kuri konceptualiai nedaug pakito iki šių dienų. Nors parlamento suverenitetas, jo galios vykstant teisės kūrybos procesui ir toliau egzistuoja, ši institucija negali savavaliauti nesilaikydama savo priimtų įstatymų ir konstitucinių papročių. Todėl parlamento „visagalybė" iš esmės yra suvaržyta galiojančios teisės imperatyvų. Kalbant apie valdžių padalijimo sampratą, reikėtų pabrėžti, kad nuomonės dėl valdžių padalijimo taikant vadinamąją stabdžių ir atsvarų sistemą šioje valstybėje skiriasi. Kai kurie autoriai mano, kad joje toks valdžių padalijimas visai neegzistuoja. Kiti autoriai teigia priešingai, bet minėtasis padalijimas Jungtinėje Karalystėje nėra toks akivaizdus kaip JAV ar Prancūzijoje. Jau minėta, kad įstatymų leidžiamoji valdžia yra saistoma teisės, bet parlamentas suvereniteto doktrinos kontekste turi galimybę priimti bet kokio turinio įstatymą, jo įgaliojimai nėra ribojami. Pirmiausia konstituciniai papročiai, teismų precedentai, kaip konstitucinės teisės šaltiniai, numato tam tikrą parlamento, ypač Bendruomenių Rūmų, visagalybės ribojimą. Be to, Jungtinėje Karalystėje kaip tam tikra atsvara yra kiti – Lordų Rūmai, nors šios institucijos galios nuolat silpnėja. Svarbiausia atsvara parlamentui yra teismų pozicija vykdant teisingumą. Jie kuria teismų precedentus, kurie tampa privalomomis elgesio taisyklėmis.

680 DICEY, A. V. Konstitucinės teisės studijų įvadas. Antrasis leidimas. Vilnius: Eugrimas, 1999, p. 67.

Pirmuoju valdžių padalijimo idėjos teisiniu įgyvendinimu yra laikoma 1787 m. Amerikos Konstitucija. Kaip minėta, JAV sukurtas ir Konstitucijoje įtvirtintas **prezidentinio valdymo** modelis įgyvendina griežtą valdžių padalijimą. Minėtasis modelis yra unikalus dėl dviejų aspektų: a) jis įgijo juridinę išraišką (nustojo būti tik teorija); b) buvo labai sėkmingai įgyvendintas ir valdžių padalijimo teoriją iš utopinės pavertė praktine[681].

Jau rengiant Konstitucijos projektą, vienas iš svarbiausių diskutuotinų klausimų buvo ne politinės sistemos efektyvumas, o vengimas valdžią sutelkti vienose rankose ir kartu draudimas ja piktnaudžiauti. JAV Konstitucijoje eksplicitiškai minimos dvi valdžios: II straipsnio 1 skyriuje – „Vykdomoji valdžia priklauso Jungtinių Amerikos Valstijų prezidentui“, III straipsnio 1 skyriuje – „Jungtinių Valstijų teismų valdžią vykdo vienas Aukščiausiasis Teismas ir tie žemesnieji teismai, kuriuos steigia Kongresas“. JAV Kongresui, sudarytam iš Senato ir Atstovų Rūmų, suteikiami įstatymų leidžiamosios valdžios įgaliojimai (I straipsnio 1 skyrius). Taigi Konstitucijoje yra aiškiai įvardytos trys valdžios šakos, turinčios joms būdingus įgaliojimus ir galimybę daryti įtaką kitų valdžios šakų veiklai, jeigu šios viršija savuosius įgaliojimus. Vienai iš šakų suteiktus įgaliojimus atsveria kitų dviejų šakų įgaliojimai.

Konstitucinės teisės praktikoje žinoma įvairių institucinio valdžių pusiausvyros užtikrinimo būdų. Suvokiant, kad visiškas (grynasis) valdžios funkcijų padalijimas ir atskyrimas negalimas, o valdžių padalijimo principas nėra nekintama kategorija, JAV buvo ieškoma būdų (stabdžių ir atsvarų), leidžiančių užtikrinti nepertraukiamą valdžios modelio veikimą ir jos šakų tarpusavio pusiausvyrą[682]. Taigi JAV Konstitucijoje įtvirtinta stabdžių ir atsvarų sistema, kurios paskirtis – sukurti tokį mechanizmą, kuris užtikrintų kiekvienos valdžios galimybę užkirsti kelią kitos valdžios mėginimams savintis jai nepriklausančią valdžią, neteisėtai išplėsti savo

681 MESONIS, G. Valstybės valdymo forma konstitucinėje teisėje: Lietuvos Respublika Vidurio ir Rytų Europos kontekste. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003, p. 41.

682 KALINAUSKAS, G. Parlamentinės kontrolės modelis ir jo įtvirtinimo ypatumai Jungtinėse Amerikos Valstijose: doktrininis ir praktinis požiūriai. Jurisprudencija, 2006, (80): 51.

galias, kitaip tariant – galimybę „neutralizuoti“ vienai kitą. Ši sistema kūrėjų valia remiasi keliais principais: a) visos valdžios šakos turi skirtingą formavimo šaltinį; b) visos valstybinės valdžios institucijos turi skirtingą įgaliojimų laiką; c) kiekviena iš valdžios šakų gali neutralizuoti kitų institucijų uzurpatoriškas pretenzijas. Tai galima įrodyti tuo, kad Konstitucijoje prezidentas kaip vykdomoji valdžia yra nepriklausomas nuo įstatymų leidžiamosios valdžios – Kongreso: numatoma skirtinga prezidento ir Kongreso rinkimų tvarka bei nurodomos aplinkybės, kurioms esant galima pašalinti prezidentą. Taigi vykdomoji valdžia, neatsižvelgdama į Kongreso pasitikėjimą, įgyvendina savo įgaliojimus – būtent tai ir yra laikoma vienu iš svarbiausių prezidentinės valstybės valdymo formos požymių. Nors Konstitucijoje nurodoma, kad visi įstatymų leidybos įgaliojimai priklauso Kongresui, prezidentas, kaip stabdžių ir atsvarų mechanizmo dalis, turi didelę įtaką įstatymų leidybos srityje. Jis gali naudotis veto teise ir nepasirašyti Kongreso priimtų įstatymų. Nors prezidentas turi teisę skirti federacijos teisėjus ir Aukščiausiojo Teismo narius, senatas turi juos tvirtinti ir kartu neutralizuoti galimą vykdomosios valdžios įtaką teismams. Aukščiausiojo Teismo kompetencijai priskiriama pareiga vykdyti įstatymų ir kitų teisės aktų konstitucingumo kontrolę – tai irgi labai svarbi valstybės valdžios institucijų pusiausvyros garantija. Dėl to amerikietiškąjį valdžių padalijimo principą dėl puikiai išreikšto stabdžių ir atsvarų mechanizmo galima vadinti klasikiniu. Svarbu ir tai, kad pripažindami valdžių padalijimo reikalingumą amerikietiškojo modelio kūrėjai ne tik pabrėžė patį padalijimo aspektą, bet ir nurodė, kad įgaliojimų pasidalijimas negriauna valstybinės valdžios vieningumo, todėl savaime yra bendradarbiavimo reikalingumo principas[683].

Parlamentinio valdymo šalyse (Vokietijoje, Italijoje, Bulgarijoje, Lenkijoje ir kt.) valdžių įgaliojimų pasidalijimas yra kitoks. Svarbiausias šios

683 VAINIUTĖ, M. Teisėkūros stabilumo orientyras – konstitucija kaip nekvestionuojama tautos priimta arba aprobuota aukščiausioji teisė: pirmosios pasaulio konstitucijos pavyzdys. Iš: (ats. red. Beinoravičius, D.) Teoriniai teisėkūros pagrindai ir problemos. *Liber Amicorum* Alfonsui Vaišvilai. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 255–257.

valdymo formos požymis – vyriausybės atsakomybė parlamentui.

Vokietijos Federacinės Respublikos 1949 m. Pagrindiniame Įstatyme įtvirtintas **demokratinio valdymo** principas. Jame nėra aiškiai pasakyta, kad Vokietijos Federacinė Respublika yra parlamentinė demokratija, bet tai rodo tam tikri tradicinei parlamentinei valstybės valdymo formai būdingi požymiai: ribotas tautos dalyvavimas valdant valstybę, kuris iš tikrųjų pasireiškia tik renkant parlamentą – Bundestagą (20 str. 2 d.; 38, 29, 54, 63 str.); vyriausybės formavimo procedūra (Bundestagas renka federalinį kanclerį; 63, 64 str.); stipri federalinio kanclerio teisinė padėtis (64, 65 ir 69 str.); vyriausybės atsistatydinimas tik esant „konstruktyviam nepasitikėjimo votumui“; 67 str.); labai ribota galimybė paleisti parlamentą (63 str. 4 d., 68 str. 1 d.); silpna federalinio prezidento teisinė padėtis (reprezentacinis valstybės vadovas; 58 str.) ir kt. Valdžių padalijimo principas įtvirtintas Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinio Įstatymo 20 straipsnio 2 dalyje, kur nustatyta, kad visa valstybės valdžia kyla iš Tautos. Ši ją vykdo per rinkimus ir balsavimą bei per ypatingas įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės valdžios institucijas, be to, 1 straipsnio 3 dalyje yra įtvirtinta, kad toliau išdėstytos pagrindinės teisės yra privalomos įstatymų leidžiamajai, vykdomajai ir teisminei valdžioms kaip tiesiogiai taikoma teisė ir kt. Šis principas įgyvendinamas pagrindines valstybinės valdžios funkcijas perduodant skirtingoms valstybės valdžios institucijoms. Remiantis valdžių padalijimo principu, Vokietijoje įstatymų leidžiamoji valdžia – dvejų rūmų parlamentas, kurį sudaro Bundestagas ir Bundesratas, įstatymų vykdomoji valdžia – federalinis prezidentas ir vyriausybė, kurią sudaro federalinis kancleris ir federaliniai ministrai, o teisminei valdžiai priskiriama Federalinis Konstitucinis Teismas, Federalinis Aukščiausiasis Teismas, Federalinis administracinis teismas, Federalinis finansų teismas, Federalinis darbo teismas ir Federalinis socialinis teismas. Teigiama, kad valdžių padalijimo principas Pagrindiniame Įstatyme nėra griežtai įgyvendinamas. Kita vertus, abejojama, ar Vakarų parlamentinėje demokratijoje esant šiuolaikiniams politiniams santykiams valdžių padalijimo modelio užtenka, kad jos būtų atskirtos, turint

omenyje tai, jog stipriausia partija arba partijų koalicija turi galimybę vyrauti parlamente bei vyriausybėje ir taip nuslopinti valdžių padalijimo efektą[684].

Kalbant apie 1920 m. Austrijos Respublikos Konstitucijoje, kuri oficialiai vadinama Federaliniu konstituciniu įstatymu, įtvirtintą valdžių padalijimo principą, pasakytina, kad jis čia grindžiamas organizaciniu ir materialiuoju valstybės funkcijų skyrimu į įstatymų leidybą, teisingumo vykdymą ir administravimą. Šiame įstatyme *expressis verbis* įvardytas tik teismo ir administracinių galių atskyrimas visose instancijose (94 str. 1 d.). Tačiau visos konstitucinės sistemos analizė leidžia konstatuoti ir įstatymų leidžiamosios bei įstatymų vykdomosios valdžios atskyrimą[685]. Įstatymų leidžiamąją valdžią šioje valstybėje įgyvendina dvejų rūmų parlamentas, kurį sudaro Nacionalinė Taryba ir Federalinė Taryba, o įstatymų vykdomąją valdžią – federalinis prezidentas ir federalinė vyriausybė. Šveicarijos 1999 m. Konstitucijoje įtvirtinti keturi esminiai principai, sudarantys Šveicarijos Konfederacijos valstybinės santvarkos ir politinės visuomenės pamatus: Šveicarija yra demokratinė, federalinė, socialinė ir laisva teisinė valstybė, kuri sutvarkyta remiantis valdžių padalijimo principu[686].

1999 m. Šveicarijos Konstitucijoje valdžių padalijimo principas įtvirtintas implicitiškai: valstybės valdžios funkcijos atitinkamai padalijamos Federaliniam susirinkimui, Bundesratui ir Federaliniam teismui. Būdinga tai, kad parlamentui – Federaliniam susirinkimui – kitų valdžių (Bundesrato ir Federalinio teismo) atžvilgiu suteikiama viršenybė, kurią įrodo Konstitucijos 148 straipsnio 1 dalis, nustatanti, kad Federalinis susirinkimas, atsižvelgdamas į tautos ir kantonų teises, Federacijoje vykdo aukščiausią valdžią. Tokia privilegija aiškinama tuo, kad šį susirinkimą renka tauta ir jam suteikiami ypatingi įstatymų leidybos ir priežiūros

684 DEGENHART, CH. Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht. Mit Bezügen zum Europarecht. 38., neu bearbeitete Auflage. 2022, Heidelberg: Müller GmbH, p. 105-108.

685 ADAMOWICH, L. K.; FUNK Ch.-B.; HOLZINGER, G. FRANK, S. L. Österreichisches Staatsrecht. Band 1: Grundlagen. 3. Auflage, Verlag Österreich GmbH, Wien, 2020, p. 177.

686 BIAGGINI, G.; GÄCHTER, T.; KIENER, R. (Hrsg.). Staatsrecht. 3., aktualisierte und ergänzte Auflage, Zürich/St.Gallen: Dike Verlag AG, 2021, S. 99.

sričių įgaliojimai. Tačiau tai dar nereiškia, kad Federalinis susirinkimas gali duoti nurodymus Bundesratui ir Federaliniam teismui. Taigi ši nuostata, išreiškianti parlamento viršenybę, nekeičia valdžių padalijimo, kuris nuo seno yra Šveicarijos Konstitucijos pagrindas, esmės.

Ketvirtajam konstitucinio reguliavimo raidos etapui, kuris prasidėjo nuo XX a. devintojo dešimtmečio pabaigos, be kita ko, priskirtinas ir dar vienas konstitucijoms būdingas požymis, jog konstituciniame tekste tiesiogiai formuluojamas valdžios padalijimo principas, kurio laikantis nustatomi valstybės valdžios institucijų įgaliojimai ir tarpusavio santykiai. Svarbu ir tai, kad šio etapo konstitucijose siekiama įtvirtinti parlamentinę, „racionalizuotą" parlamentinę arba pusiau prezidentinę valdymo sistemą[687].

Antai 1991 m. Bulgarijos Respublikos Konstitucijos 1 straipsnyje įvardijama tiksli šios valstybės valdymo forma – parlamentinė respublika, be to, nustatyta, kad visa valdžia kyla iš Tautos. Ši nuostata galėtų būti vertinama ir kaip aiškus monarchijos kaip valstybės valdymo formos, kurios šalininkų valstybėje dar esama, atsisakymas. Valstybės valdžią Tauta įgyvendina tiesiogiai arba per Konstitucijoje numatytas institucijas (1 str. 2 d.). Konstitucijos 8 straipsnis valstybės valdžią padalija šioms savarankiškoms institucijoms: įstatymų leidžiamajai, vykdomajai ir teisminei. Įstatymų leidžiamąją valdžią įgyvendina parlamentas – Nacionalinis susirinkimas, vykdomąją – Respublikos prezidentas ir Ministrų taryba, o teisminę – teismai[688].

Valdžių padalijimo principas įtvirtintas ir 1997 m. Lenkijos Respublikos Konstitucijos 10 straipsnyje, kuriuo remiantis įstatymų leidžiamajai valdžiai priskiriamas Seimas ir Senatas, vykdomajai – Respublikos prezidentas ir Ministrų taryba, o teisminei – teismai ir tribunolai. Šio

687 JARAŠIŪNAS, E. Nuo pirmosios iki naujausių konstitucijų: keletas minčių apie konstitucinio reguliavimo raidą. Iš: Šiuolaikinė konstitucija: studijos apie užsienio šalių konstitucinį reguliavimą. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005, p. 28–29.

688 RIEDEL, S. Das politische System Bulgariens. Iš: Ismayr, W. (Hrsg.) Die politischen Systeme Osteuropas. 3., aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden, 2010, p. 679.

straipsnio nuostatas reikėtų vertinti kartu su Konstitucijos preambule, kurioje skelbiamas valdžių tarpusavio bendradarbiavimas. Atitinkamai reikėtų įvertinti, kad valdžių padalijimo principas yra siejamas su minėtųjų valdžių pusiausvyra. Minėtąjį principą pagal šią Konstituciją siekiama užtikrinti stiprinant teisminės valdžios ir Respublikos prezidento įgaliojimus. Lenkijos Respublikos Konstitucijoje ir Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje valdžių padalijimo principas suprantamas kaip trejopos kompetencijos įgyvendinimas. Ginčų atveju valdžios šakų kompetencijos klausimą, remdamasis Lenkijos Respublikos Konstitucijos 189 straipsniu, sprendžia Konstitucinis tribunolas[689].

Remiantis 1992 m. Slovakijos Respublikos Konstitucija, šios šalies valdymo forma yra parlamentinė respublika. Konstitucija įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę valdžias įtvirtina kaip savarankiškas valdžias, nors tiesiogiai neminimas pats valdžių padalijimo principas, bet valstybės institucijų tarpusavio įgaliojimų ir santykių pobūdis neleidžia abejoti, kad kuriant pagrindinį šalies įstatymą šio principo buvo paisoma. Nagrinėjant Konstitucijos nuostatas matyti, kad Nacionalinė Taryba, veikdama pagal savo konstitucinius įgaliojimus, atlieka klasikines demokratinės teisinės valstybės parlamento funkcijas, ji yra įstatymų leidžiamosios valdžios institucija. Vykdomąją valdžią vykdo Respublikos prezidentas ir Vyriausybė, o teisminę – Konstitucinis Teismas ir kiti šalyje veikiantys teismai[690].

Pabrėžtina, kad kitų šio regiono šalių (pvz., Slovėnijos), kuriose taikomas tas pats parlamentinio valdymo modelis, konstitucijose skelbiamos teisinės valstybės idėjos įgyvendinamos valstybės egzistavimą dažniausiai grindžiant tiesiogiai įtvirtinamu valdžių padalijimo principu ir šio principo pagrindu atskiriant valstybės valdžios institucijų įgaliojimus bei nustatant jų tarpusavio santykius[691].

689 KALINAUSKAS, G. Lenkijos Respublika.. Iš: Pasaulio valstybių konstitucijos. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2016, II t., p. 563.

690 PUKANASYTĖ, I. Slovakijos Respublika. Iš: Pasaulio valstybių konstitucijos. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2016, III t., p. 521–531.

691 Žr. VEČERSKYTĖ-ALSHAIBAN, J. Slovakijos Respublika. Iš: Pasaulio valstybių konstitucijos. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2016, III t., p. 596–604.

Valdžių įgaliojimų pasidalijimas, turintis prezidentinio ir parlamentinio valdymo modelių požymių, literatūroje vadinamas **mišriąja valdymo forma**. Žinoma, kad Prancūzijos galiojanti 1958 m. priimta Konstitucija laikoma mišriosios (pusiau prezidentinės) respublikos etalonu[692]. Kartais ji dar įvardijama kaip pusiau parlamentinis ar racionalizuotas parlamentinis modelis. Taigi Prancūzijos valstybės valdžios institucijų sistema taip pat grindžiama valdžių padalijimu, kuris skelbiamas 1789 m. Žmogaus ir piliečių teisių deklaracijoje. Šios deklaracijos 16 straipsnyje, kaip minėta, yra nustatyta: „Visuomenė, kurioje teisės negarantuojamos ir kurioje nėra valdžių padalijimo, neturi konstitucijos." 1958 m. Konstitucijoje įtvirtintas specifinis valdžių padalijimo įgyvendinimo modelis. Jau minėta, kad jį apibūdinant negalima tenkintis tik tradiciniu valdymo formų skirstymu į parlamentinę ir prezidentinę sistemas. Konstitucijoje valdžių sąrašas pradedamas nuo vykdomosios valdžios pareigūnų ir funkcijų reglamentavimo. Reikšmingas šios valstybės valdžios centras – dvinarė vykdomoji valdžia, kurią sudaro prezidentas ir vyriausybė. Pastaroji turi plačius įgaliojimus ir gali būti sudaroma be parlamento pritarimo, nes Prancūzijos Konstitucija suteikia prezidentui teisę dekretu bet kurį asmenį skirti ministru pirmininku. Vyriausybės galių išplėtimas, be kita ko, pasireiškia dar ir tuo, kad ji tam tikrais atvejais turi teisę leisti ordonansus, kurie prilyginami įstatymui. Konstitucijos 34 straipsnyje yra nurodyta, kokius visuomenės santykius minėtoji institucija gali reguliuoti įstatymais. Ši griežta teisinė priemonė riboja parlamento galimybes norminti bet kokius visuomenės santykius. Tai leidžia patenkinti poreikį turėti stiprią vyriausybę, gebančią operatyviai spręsti kilusias valstybės ir visuomenės problemas, o dvejų rūmų parlamentas turi užtikrinti evoliucinį įstatymų priėmimo būdą. Valdžios centre ypač svarbus valstybės vadovas – Respublikos prezidentas, kuris disponuoja išties reikšmingais įgaliojimais. Ši valdymo forma ypač veiksminga tada, kai Nacionalinio Susirinkimo pasitikėjimą turinti vyriausybė ir prezidentas yra tos pačios politinės

692 KAVOLIŪNIENĖ, I.; VAINIUTĖ, M. Prancūzijos V Respublikos valdymo modelis – mišrios (pusiau prezidentinės) respublikos etalonas. Socialinių mokslų studijos, 2011, 3(3), p. 1049.

pakraipos. Tokiu atveju Respublikos prezidentas daro didelę įtaką vyriausybės veiklai – būdamas faktinis parlamento daugumos lyderis, jis lemia vyriausybės formavimą ir veiklos kryptį. Jeigu prezidento ir parlamento daugumos politinės pakraipos nesutampa, Prancūzijos vykdomosios ir įstatymų leidžiamosios valdžios institucijos pradeda funkcionuoti panašiai kaip analogiškos parlamentinės sistemos[693].

Apžvelgus kai kurių valstybių konstitucijose įtvirtintą valdžių padalijimo principą, reikėtų pasakyti, kad demokratinių valstybių konstitucinė praktika patvirtino šio principo svarbą – jis tapo būtinąja taisykle, kurios reikėtų laikytis ir organizuojant valstybės valdžią, ir šiai valdžiai funkcionuojant.

Valdžių padalijimo doktrina vienodai svarbi priimant ir vidinius, ir viršnacionalinius sprendimus. Valstybės valdžios funkcijų paskirstymas, jų padalijimas ir tarpusavio ryšiai yra neginčijami europinių sprendimų priėmimo pagrindai. Konstituciniai integracijos pagrindai remiasi klasikiniais tarptautinės viešosios teisės principais – valstybė, prisiimdama naujus įsipareigojimus ratifikuoti naujas sutartis ir pirminę ES teisę, vadovaujasi konstitucine savo šalies teise. Taip įstatymų leidžiamoji ir vykdomoji valdžios atlieka savo funkcijas ir kuria bei plėtoja naują viešosios valdžios tarpusavio santykių modelį. ES eksplicitiškai pripažįsta nacionalinės valdžios valios svarbą ir pirmumą, įskaitant ir teisę pasitraukti iš sąjungos. Valdžių padalijimo praktika šalyje yra būtina ir priimant nacionalinius sprendimus, turinčius padarinių visai ES (institucijų formavimas, ES teisės perkėlimas ir taikymas valstybės viduje, Sąjungos biudžetas ir pan.).

ES teisė numato valstybės teisę ne tik savo šalyje priimti sprendimus, turinčius reikšmės ES, bet ir tiesiogiai dalyvauti priimant sprendimus. Tai susiję su netiesioginiu, bet neginčijamu šalies valdžių padalijimo pripažinimu, be to, šalies vykdomajai valdžiai suteikia daugiau teisių, ir tai

693 JARAŠIŪNAS, E. Prancūzijos Respublikos konstitucinė sistema. Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 698–699; BEINORAVIČIUS, D. Prancūzijos Respublika. Iš: Pasaulio valstybių konstitucijos. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, III t., p. 306.

šiek tiek išderina valdžių padalijimo pusiausvyros modelį šalyje. Reikėtų pabrėžti, kad priklausymas ES šalies vykdomajai valdžiai kartu su kitų šalių vykdomosiomis valdžiomis suteikia legislatyvinių Sąjungos teisių.

Siekdama išlaikyti šalies valdžių padalijimo pusiausvyrą, ES pripažįsta ir nacionalinių parlamentų indėlį kuriant ES teisę. Svarbiausi ES projektai siunčiami nacionaliniams parlamentams, kurie formuoja nacionalinę politiką dėl ES. Be to, nacionaliniai parlamentai gali dalyvauti priimant ES sprendimus ir teikti ES institucijoms motyvuotas nuomones. Taip yra įgyvendinama ir šalies įstatymų leidžiamosios valdžios atliekama vykdomosios valdžios, dalyvaujančios ES veikloje, kontrolė. ES sprendimų priėmimo galimybė nacionaliniams parlamentams grindžiama subsidiarumo principu.

X skyrius

Įstatymų leidžiamoji valdžia – parlamentas

Dr. Dainius Kenstavičius
Prof. dr. Vytautas Sinkevičius
Juta Večerskytė – Brosel

X SKYRIAUS TURINYS

1. Parlamento ir parlamentarizmo samprata. Istorinė parlamentarizmo raida 591
2. Parlamentų sudarymo tvarka (rinkimai) 601
2.1. Mažoritarinė rinkimų sistema 601
2.2. Proporcinė rinkimų sistema 605
2.3. Mišrioji rinkimų sistema 608
3. Parlamentų struktūra 611
4. Parlamentas kaip įstatymų leidžiamoji institucija. Įstatymų leidybos procesas įvairių valstybių parlamentuose 616
5. Kitos parlamento funkcijos ir įgaliojimai 627
6. Teisinis parlamento nario statusas 536

1. Parlamento ir parlamentarizmo samprata. Istorinė parlamentarizmo raida

Parlamentas – bendrinis terminas[694], apibūdinantis renkamąją tautos atstovų instituciją. Valstybių parlamentai turi įvairius pavadinimus (pvz., JAV – Kongresas, Jungtinės Karalystės – Parlamentas *(Parliament)*, Vokietijos – Bundestagas, Prancūzijos – Parlamentas *(Parlement)*, Norvegijos – Stortingas *(Stortinget)*, Danijos – Folketingas *(Folketinget)*, Švedijos – Riksdagas *(Riksdagen)*, Latvijos – Saeima, Estijos – Rygikogas *(Riigikogu)*, Austrijos – Federalinis Susirinkimas *(Bundesversammlung),* Ispanijos – Generaliniai Rūmai *(Las Cortes Generales)*, Rusijos – Federalinis Susirinkimas *(Федеральное Собрание).* Visų parlamentų esmė yra vienoda – tai renkamoji, tautos atstovaujamoji valstybės valdžios institucija, turinti tik jai būdingas funkcijas ir įgaliojimus, iš kurių svarbiausia yra įstatymų leidyba. Demokratinėse teisinėse valstybėse parlamentas yra viena iš valstybės institucijų, įgyvendinančių valstybės valdžią. Ją dar vykdo valstybių vadovai, vyriausybės ir teismai. Parlamento funkcijos ir įgaliojimai nemažai priklauso nuo to, kokia yra valstybės valdymo forma. Daugiausia funkcijų ir įgaliojimų turi tų valstybių, kurios pagal valdymo formą yra parlamentinės respublikos ar parlamentinės monarchijos, parlamentai. Valstybių, kurios pagal valdymo formą yra prezidentinės respublikos, vadovai (prezidentai) paprastai turi labai didelius įgaliojimus, yra mažai priklausomi nuo parlamento, bet ir tokiose valstybėse kai kurios funkcijos ir įgaliojimai yra tik parlamentų prerogatyva (pvz., mokesčių nustatymas, biudžeto tvirtinimas ir kt.).

Parlamento, kaip tautos atstovaujamosios institucijos, koncepcija yra grindžiama šiomis pagrindinėmis nuostatomis: 1) parlamentas, kaip tautos atstovaujamoji institucija, numatoma valstybės konstitucijoje; 2) parlamentui suteikiama konstitucinė teisė, neperžengiant nustatytų įgaliojimų ribų, vykdyti (įgyvendinti) įstatymų leidžiamąją valdžią, atlikti kitas konstitucijoje numatytas ir iš jos kylančias funkcijas; 3) parlamentas

694 Terminas „parlamentas“ dažniausiai kildinamas iš pranc. k. žodžio *parler* arba italų k. *parlare* (kalbėti).

veikia pagal jam konstitucijoje ir įstatymuose nustatytus įgaliojimus, o ne pagal kieno nors nurodymus ar priesakus; 4) parlamentas, vykdydamas jam pagal konstituciją priskirtus įgaliojimus, negali peržengti konstitucijoje jam nustatytų įgaliojimų ribų, jį saisto konstitucija; 5) parlamentas formuojamas demokratiniais, laisvais ir sąžiningais rinkimais; parlamento narys yra visos tautos atstovas, neatsižvelgiant į tai, pagal kokią rinkimų sistemą jis yra išrinktas; parlamento narys negali būti varžomas jokių mandatų – jo mandatas yra laisvasis; 6) parlamentas yra diskutuojanti institucija, kuri sprendimus priima tik po debatų, atspindinčių įvairias nuomones ir interesus; diskusijų metu išsiaiškinamos parlamentarų nuomonės, integruojami skirtingi visuomenės sluoksnių ir grupių interesai; parlamento priimami sprendimai turėtų būti grindžiami bendro gėrio siekimu – visuomenės ir valstybės interesais.

Šios ir kitos nuostatos, kuriomis grindžiama parlamento, kaip tautos atstovaujamosios institucijos, koncepcija, sudaro galimybę tautai įgyvendinti jai priklausantį suverenitetą, dalyvauti valdant valstybę. Parlamentas yra atstovaujamosios demokratijos institutas, šalies politinės sistemos šerdis, politinę sistemą konsoliduojanti ir jos stabilumą užtikrinanti institucija.

Parlamentas yra *aukščiausia tautos atstovaujamoji institucija*. Demokratinių teisinių valstybių konstitucinė santvarka grindžiama valdžių padalijimo ir jų pusiausvyros principu, stabdžių ir atsvarų sistema, todėl parlamentai, net ir būdami visuotiniuose rinkimuose išrinktos aukščiausiosios tautos atstovaujamosios institucijos, negali savo rankose sukoncentruoti visos valdžios. Kaip parlamentų įgaliojimų atsvara konstitucijose yra numatyti valstybės vadovų (prezidentų, karalių) įgaliojimai (pvz., absoliutaus ar santykinio veto teisė parlamentų priimtiems įstatymams; teisė teikti parlamentams aukščiausiųjų valstybės pareigūnų kandidatūras ir, gavus parlamentų pritarimą, skirti juos į pareigas ar iš jų atleisti ir kt.), taip pat kai kurie vyriausybių įgaliojimai (pvz., vyriausybių teisė rengti biudžeto projektus; draudimas parlamentams steigti tam tikras valstybės vykdomosios valdžios institucijas, jeigu nėra vyriausybės teikimo ir kt.).

Parlamentų įgaliojimų atsvara yra ir konstitucinės kontrolės institucijos turimi įgaliojimai pripažinti parlamentų išleistus įstatymus ir kitus teisės aktus prieštaraujančiais konstitucijai, dėl ko tokie įstatymai ir kiti teisės aktai pašalinami iš teisės sistemos ir negali būti taikomi. Tai, kad parlamentai yra aukščiausiosios atstovaujamosios institucijos, dar *nereiškia, kad parlamentas yra aukščiausioji valstybės valdžios institucija*. Be abejo, parlamentai valstybės valdžių sistemoje yra ypatingi, turi tik jiems priklausančių įgaliojimų, bet ši valstybės valdžia yra aukščiausioji tik jai konstitucijos priskirtoje srityje, nes valstybių konstitucijose numatomi ir įgaliojimai, kuriuos vykdo ne parlamentai, o kitos valstybės valdžios institucijos.

Tokia valstybės valdymo sistema, kai priimant valstybės ir visuomenės gyvenimui svarbiausius sprendimus yra lemiama parlamento atliekama funkcija, parlamentas funkcionuoja pagal tam tikras procedūras kaip diskutuojanti ir po debatų sprendimus balsų dauguma priimanti institucija, o vyriausybės likimas priklauso nuo parlamento pasitikėjimo ar nepasitikėjimo ja, vadinama parlamentarizmu. Parlamentai atlieka įvairias funkcijas. Demokratinių teisinių valstybių parlamentams būdingos šios: tautos atstovaujamoji, įstatymų leidžiamoji, kitų valstybės institucijų steigimo, parlamentinės kontrolės, biudžeto tvirtinimo (biudžetinė). Šioms ir kitoms funkcijoms atlikti parlamentai turi atitinkamas teises ir pareigas (įgaliojimus), kurios nustatomi konstitucijose, įstatymuose ir kituose teisės aktuose.

Tautos atstovaujamoji funkcija reiškia, kad parlamentas atstovauja tautai, o tauta jai priklausantį suverenitetą įgyvendina per demokratiškai išrinktus parlamento narius, kurių visuma sudaro parlamentą. Antai Portugalijos Konstitucijos 147 straipsnyje nustatyta, kad „Respublikos Asamblėja atstovauja visiems Portugalijos piliečiams“; pagal Rumunijos Konstitucijos 61 straipsnio 1 dalį, „Parlamentas yra aukščiausioji rumunų tautos atstovaujamoji institucija <...>“. Italijos Konstitucijos 67 straipsnyje nustatyta, kad „kiekvienas Parlamento narys atstovauja Tautai ir atlieka savo funkcijas nevaržomas jokio mandato“. Pagal Vokietijos

Konstitucijos 38 straipsnio 1 dalį, „Vokietijos Bundestago deputatai yra <...> visos Tautos atstovai, nesusaistyti pavedimais bei nurodymais ir besivadovaujantys tik savo sąžine“. Parlamento priimti įstatymai, kiti teisės aktai ir sprendimai yra tautos valios išraiška. Tauta savo suverenią galią gali įgyvendinti ne tik per demokratiškai išrinktus savo atstovus, kurių visuma sudaro parlamentą, bet ir tiesiogiai, t. y. referendumu; tautos suverenios galios raiška per parlamento priimamus sprendimus negali būti priešpriešinama sprendimams, kuriuos tauta priima per referendumą. Visuotinė rinkimų teisė lemia, kad parlamento nariai atstovauja įvairiems visuomenės sluoksniams ir grupėms. Parlamente sprendimai priimami tik po debatų, per kuriuos kiekvienas parlamento narys turi teisę pareikšti savo nuomonę svarstomuoju klausimu. Taip išreiškiami skirtingi įvairių visuomenės sluoksnių ir grupių interesai. Diskusijų metu siekiama juos racionaliai suderinti ir integruoti, vėliau parlamento narių balsų dauguma priimti tokius sprendimus, kurie būtų naudingi ne tik atskiriems visuomenės sluoksniams ir grupėms, bet ir visai visuomenei bei valstybei. Parlamento, kaip tautos atstovaujamosios institucijos, sprendimai lemia visuomenės ir valstybės ekonominę, socialinę, politinę ir kt. raidą. Būtent dėl to, kad parlamentas yra atstovaujamoji tautos institucija, jis turi įgaliojimus tautos valią paversti valstybės valia. Parlamentas tai daro leisdamas įstatymus ir kitus teisės aktus.

Įstatymų leidžiamoji funkcija reiškia, kad parlamentas turi teisę leisti įstatymus, kurie turi didesnę galią negu valstybės vyriausybės ar valstybės vadovo leidžiami teisės aktai. Parlamento išleistuose įstatymuose ir kituose teisės aktuose yra išreiškiama tautos valia. Įgaliojimus leisti įstatymus paprastai turi tik parlamentas. Nors kai kurių valstybių konstitucijose numatoma, kad tam tikrais atvejais įstatymų galią turinčius teisės aktus gali leisti ir vyriausybės (pvz., Prancūzijos) ar valstybių vadovai (pvz., JAV), bet visų svarbiausių klausimų sprendimas priklauso tik parlamentui. Antai JAV Konstitucijos 1 skyriuje sakoma: „Visi čia nustatyti įstatymų leidžiamosios valdžios įgaliojimai priklauso Jungtinių Valstijų Kongresui, kurį sudaro Senatas ir Atstovų rūmai“, pagal 8 skyrių,

Kongresas „turi teisę nustatyti ir rinkti mokesčius, muitus ir akcizus, kad grąžintų įsiskolinimus bei laiduotų bendrą Jungtinių Valstijų gynybą ir visų gerovę“, „reguliuoti prekybą su užsienio valstybėmis, tarp atskirų valstijų“, „skelbti karą“, „visoje Jungtinių Valstijų teritorijoje nustatyti vienodas natūralizacijos taisykles ir priimti vienodus bankroto įstatymus“, „leisti visus įstatymus, kurie bus reikalingi ir tinkami išvardytiems įgaliojimams vykdyti“ ir kt. Prancūzijos Konstitucijos 24 straipsnyje nustatyta, kad „parlamentas priima įstatymus“, o 34 straipsnyje tvirtinama, kad tik įstatymu nustatomos taisyklės, susijusios su: „pilietinėmis teisėmis ir pagrindinėmis garantijomis, suteiktomis piliečiams siekiant įgyvendinti viešąsias laisves; žiniasklaidos laisve, pliuralizmu ir nepriklausomybe; su nacionalinės gynybos užtikrinimo nulemtais piliečių ir jų turto suvaržymais“; „pilietybe, asmenų civiline būkle ir teisnumu, šeimos turtiniais santykiais, paveldėjimu ir dovanojimu“, „nusikaltimų ir nusižengimų, taip pat už juos skiriamų bausmių nustatymu, baudžiamuoju procesu, amnestija, naujų teisminių instancijų sukūrimu ir teismo pareigūnų statusu“; „visų rūšių mokesčių išieškojimo pagrindais, jų dydžiais, būdais; pinigų emisijos tvarka“ ir kt. Estijos Konstitucijos 59 straipsnyje nustatyta, kad „įstatymų leidžiamoji valdžia priklauso Parlamentui“; pagal Rumunijos Konstitucijos 61 straipsnio 1 dalį, „Parlamentas yra <...> vienintelė šalies įstatymų leidžiamoji valdžia“.

Steigiamoji funkcija reiškia, kad parlamentas turi įgaliojimus steigti kitas valstybės institucijas, nustatyti jų kompetenciją, skirti (rinkti) valstybės institucijų vadovus ar dalyvauti juos skiriant (renkant). Remdamasis Vengrijos Konstitucijos 17 straipsnio 1 dalimi, parlamentas įstatymu nustato ministerijų sąrašą. Italijos Konstitucijos 97 straipsnyje numatyta, kad „valstybės institucijos steigiamos pagal įstatymą taip, kad būtų laiduojamas geras ir nešališkas jų darbas“. Pagal JAV Konstitucijos II straipsnio 2 skyriaus 2 paragrafą, JAV prezidentas „turi teisę patariant ir pritariant Senatui siūlyti ir skirti ambasadorius, kitus įgaliotuosius atstovus ir konsulus, Aukščiausiojo Teismo teisėjus ir visus kitus Jungtinių Valstijų pareigūnus, dėl kurių skyrimo Konstitucijoje nėra kitų nurodymų ir

kurių pareigybės numatytos įstatymo“. Pagal Austrijos Konstitucijos 10 straipsnio 1 dalies 16 punktą, vienas iš klausimų, dėl kurių federacija turi kompetenciją priimti įstatymus ir juos įgyvendinti, yra „federalinių institucijų ir kitų federalinių atstovybių steigimas“. Iš parlamento teisės steigti valstybės institucijas, nustatyti jų kompetenciją, skirti (rinkti) ar dalyvauti skiriant (renkant) jų vadovus kyla parlamento teisė vykdyti parlamentinę kontrolę.

Parlamentinės kontrolės funkcija reiškia, kad parlamentas turi įgaliojimus vykdyti vykdomosios valdžios institucijų ir jų pareigūnų, kitų valstybės institucijų ir jų pareigūnų veiklos kontrolę. Tokią kontrolę gali vykdyti tiek visas parlamentas, tiek jo struktūriniai padaliniai (komitetai, komisijos ir kt.). Antai Bulgarijos Konstitucijos 62 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad „Nacionalinis susirinkimas <...> vykdo parlamentinę kontrolę“, pagal 83 straipsnio 2 dalį, „Nacionalinis susirinkimas ir parlamento komitetai gali įpareigoti ministrus dalyvauti jų posėdžiuose ir atsakyti į klausimus“. Pagal Lenkijos Konstitucijos 95 straipsnio 2 dalį, „Seimas vykdo Ministrų Tarybos veiklos kontrolę, kurią apibrėžia Konstitucijos ir įstatymų nuostatos“, o 115 straipsnyje nustatyta, kad „Ministrų Tarybos pirmininkas ir kiti Ministrų Tarybos nariai privalo atsakyti į deputatų interpeliacijas ir paklausimus per 21 dieną“, „Ministrų Tarybos pirmininkas ir kiti Ministrų Tarybos nariai apie einamuosius reikalus privalo pateikti atsakymus kiekviename Seimo posėdyje“. Latvijos Konstitucijos 27 straipsnyje nustatyta, kad „Saeima turi teisę pateikti prašymus bei paklausimus Ministrui Pirmininkui ar atskiriems ministrams, į kuriuos jie, arba jų įgalioti atsakingi valstybės pareigūnai, turi atsakyti. Ministras Pirmininkas ar ministras pateikia atitinkamus dokumentus ir norminius aktus, kurių prašo Saeima ar tam tikras jos komitetas“. Prancūzijos Konstitucijos 24 straipsnyje įtvirtinta, kad parlamentas kontroliuoja Vyriausybės veiksmus, o pagal 50 straipsnį, „jei Nacionalinis susirinkimas priima nepasitikėjimo pareiškimą, nepritaria programai ar bendros politikos deklaracijai, Ministras Pirmininkas privalo pateikti Respublikos Prezidentui pareiškimą dėl Vyriausybės atsistatydinimo“. Estijos Konstitucijos 74 straipsnyje

numatyta, kad „parlamento nariai turi teisę pateikti paklausimus Respublikos Vyriausybei ir jos nariams, Estijos banko tarybos pirmininkui, Estijos banko prezidentui, valstybės kontrolieriui, teisingumo kancleriui ir karinių pajėgų vadui ar vyriausiajam vadui“, o „į paklausimus turi būti atsakyta Parlamento posėdyje per 20 sesijos dienų“. Pagal Estijos Konstitucijos 92 straipsnio 3 dalį, Estijos Respublikos Vyriausybė atsistatydina, „jei Parlamentas pareiškia nepasitikėjimą Respublikos Vyriausybe arba Ministru Pirmininku“.

Pabrėžtina, kad nei parlamentas, nei jo struktūriniai padaliniai (komitetai, komisijos ir kt.) *neturi įgaliojimų kontroliuoti, kaip teismai sprendžia konkrečias bylas*, nes taip būtų pažeidžiamas teismų nepriklausomumo vykdant teisingumą principas, kurį įtvirtina visų demokratinių teisinių valstybių konstitucijos. Parlamentinė kontrolė vykdoma įvairiais būdais: teikiant parlamento narių paklausimus vyriausybės vadovui ir ministrams arba parlamento skiriamiems valstybės pareigūnams; pateikiant interpeliacijas; reikalaujant, kad parlamentas ar jo struktūrinis padalinys (komitetas, komisija ir kt.) atsiskaitytų už valstybės institucijos ar savo veiklą ir kt. Parlamento nepritarimas atsakymui į interpeliaciją dažniausiai reiškia, kad visa vyriausybė ar tam tikri ministrai turėtų atsistatydinti.

Biudžeto tvirtinimo (biudžetinė) funkcija reiškia, kad tik parlamentas turi įgaliojimus tvirtinti valstybės biudžetą priimdamas specialų įstatymą. Biudžeto projektus dažniausiai rengia vyriausybė, bet juos tvirtina tik parlamentas. Be to, jis prižiūri, kaip vyriausybė tvarko valstybės biudžetą, sprendžia biudžeto vykdymo ataskaitos tvirtinimo klausimus. Pvz., Italijos Konstitucijos 81 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad „Rūmai kasmet tvirtina Vyriausybės teikiamą biudžetą ir jo vykdymo ataskaitą“. Pagal JAV Konstitucijos I straipsnio 7 skyriaus 1 paragrafą, „visus pajamų įstatymų projektus turi siūlyti Atstovų rūmai, tačiau Senatas, kaip ir kitiems įstatymų projektams, gali jiems pritarti arba siūlyti jų pataisas“. Vengrijos Konstitucijoje nustatyta, kad „parlamentas <...> priima valstybės biudžetą ir tvirtina jo vykdymą“ (skyriaus „Valstybė“ 1 str. 2 d. „c“ p.). Parlamentai, turėdami įgaliojimus tvirtinti atitinkamos valstybės biudžetą

(numatyti biudžeto pajamų šaltinius ir jo išlaidas), daro didelį poveikį valstybės ekonomikai, socialinei bei kitoms svarbiausioms visuomenės ir valstybės gyvenimo sritims.

Įvairių valstybių parlamentų formavimąsi lėmė tuo metu susiklosčiusios konkrečios istorinės, politinės, ekonominės, kultūrinės, geografinės ir kitos aplinkybės. Svarbiausia priežastis, skatinusi parlamentų atsiradimą, buvo siekis riboti absoliučią monarcho valdžią, užtikrinti įvairių luomų atstovavimą priimant jiems ir visai valstybei svarbius sprendimus (nustatant mokesčius, skelbiant karą, reguliuojant prekybą ir kt.). Pirmasis parlamentas susiformavo XIII a.[695] Anglijoje[696] iš šalia karaliaus funkcionavusių įvairių patariamojo pobūdžio institucijų, vadinamųjų karališkųjų tarybų. Iš pradžių į jas buvo kviečiami tik įtakingiausi didikai (baronai) ir bažnyčios atstovai, vėliau – buržua ir dvarininkai. Šių tarybų paskirtis – patarti karaliui mokesčių ir kai kuriais kitais klausimais. XIV a. pabaigoje buvo pradėti šaukti luomų susirinkimai: didikų (baronų) ir bažnyčios atstovų, taip pat riterių ir miestiečių (buržua). Susirinkimai buvo šaukiami ne reguliariai, o tik kai prireikdavo vykdyti teisingumą ar spręsti subsidijų teikimo karaliui klausimus. Šie susirinkimai posėdžiaudavo atskirai, vėliau iš jų susiformavo skirtingiems luomams atstovaujantis dvejų rūmų parlamentas: Lordų ir Bendruomenių Rūmai. Realiai veikianti parlamentinė sistema Anglijoje atsirado XVII a. pabaigoje, vėliau beveik du šimtmečius vyko parlamento transformacija iš institucijos, turinčios kai kurių viduramžių institucijos požymių (pvz., luominio atstovavimo elementų), į visateisę šiuolaikinę įstatymų leidžiamąją ir tautos atstovaujamąją instituciją.

XIV–XVI a. panašios luominės ar luomams atstovaujančios institucijos susiformavo Prancūzijoje, Lenkijoje, Vengrijoje, Čekijoje, Ispanijoje

695 Nors seniausiu pasaulyje laikomas 930 m. įsteigtas Islandijos parlamentas – Altingas (*Althingi*), bet dėl istorinių aplinkybių (praėjus keliems amžiams po įsteigimo jo galios buvo labai sumažintos, vėliau jis tapo tik patariamąja institucija, o XIX a. pradžioje buvo panaikintas) jis nėra laikomas tokio parlamento, kaip suprantama šiuo metu, prototipu. Juo įvardijamas būtent Didžiosios Britanijos parlamentas.

696 BARNETT, H. (Hilaire). Constitutional and Administrative Law. 9th Ed. London, 2011, p. 518.

ir kitose valstybėse. Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės parlamentarizmo raidos tipologija buvo panaši į kitų valstybių, bet nuo jų skyrėsi chronologijos požiūriu: tai, kas Anglijoje ar Prancūzijoje vyko XIV a., Lenkijoje, Vengrijoje ir Čekijoje – XV a., LDK prasidėjo XV–XVI a. sandūroje[697]. Šiuolaikiškai suprantama parlamento institucija Lietuvoje atsirado XVI a. viduryje[698].

Laikotarpis nuo XIII a. iki XVII a. pabaigos laikomas *pirmuoju parlamentarizmo raidos etapu*. Būtent tuo metu valstybėse pradėjo formuotis įvairiems visuomenės sluoksniams (luomams) atstovaujančios institucijos, kurios dažniausiai turėjo įgaliojimus tik patarti monarchui svarbiausiais valstybės gyvenimo klausimais, bet dar nedarė lemiamos įtakos valdant valstybę. Išskirtinis to meto luomų susirinkimų požymis – tai buvo politiniai dariniai, paremti atstovavimo (reprezentavimo) principu. Esminį parlamentarizmo raidos postūmį padarė Didžioji Prancūzijos revoliucija (1789–1794 m.) ir JAV Nepriklausomybės karas (1775–1783 m.). *Antruoju parlamentarizmo raidos etapu*, kurio chronologinės ribos yra XVII a. pabaiga – XX a. pradžia (iki Pirmojo pasaulinio karo), parlamentai iš monarchų patariamųjų institucijų palengva tampa valstybių pagrindinėmis įstatymų leidybos ir tautos atstovaujamosiomis institucijomis. Jų sudarymas ir įgaliojimai grindžiami tautos suvereniteto doktrina, kurią savo darbuose iškėlė J. Locke'as, Ch. de Montesquieu, J.-J. Rousseau ir kiti Švietimo epochos mąstytojai. Konstituciniu lygmeniu tautos suvereniteto doktrina pirmą kartą įtvirtinta 1787 m. JAV Konstitucijoje, kartu įsigalėjo ir valdžių atskyrimo bei jų pusiausvyros principas – stabdžių ir atsvarų sistema. Šiuo parlamentarizmo raidos etapu įsitvirtina vadinamosios parlamento viršenybės ir pirmenybės doktrinos. Priimami rinkimų įstatymai, kurie leidžia reguliariai rinkti parlamento narius, baigiami formuoti visi svarbiausieji parlamentiniai institutai: įstatymų leidybos

X

697 PETRAUSKAS, R. LDK bajoriško Seimo susiformavimas Vidurio Rytų Europos luominių susirinkimų raidos kontekste. Parlamentarizmo genezė Europoje ir Lietuvos atvejis. Tarptautinės mokslinės konferencijos medžiaga. Vilnius, 2008, p. 8.

698 JUČAS, M. Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės parlamentarizmas. Lietuvos Seimas. Vilnius: Kultūra, 1996, p. 79–112.

proceso, parlamentarų statuso, parlamento ir vykdomosios valdžios santykių ir pan. Tačiau parlamentų rinkimai nebuvo visuotiniai, rinkimų teisė buvo ribojama įvairiais cenzais (turto, lyties ir kt.). Šiuo parlamentarizmo raidos etapu buvo įtvirtintas vienas iš svarbiausiųjų principų – vyriausybės atskaitingumas parlamentui (pvz., vyriausybės atsiskaitomybė parlamentui Didžiojoje Britanijoje įsigalėjo 1688 m., Prancūzijoje – 1792 m., Belgijoje –1831 m., Šveicarijoje – 1848 m., Italijoje – 1861 m., Nyderlanduose – 1868 m., Norvegijoje – 1884 m., Danijoje – 1901 m.)[699].

Trečiajam parlamentarizmo raidos etapui, kuris apima laikotarpį po Pirmojo pasaulinio karo iki Antrojo pasaulinio karo pabaigos, būdingas ne tik galutinis parlamentų kaip valstybės valdžios institucijų susiformavimas ir jų tapimas vienintele įstatymų leidžiamąja valdžia, bet ir daugelio naujų valstybių, kurių valdymo forma – parlamentinė respublika, atsiradimas. Panaikinami rinkimų cenzai, rinkimų teisė pripažįstama visuotine, politinio gyvenimo centras palengva persikelia būtent į parlamentus.

Ketvirtasis parlamentarizmo raidos etapas prasideda nuo XX a. vidurio ir tęsiasi iki šiol. Jam būdinga labai sustiprėjusi parlamentų įtaka. Jie tapo valstybės ir visuomenės politinio gyvenimo centrais, kur sprendžiami visi svarbiausi politiniai, ekonominiai, socialiniai ir kt. klausimai. Tai daroma priimant įstatymus, kurie yra didesnės galios negu valstybės vyriausybės ar valstybės vadovo leidžiami teisės aktai. Principas, kad tauta jai priklausantį suverenitetą įgyvendina tiesiogiai ar per demokratiškai išrinktus savo atstovus – parlamento narius, nebekvestionuojamas. XX a. laikomas realaus parlamentų įsitvirtinimo ir įsigalėjimo laikotarpiu. Šiuo metu akivaizdų parlamentarizmo dominavimą įvairių valstybių politinėse sistemose lėmė įvairios aplinkybės: esminiai rinkimų teisės pokyčiai, kai teisę rinkti parlamento narius įgijo ne tik vyrai, bet ir moterys; įvairių rinkimų cenzų (turto, sėslumo, išsilavinimo ir kt.) panaikinimas, dėl to parlamentai galėjo būti sudaromi ne tik iš tam tikrų visuomenės sluoksnių atstovų, bet ir iš visų piliečių, kurie yra visos tautos atstovai ir jos

699 LUKOŠAITIS, A. Parlamentarizmas Europoje ir Lietuvoje: bendros vertybės, skirtinga patirtis. Parlamentarizmo genezė Europoje ir Lietuvos atvejis. Tarptautinės mokslinės konferencijos medžiaga. Vilnius, 2008, p. 131.

valios reiškėjai; demokratinių ir laisvų rinkimų principo įsitvirtinimas – rinkimai į parlamentą tapo visuotiniai, tiesioginiai, lygūs, o balsavimas – slaptas; parlamentarų veikla pagerėjo ir tapo profesionali, už ją mokamas atlyginimas iš valstybės biudžeto; labai patobulėjo, tapo sudėtingesnės ir racionalesnės įvairios parlamentinės procedūros; padidėjo visuomenės domėjimasis parlamentų ir parlamentarų veikla – tai susiję ne tik su ypatinga parlamento, kaip tautos atstovaujamosios institucijos, padėtimi, bet ir su didesniu visuomenės informuotumu apie parlamentų ir parlamentarų veiklą. Šį informuotumą lemia nuolatinis žiniasklaidos dėmesys šiai valstybės institucijai.

2. Parlamentų sudarymo tvarka (rinkimai)

Demokratinių valstybių parlamentų sudarymo tvarka (rinkimai) atitinka bendruosius rinkimų principus: rinkimai yra visuotiniai, tiesioginiai, lygūs, slapti ir laisvi. Vis dėlto skirtingose valstybėse yra įtvirtinta nevienoda rinkimų tvarka – taikomos kitokios rinkimų sistemos (mažoritarinė, proporcinė ar mišrioji), skirtingai sudaromos rinkimų apygardos ir skirstomi balsai.

Parlamentų sudarymo tvarka bus analizuojama pagal rinkimų sistemas. Esminių rinkimų sistemų ypatybių, panašumų ir skirtumų apžvalga ne tik leis išsamiau susipažinti su parlamentų rinkimų tvarka, bet ir padės įžvelgti kiekvienos rinkimų sistemos trūkumus ir pranašumus.

2.1. Mažoritarinė rinkimų sistema

Atsižvelgiant į mažoritarinę rinkimų sistemą išrinktu yra laikomas tas kandidatas, kuris surinko daugiau balsų negu kiekvienas jo varžovas atskirai. Taikant mažoritarinę rinkimų sistemą dažniausiai yra balsuojama už atskirus asmenis, o ne už politinės partijos sąrašus, bet dėl rinkimų sistemos ypatybių nelabai proporcingai atstovaujama rinkėjų valiai. Vienas iš tokios sistemos pranašumų – gana stiprios valdančiosios daugumos susiformavimas, padedantis užtikrinti vykdomosios valdžios stabilumą.

Čekijos mokslininkas M. Brunclikas nurodo keletą mažoritarinės sistemos pranašumų: 1) ši sistema suteikia galimybę formuoti stabilią vyriausybę, kuri yra pajėgi priimti sprendimus; 2) nubrėžiama aiški riba tarp vyriausybės, opozicijos ir jų tarpusavio pareigų; 3) parlamento rinkimai dažnai ne tik nustato įstatymų leidžiamosios valdžios sudėtį, bet ir atspindi visuomenės nuomonę apie esamą ministrą pirmininką; 4) užmezgamas artimesnis rinkėjo ir parlamento narių ryšys; 5) radikalios politinės partijos yra skatinamos rinktis nuosaikesnę politinę poziciją[700].

Toliau yra pateikiamos kai kurių valstybių parlamentų rinkimų atsižvelgiant į mažoritarinę rinkimų sistemą apžvalgos.

Jungtinių Amerikos Valstijų parlamentas yra vadinamas Kongresu, kurį sudaro Atstovų rūmai (žemieji rūmai) ir Senatas (aukštieji rūmai). Abeji parlamento rūmai yra lygiateisiai, bet jie sudaromi skirtinga tvarka ir nevienodai atstovauja gyventojams – Atstovų Rūmai formuojami proporcingai gyventojų skaičiui, o į Senatą kiekviena valstija siunčia po du atstovus[701].

Atstovų Rūmai JAV gyventojų yra tiesiogiai renkami kas dvejus metus. Šių rūmų nariu negali tapti jaunesnis nei dvidešimt penkerių, septynerius metus neišbuvęs JAV piliečiu ir rinkimų metu negyvenantis toje valstijoje, kurioje yra renkamas, asmuo[702]. Šiuo metu Atstovų Rūmus sudaro 435 renkamieji ir šeši paskirtieji (visuotinai nerenkami) nariai. Daugiausia narių yra renkama Kalifornijoje (52 nariai), Teksase (38 nariai), Floridoje (28 nariai), o mažiausiai – Aliaskoje, Delavere, Šiaurės Dakotoje, Pietų Dakotoje, Vermonte, Vajominge (po vieną). Rinkimai į Atstovų Rūmus yra organizuojami kiekvienų lyginių metų pirmąjį antradienį po pirmojo lapkričio pirmadienio. Jie yra vykdomi paprastai taikant santykinės daugumos mažoritarinę rinkimų sistemą (angl. *First Past the Post)*. Remiantis

700 BRUNCLIK, M. Does the Czech Republic Need a Majoritarian Voting System? The New Presence: *The Prague Journal of Central European Affairs*, Vol. 12, No. 1, 2009.

701 MESONIS, G.; VAITIEKIENĖ, E. Lyginamoji konstitucinė teisė. Vilnius: Justitia, 2011, p. 221.

702 JARAŠIŪNAS, E.; MESONIS, G. (sud.) Užsienio šalių konstitucijos. Vilnius, 2004, p. 268.

tokia rinkimų sistema parlamentai yra renkami ir tokiose valstybėse kaip Didžioji Britanija (Bendruomenių Rūmai), Kanada, Indija, Malaizija[703].

JAV Senate kiekvienai valstijai atstovauja po du senatorius, kurie yra renkami šešeriems metams[704]. Senatoriumi negali būti asmuo, kuriam nėra sukakę trisdešimt metų ir jis nėra devynerius metus išbuvęs JAV piliečiu bei rinkimų metu negyvena toje valstijoje, kur yra renkamas[705]. Senatas kas dveji metai yra trečdaliu atnaujinamas. Rinkimai į Senatą yra organizuojami pirmąjį lyginių metų antradienį po pirmojo lapkričio pirmadienio. Iki 1913 m. (JAV Konstitucijos XVII pataisos įsigaliojimo) Senatą rinkdavo valstijų įstatymų leidžiamieji susirinkimai, vėliau jis buvo renkamas organizuojant visuotinius tiesioginius rinkimus.

Senatorių ir Atstovų Rūmų narių rinkimų laiką, vietą ir tvarką kiekvienoje valstijoje nustato jos įstatymų leidžiamasis susirinkimas; tačiau Kongresas gali bet kada priimti įstatymą, nustatantį arba keičiantį rinkimų taisykles, išskyrus tas, kuriomis nustatyta senatorių rinkimų vieta. Kiekvieni rūmai patys sprendžia dėl savo narių rinkimų, jų rezultatų ir narių įgaliojimų teisėtumo; kiekvienų rūmų kvorumą, reikalingą klausimams spręsti, sudaro rūmų narių dauguma.

Jungtinė Karalystė yra klasikinis mažoritarinės rinkimų sistemos pavyzdys ne tik Europoje, bet ir visame pasaulyje. Tiesa, šioje valstybėje mažoritarinė rinkimų sistema taikoma renkant tik vienerius parlamento rūmus – Bendruomenių. Jungtinėje Karalystėje rinkimai į Lordų rūmus nėra organizuojami, išskyrus vienetinį atvejį 1999-aisiais, kai pagal Lordų Rūmų aktą buvo surengti rinkimai siekiant nustatyti, kurie 92 lordai, turintys paveldėjimo teisę, galės toliau būti šių rūmų nariais[706].

X

703 Electoral system for national legislature [interaktyvus, žiūrėta 2023-08-13]. Prieiga per internetą: <https://www.idea.int/data-tools/question-view/130355>.

704 About the Senate and the Constitution [interaktyvus, žiūrėta 2023-08-13]. Prieiga per internetą: <https://www.senate.gov/about/origins-foundations/senate-and-constitution.htm>.

705 JARAŠIŪNAS, E.; MESONIS, G. (sud.). Užsienio šalių konstitucijos. Vilnius, 2004, p. 239.

706 BALTŪSIS, I., *et al.* Konstitucionalizmas ir teisės politika Europos Sąjungoje. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2013, p. 394-395.

Bendruomenių Rūmai Jungtinėje Karalystėje renkami penkerių metų kadencijai per laisvus tiesioginius rinkimus, taikant santykinės daugumos mažoritarinę rinkimų sistemą. Bendruomenių Rūmų narių yra 650, kadangi Jungtinė Karalystė yra padalinta į 650 rinkimų apygardų[707]. Iš vienos apygardos yra išrenkamas vienas deputatas. Parlamento nariu tampa tas, kuris surenka daugiausia balsų, neatsižvelgiant į tai, kiek rinkėjų balsavo už šį kandidatą. Nariai yra renkami penkerių metų kadencijai.

Svarbiausias aspektas analizuojant Bendruomenių Rūmų rinkimus yra tas, kad mažoritarinės (santykinės daugumos) rinkimų sistema užtikrina Jungtinės Karalystės parlamento stabilumą ir sudaro sąlygas formuotis stiprioms, ilgametes tradicijas turinčioms partijoms. Taip išvengiama ir pernelyg silpnos valdančiosios daugumos, ir pernelyg stiprios opozicijos, o parlamentas gali susitelkti ne į nuolatinę kompromisų tarp politinių partijų paiešką, bet į tikrai naudingus sprendimus.

Dėl mažoritarinės rinkimų sistemos, viena vertus, dažniau susidaro vienos partijos vyriausybės. Ši rinkimų sistema dažniau neleidžia ekstremistinių partijų atstovams būti išrinktiems į įstatymų leidžiamąją valdžią. Galiausiai, mažoritarinės rinkimų sistemos skatina ryšį tarp rinkėjų ir jų atstovų, nes sukuria įstatymų leidžiamąją valdžią, sudarytą iš geografinių sričių atstovų ir leidžia rinkėjams rinktis tarp žmonių, o ne tik tarp partijų[708].

Kita vertus, kai kurie mokslininkai atkreipia dėmesį į tai, kad tokiose parlamento rinkimų sistemose, kurios yra įtvirtintos Jungtinėje Karalystėje (taip pat JAV ir Australijoje), aiški disproporcija tarp realiai rinkėjų atiduotų balsų ir partijos parlamente gautų vietų (mandatų) – ją lemia net ir atitinkamos partijos rėmėjų geografinis išsidėstymas[709].

Prancūzijoje rinkimai iš dalies taip pat vyksta pagal mažoritarinę

707 How MPs are elected [interaktyvus, žiūrėta 2023-08-13]. Prieiga per internetą: <https://www.parliament.uk/about/mps-and-lords/members/electing-mps/>.

708 Electoral Systems [interaktyvus, žiūrėta 2023-08-13]. Prieiga per internetą: <https://aceproject.org/ace-en/topics/es/esd/esd01/esd01a/esd01a01>.

709 GROFMAN, B. N.; REYNOLDS, A. Electoral Systems and the Art of Constitutional Engineering: An Inventory of the Main Findings. Rules and Reason: Perspectives on Constitutional Political Economy. Cambridge University Press, 2001, p. 137.

rinkimų sistemą. Prancūzijos parlamento žemųjų rūmų – Nacionalinio Susirinkimo – deputatai, kurių skaičius neturi viršyti 577, yra renkami tiesioginiais rinkimais. Nacionalinio Susirinkimo deputatai, taikant mažoritarinę sistemą, visuotiniais rinkimais yra renkami vienmandatėse apygardose. Jeigu nė vienas kandidatas per pirmąjį rinkimų turą nesurenka absoliučios rinkėjų, dalyvavusių rinkimuose, ir ketvirčio rinkėjų, įrašytų į rinkėjų sąrašus, balsų daugumos, po dviejų savaičių rengiamas antrasis rinkimų turas, kuriame dalyvauja visi kandidatai, gavę daugiau nei 12,5 proc. apygardoje įregistruotų rinkėjų balsų. Jeigu per pirmąjį turą daugiau nei 12,5 proc. balsų gauna tik vienas kandidatas, antrajame ture dalyvauja minėtasis kandidatas ir asmuo, surinkęs daugiausia balsų iš visų likusių kandidatų. Jeigu nė vienas kandidatas nesurenka 12,5 proc. balsų, į antrąjį turą patenka du daugiausia balsų surinkę asmenys. Galutinai išrinktu laikomas daugiausia balsų per antrąjį turą gavęs kandidatas. Atsižvelgiant į absoliučios daugumos mažoritarinę rinkimų sistemą parlamentai yra renkami tokiose valstybėse kaip Čekija (Senatas), Kuba, Haitis, Uzbekistanas.

Prancūzijos Aukštesniųjų parlamento rūmų – Senato – narių skaičius negali viršyti 348 asmenų. Jo narius netiesioginiuose rinkimuose renka specialios rinkimų kolegijos, sudarytos iš deputatų, regionų tarybų narių, generalinių tarėjų, municipalinių tarybų atstovų. Rinkimų sistema skiriasi pagal senatorių, kurie turi būti išrenkami departamente, skaičių. Taikoma arba dviejų turų mažoritarinė, arba proporcinė rinkimų sistemos (jeigu departamente renkami bent keturi senatoriai). Kas treji metai Senato sudėtis atnaujinama ir pakeičiama pusė jo narių.

X

2.2. Proporcinė rinkimų sistema

Pagal proporcinę rinkimų sistemą dažniausiai yra balsuojama už partijų sąrašus. Viena vertus, tokiu būdu gana tiksliai išreiškiama rinkėjų valia, nes mandatų skaičius yra paskirstomas proporcingai pagal gautus balsus. Kita vertus, rinkėjai balsuoja už partijas, bet ne konkrečius kandidatus. Proporcinę rinkimų sistemą taiko šios valstybės: Austrija, Belgija,

Brazilija, Čekija, Estija, Ispanija, Latvija, Lenkija, Šveicarija, Izraelis, Turkija, Skandinavijos šalys. Šiame skyriuje bus pateikiama kai kurių proporcinės rinkimų sistemos pavyzdžių.

Estijoje vadovaujantis Konstitucijos 60 straipsnio 1 dalimi parlamento nariai renkami pagal proporcinę sistemą rengiant laisvuosius rinkimus, remiantis visuotine, lygia ir tiesiogine rinkimų teise bei slaptu balsavimu[710, 711, 712]. Dabartinė rinkimų sistema susiformavo 1994 m. Pagal šią sistemą visi kandidatai yra nurodomi rinkimų biuleteniuose, o rinkėjas balsuoja už pasirinktą partijos sąrašą. Rinkėjai turi galimybę teikti pirmumo balsus, todėl po kiekvienų rinkimų partijų sąrašai yra pertvarkomi pagal konkretaus kandidato gautų balsų kiekį. Estijoje nuo 2005 m. yra organizuojami ir elektroniniai rinkimai internetu. 2023 m. Estijos parlamento rinkimuose pirmą kartą didžioji rinkėjų balsų dalis (51,1 proc.) buvo atiduota balsuojant elektroniniu būdu[713].

Graikijos parlamentą sudaro 300 narių. Remiantis visuotine, lygia ir tiesiogine rinkimų teise bei slaptu balsavimu, deputatai yra renkami ketveriems metams. Aktyviąją rinkimų teisę turi Graikijos piliečiai, kuriems rinkimų dieną yra sukakę 18 metų. Rinkimuose negali dalyvauti asmenys, teismo pripažinti neveiksniais ar teisti už nusikaltimus, kuriems įstatymas nenumato senaties termino.

Parlamento nariai yra renkami pagal proporcinę vieno turo rinkimų sistemą, o rinkėjai gali skirti pirmumo balsus. Pastarieji, balsuodami už konkrečią partiją, pažymi ir kandidato, kurį jie labiausiai palaiko tame sąraše, pavardę. Tokių galimų kandidatų, kuriems rinkėjas teikia pirmenybę, skaičius priklauso nuo konkrečios rinkimų apygardos dydžio – vienoje rinkimų apygardoje yra renkama nuo vieno iki penkių deputatų.

X

710 BEINORAVIČIUS, D., *et al.* Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 720.

711 *Ibid.*, p. 721.

712 JARAŠIŪNAS, E.; MESONIS, G. (sud.). Užsienio šalių konstitucijos. Vilnius, 2004, p. 172.

713 Statistics about Internet voting in Estonia [interaktyvus, žiūrėta 2023-08-13]. Prieiga per internetą: <https://www.valimised.ee/en/archive/statistics-about-internet-voting-estonia>.

Graikijos rinkimų sistemai būdingas išskirtinumas – partijų lyderiai ir buvę ministrai pirmininkai visais atvejais (net ir po rinkėjų suteiktų pirmenybės balsų) galutiniuose sąrašuose užima pirmąsias vietas, jeigu tik ta politinė partija gauna bent vieną mandatą atitinkamoje rinkimų apygardoje. Daugiausia rinkėjų balsų surinkusiai partijai parlamente skiriama 50 papildomų vietų, kurias užima partijos sąraše toliau esantys nariai. Taip siekiama, kad daugiausiai balsų gavusi partija įgytų absoliučią daugumą parlamente (151 vietas iš 300). Be to, remiantis Graikijos Konstitucija, dalyvavimas rinkimuose yra privalomas[714]. Rinkėjams, nebalsavusiems be svarbios priežasties, gali būti skiriama laisvės atėmimo bausmė nuo vieno mėnesio iki vienerių metų[715]. Tačiau praktiškai šis įpareigojimas nėra veiksmingas, kadangi baudos rinkėjams nėra skiriamos, o 2023-iaisiais parlamento rinkimuose dalyvavo 61,1 proc. rinkėjų[716].

Ispanijos žemųjų parlamento rūmų (Deputatų rūmų) rinkimai kiekvienoje rinkimų apygardoje yra vykdomi pagal proporcinę rinkimų sistemą. Deputatų rūmuose 350 narių renkami tiesiogiai 52 daugiamandatėse apygardose proporciniu balsavimu. Deputatų rūmų nariai dirba ketverių metų kadencijas. Mokslininkai atkreipia dėmesį, kad dėl didelio rinkimų apygardų skaičiaus ir balsų pasiskirstymo Ispanijos parlamento žemųjų rūmų rinkimų sistema tampa panaši į kvazimažoritarinę[717]. Visuomenėje vyrauja nuomonė, kad dėl egzistuojančios rinkimų sistemos Ispanijos politinės partijos, kurios atstovauja periferinėms zonoms ar mažumoms, gali daryti neproporcingai mažą įtaką[718], todėl Ispanijoje randasi tendencija nuo parlamento rinkimų sistemos po truputį pereiti prie dvipartinės

X

714 BEINORAVIČIUS, D., *et al.* Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 274.

715 Compulsory voting – Penalties for non-participation [interaktyvus, žiūrėta 2023-08-13]. Prieiga per internetą: <https://www.gov.gr/en/sdg/residence/participating-in-municipal-elections-and-elections-to-european-parliament/municipal-elections/information-on-compulsory-voting-penalties-for-non-participation>.

716 Voter Turnout by Election Type [interaktyvus, žiūrėta 2023-08-13]. Prieiga per internetą: <https://www.idea.int/data-tools/country-view/139/40>.

717 VIEYTEZ, E. R. Minority Representation within the Spanish Electoral System. European Yearbook of Minority Issues, Vol. 4, 2004/2005, p. 140.

718 *Ibid*., p. 117.

politinės sistemos.

Liuksemburgo vienerių rūmų parlamente deputatai yra renkami pagal proporcinę rinkimų sistemą penkerių metų kadencijai. Nepriklausomi kandidatai irgi gali dalyvauti parlamento rinkimuose, bet tokiu atveju yra sudaromas vienas bendras nepriklausomų kandidatų sąrašas. Per rinkimus kiekvienas rinkėjas turi tiek balsų, kiek kandidatų gali būti išrinkta toje rinkimų apygardoje. Rinkėjas balsuoja ne už konkrečią partiją ar sąrašą, bet už kiekvieną konkretų kandidatą, taigi jis gali balsuoti ir už visą tos pačios partijos kandidatų sąrašą, ir už skirtingus kandidatus, esančiuose keliuose sąrašuose, bei skirti vadinamąjį dvigubą balsą jam labiausiai patikusiems. Kiekvienas asmuo turi teisę įvairiai skirstyti savo balsus ir balsuodamas už kandidatus, esančius atskirose partijose, ir skirdamas keletą vadinamųjų dvigubų balsų.

2.3. Mišrioji rinkimų sistema

Mišriajai rinkimų sistemai būdingas proporcinės ir mažoritarinės rinkimų sistemų derinimas. Pvz., Lietuvos Respublikoje 71 Seimo narys yra renkamas pagal mažoritarinę absoliučios daugumos rinkimų sistemą, o kiti 70 – pagal proporcinę. Mišrioji rinkimų sistema yra taikoma tokiose valstybėse kaip Argentina, Italija, Gruzija, Meksika, Pakistanas, Filipinai, Japonija, Pietų Korėja, Taivanas, Tailandas.

Italijos Deputatų Rūmai susideda iš 400 narių, kurie yra renkami penkerių metų kadencijai. Iš viso yra sudaromos 27 rinkimų apygardos. Pagal mažoritarinę rinkimų sistemą yra renkama 3/8 Deputatų rūmų narių. Likusios vietos, sudarančios 5/8 nacionaliniu mastu paskirstytų vietų, paskirstomos pagal proporcinę rinkimų sistemą[719].

Vienas iš klasikinių mišriosios rinkimų sistemos taikymo pavyzdžių – **Vokietija**. Rinkimų sistema, pagal kurią renkamas Bundestagas, siekiama užtikrinti stabilios parlamento daugumos susiformavimą ir išvengti galimų parlamento krizių, kaip dažnai nutikdavo Veimaro Respublikos

719 Electoral system [interaktyvus, žiūrėta 2023-08-13]. Prieiga per internetą: <https://en.camera.it/4?scheda_informazioni=28>.

egzistavimo metu (1919–1933 m.), kai dėl didžiulio politinių partijų skaičius parlamente buvo beveik neįmanoma sudaryti stabilios vyriausybės.

Bundestago nariai ketverių metų kadencijai renkami iš 299 rinkimų apygardų. Maždaug pusė Bundestago narių (299 nariai) yra renkami pagal mažoritarinę (santykinės daugumos) rinkimų sistemą, o kitos vietos yra užpildomos pagal proporcinę rinkimų sistemą balsuojant už politinių partijų sąrašus. Tačiau kai kurie mokslininkai nurodo, kad Vokietijos mišrioji parlamento rinkimų sistema yra artimesnė proporcinei, o ne mažoritarinei[720]. Be to, patys Vokietijos piliečiai neįžvelgia didelio skirtumo ir net nelabai žino, kurie parlamento nariai išrinkti pagal politinių partijų sąrašą, o kurie – pagal mažoritarinę rinkimų sistemą[721]. Dažniausiai manoma, kad pagal mažoritarinę rinkimų sistemą išrinkti atstovai yra linkę labiau rūpintis savo rinkimų apygardos interesais negu atstovai, išrinkti pagal proporcinę rinkimų sistemą[722]. Taip yra dėl to, kad esant mažoritarinei rinkimų sistemai kandidatai turi labiau rūpintis savo asmenine reputacija ir įrodyti, kad visos kadencijos metu atstovavo juos išrinkusių gyventojų interesams, nes tik taip jie gali tikėtis būti perrinkti per kitus rinkimus[723].

Balsavimo metu kiekvienas rinkėjas iš viso turi du balsus: pirmasis balsas atitenka konkrečiam kandidatui vienoje iš apygardų (mažoritarinė rinkimų sistema), o antrasis – vienam iš politinių partijų sąrašų. Pagal mažoritarinę sistemą tas kandidatas, kuris atitinkamoje rinkimų apygardoje surenka daugiausia balsų, laikomas išrinktu į parlamentą.

Kita dalis parlamento vietų yra užpildoma vadovaujantis *Lague /*

X

720 NORRIS, P. Driving Democracy: Do Power-Sharing Institutions Work? Cambridge University Press, 2008, p. 114.

721 WALLACE J. Reflections on Constitutional and Other Issues Concerning Our Electoral System: the Past and the Future. Iš: Roles and Perspectives in the Law: Essays *in Honour* of Sir Ivor Richardson. Victoria University Press, 2002, p. 57.

722 STRATMANN, T., BAUR, M. Plurality Rule, PR and The German Bundestag: How Incentives to Pork Barrel Differ Across Electoral Systems. Munich: CESifo Group Munich, 2002, p. 8.

723 CAREY, J.; SHUGART, M. Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas. *Electoral Studies*, Nr. 14, 1995, p. 418.

Schepers metodu. Politinės partijos, kurios pagal proporcinę rinkimų sistemą gavo bent penkis procentus balsų arba kurių bent trys nariai buvo išrinkti pagal mažoritarinę rinkimų sistemą, gauna galimybę patekti į parlamentą daugiamandatėse apygardose (pagal proporcinę rinkimų sistemą). Tuo atveju, jeigu politinė partija daugiau tiesioginių mandatų atitinkamoje žemėje gauna pagal mažoritarinę rinkimų sistemą negu pagal proporcinę (ir atvirkščiai), jai atitinkamai suteikiama daugiau vietų parlamente. Tad didesnis gautų mandatų skaičius (iš vienmandačių arba daugiamandačių apygardų) yra minimalus partijos vietų skaičius toje žemėje. Tokie mandatai yra laikomi papildomaisiais (vok. *Uberhangmandate)*[724]. Tai paaiškina faktą, kodėl Bundestago narių skaičius po kiekvienų rinkimų yra vis kitoks.

Bundesratas, laikomas aukštaisiais parlamento rūmais, yra institucija, per kurią federacinės žemės dalyvauja leidžiant įstatymus ir tvarkant Europos Sąjungos reikalus. Remiantis Pagrindinio įstatymo 50 straipsnio 1 dalimi, Bundesratas susideda iš federacinių žemių vyriausybių narių, kuriuos jos ir skiria, ir atšaukia[725]. Kiekviena federacinė žemė turi mažiausiai po tris balsus, o tos, kuriose gyvena daugiau kaip du milijonai gyventojų, – keturis, turinčios daugiau kaip šešis milijonus gyventojų – penkis, o daugiau kaip septynis milijonus – šešis. Kiekviena federacinė žemė gali paskirti tiek narių, kiek turi balsų, ir šie balsai gali būti atiduoti tik vieningai dalyvaujančių narių arba jų atstovų. Bundesratas, kurį šiuo metu sudaro 69 nariai, yra vadinamas amžinąja institucija. Jo sudėtis kinta ne po Bundestago rinkimų, o pasikeitus federacinių žemių vyriausybėms[726].

X

724 Election of Members of the German Bundestag [interaktyvus, žiūrėta 2023-08-13]. Prieiga per internetą: <https://www.bundestag.de/en/parliament/elections/election_mp-245694>.

725 Vokietijos Federacijos Pagrindinis Įstatymas [interaktyvus, žiūrėta 2023-08-13]. Prieiga per internetą: < https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>.

726 VAINIUTĖ, M. Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinis Įstatymas. Iš: Šiuolaikinė konstitucija: studijos apie užsienio šalių konstitucinį reguliavimą. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005, p. 113.

3. Parlamentų struktūra[727]

Parlamentas yra kolegiali institucija, susidedanti iš kelių dešimčių, šimtų ar net tūkstančių narių, kurių darbą reikia atitinkamai organizuoti. Galima skirti vidinę ir išorinę parlamentų struktūrą. Pastaroji nurodo, iš kelių rūmų sudarytas parlamentas. Egzistuoja iš vienų rūmų sudaryti parlamentai (Estijos, Graikijos, Kinijos, Latvijos, Norvegijos, Suomijos, Švedijos parlamentai) ir dvejų rūmų (Čekijos, Ispanijos, Italijos, Japonijos, JAV, Jungtinės Karalystės, Kanados, Lenkijos, Prancūzijos, Rusijos, Slovėnijos, Vokietijos). Reikėtų atkreipti dėmesį į monarchų valdomų valstybių parlamentų sandarą, nes kai kuriose iš jų randame parlamentų, kuriuos sudaro dveji parlamento rūmai ir monarchas. Jungtinėje Karalystėje parlamento samprata apima Bendruomenių ir Lordų Rūmus bei monarchą, Kanados Konstitucijos 17 straipsnyje įtvirtinta, kad šioje valstybėje yra vienas parlamentas, sudarytas iš Karaliaus, Aukštesniųjų Rūmų (Senato) ir Bendruomenių Rūmų[728]. Anksčiau tokios sudėtinės sandaros parlamentas veikė ir Švedijoje, bet dabar ten vienintelė įstatymų leidybos institucija yra Riksdagas. Šalys, kurių parlamentus sudaro dveji rūmai, neretai yra federacinės sandaros, bet nebūtinai[729]. Ispanijos Konstitucijos 69 straipsnyje nurodyta, kad Senatas yra teritorinio atstovavimo rūmai. Dvejų rūmų parlamentai, dar vadinami bikameraliniais, sudaryti iš aukštesniųjų ir žemesniųjų rūmų, kurių vieni dažniausiai dominuoja ir jų įgaliojimai yra viršesni. Tačiau egzistuoja valstybių (pvz., Italija), kurių abeji parlamento rūmai laikomi lygiaverčiais ir nesant bendro jų sutarimo neįmanoma atlikti svarbiausių funkcijų: įstatymų leidybos, prezidento rinkimo, pasitikėjimo vyriausybei suteikimo, tarptautinių sutarčių ratifikavimo ir kt. Pasaulyje esama ir išimčių, kai iš esmės nelygiaverčiai parlamento rūmai tam tikrais atvejais privalo veikti kartu kaip jungtinė institucija ir

X

727 Šio skyriaus autorė yra dėkinga Lietuvos socialinių mokslų centro Teisės instituto mokslininkei dr. Linai Beliūnienei už šio skyriaus nuostatų peržiūrą ir aktualinimą.

728 Kanados Konstitucija [interaktyvus, žiūrėta 2024-05-01]. Prieiga per internetą: <http://lawsjustice.gc.ca/eng/Const/FullText.html>.

729 HERINGA, A. W.; KIIVER, P. Constitutions Compared. An Introduction to Comparative Constitutional Law. Intersentia Antwerpen-Oxford, 2007, p. 51.

priimti bendrus sprendimus. Pvz., Nacionaliniu Susirinkimu vadinamas Lenkijos Parlamentas tam tikrais atvejais posėdžiauja jungtinėje sesijoje, kuriai, pagal Lenkijos Respublikos Konstitucijos 114 straipsnį, pirmininkauja Seimo pirmininkas arba, jeigu šis negali, Senato pirmininkas. Ši ypatinga parlamento veiklos forma galima tik trimis atvejais: 1) priimama naujai išrinkto Respublikos Prezidento priesaika, 2) reikia spręsti, ar Respublikos Prezidentas dėl silpnos sveikatos gali toliau eiti savo pareigas, 3) Respublikos Prezidentui reiškiamas kaltinimas Valstybės tribunole. Įprastai Lenkijos Respublikos Seimas ir Senatas savo funkcijas atlieka atskirai.

Vidinė parlamentų struktūra nurodo, kokie struktūriniai dariniai sudaromi parlamentuose. Be abejo, atskirų šalių parlamentai skiriasi, bet galima nustatyti tam tikras pagrindines tradiciškai sudaromų parlamentų vidaus struktūros dalis: vadovybė, komitetai, komisijos ir frakcijos.

Vadovybė renkasi pasitarimams, reiškia oficialią rūmų poziciją, o svarbiausia jos atliekama funkcija – vadovauti parlamento darbui, be to, parlamentarams ji gali taikyti drausminio poveikio priemones. Esant dvejų rūmų parlamento struktūrai, kiekvieni rūmai turi atskiras savarankiškas vadovybes, kurias dažniausiai sudaro parlamento pirmininkas, pirmininko pavaduotojai ir kiti asmenys. Kai kuriose valstybėse vadovybė įvardijama kaip kolegialus organas, bet svarbiausi įgaliojimai vis dėlto priklauso vadovui. Parlamento nariai vadovą dažniausiai išrenka pradėdami naują kadenciją, juo paprastai tampa asmuo iš parlamento rinkimus laimėjusios politinės daugumos. Pvz., Estijos Konstitucijos 69 straipsnyje numatyta, kad parlamento nariai išsirenka parlamento pirmininką ir du pirmininko pavaduotojus. Graikijos Konstitucijos 65 straipsnis ir Ispanijos Konstitucijos 72 straipsnis nustato, kad parlamentas iš savo narių renka parlamento pirmininką ir kitus prezidiumo narius. Italijos Konstitucijos 63 straipsnis numato parlamento pirmininkų ir jų tarybų rinkimą abejuose rūmuose, parlamento pirmininko rinkimai nurodyti ir Japonijos Konstitucijos 58 straipsnyje. Vokietijos Pagrindinio Įstatymo 40 straipsnis nurodo, kad Bundestagas renka savo pirmininką, jo pavaduotoją ir sekretorius, o 52 straipsnyje pabrėžiama, kad Bundesratas savo pirmininką išsirenka

vieneriems metams. Latvijos Saeima renka prezidiumą, kurį sudaro pirmininkas, du pavaduotojai ir sekretoriai[730]. Pagal Norvegijos Konstitucijos 73 straipsnį, Stortingas išsirenka parlamento pirmininką (prezidentą), penkis jo pavaduotojus (viceprezidentus) ir du sekretorius. Jungtinės Karalystės Bendruomenių Rūmų pirmininkas išrenkamas parlamentui susirinkus naujai kadencijai. Įdomu, kad šis pirmininkas, siekiant jo nešališkumo, negali dalyvauti parlamentiniuose debatuose ar priklausyti kokiai nors politinei partijai[731]. Slovėnijoje sudaroma Valstybės Susirinkimo (Nacionalinės Asamblėjos) pirmininko taryba, į kurią pagal parlamento veiklos reglamento 21 straipsnį įeina pirmininkas, vicepirmininkai, deputatų grupių lyderiai ir tautinėms bendruomenėms atstovaujantys deputatai. Panaši ir Suomijos parlamento pirmininko tarybos sandara. Pagal Konstitucijos 34 straipsnį, ją sudaro pirmininkas, du jo pavaduotojai ir parlamento komitetų pirmininkai. Švedijos Riksdagas kiekvienai savo kadencijai iš savo narių išsirenka talmaną ir tris vicetalmanus. Tačiau egzistuoja ir kitokia parlamento rūmų pirmininko rinkimo praktika (dažniausiai išimtys susijusios su vadovavimu aukštesniesiems parlamento rūmams), pvz., JAV Senatui vadovauja per prezidento rinkimus išrinktas viceprezidentas. Kartais valstybės savo konstitucijose numato ir tam tikrų apribojimų, susijusių su vadovavimu parlamentui ar parlamento rūmams, pvz., Čekijos Respublikos Konstitucijos 32 straipsnyje įtvirtinta, kad deputatas ar senatorius, būdamas vyriausybės nariu, negali būti Atstovų Rūmų ar Senato pirmininku arba jo pavaduotoju.

Komitetai ir (ar) komisijos yra pagrindiniai parlamento struktūriniai vienetai, parlamento darbo organizavimo forma, formuojami iš parlamentarų atitinkamoms parlamento funkcijoms atlikti ir vertinami kaip lygiaverčiai dariniai. Sudarant komitetus laikomasi proporcinio atstovavimo principo – atsižvelgiama į politinį parlamentarų priklausymą. Parlamento

730 Latvijos Respublikos Konstitucija [interaktyvus, žiūrėta 2024-05-01]. Prieiga per internetą: <https://www.saeima.lv/en/legislative-process/constitution/?phrase=constitution>.

731 Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 402.

nariai privalo priklausyti bent vienam komitetui (gali būti nustatytas ribojimas priklausyti tik vienam komitetui ar konkrečiam jų skaičiui), kurį pagal galimybes galima rinktis. Pvz., Švedijos parlamentarai privalo būti bent vieno komiteto nariai[732]. Skiriami dviejų rūšių komitetai – nuolatiniai ir laikinieji. Nuolatiniai komitetai veikia visą parlamento kadencijos laiką ir dažniausiai sudaromi funkciniu (šakiniu) principu – pagal vidinės veiklos kryptis, jiems vadovauja komiteto pirmininkas. Minėtieji komitetai priima sprendimus visais parlamento svarstomais klausimais. Laikinieji komitetai sudaromi apibrėžtam laikotarpiui, nurodant konkrečią priežastį, kuri nesprendžiama nuolatiniuose komitetuose. Jie skiriasi tuo, kad sudaromi ne visam įgaliotam laikui, o kol išsprendžiamas tam tikras klausimas. Pagal veiklos kryptį jie gali būti skirstomi į šias rūšis: tyrimo komitetus (pvz., kai parlamento nariui taikoma apkaltos procedūra), kontrolinius komitetus (kai kyla abejonių dėl tam tikros institucijos), revizinius komitetus (susiję su finansinės veiklos kontrole). Laikinieji komitetai į darbą gali pasitelkti valstybės aparato vadovus ir nevalstybines organizacijas. Nuolatinių komitetų rūšys ir parlamentarų dalyvavimas juose, minimalus ir maksimalus komiteto narių skaičius yra nustatytas parlamento veiklą reglamentuojančiu teisės aktu. Graikijos Konstitucijos 68 straipsnis nustato, kad kiekvienos eilinės sesijos pradžioje parlamentas iš savo narių sudaro nuolatinius parlamentinius komitetus įstatymams nagrinėti ir tvarkyti bei siūlymams dėl teisės aktų teikti, o 2/5 visų parlamento narių balsų dauguma steigiami tyrimo komitetai. Pagal Latvijos Konstitucijos 26 straipsnio nuostatas, Saeimoje gali būti sudaromi specialieji tyrimo komitetai, jeigu tokio komiteto reikalauja ne mažiau nei trečdalis parlamentarų. Lenkijos Konstitucijos 110 straipsnis numato galimybę Seimui sudaryti nuolatines komisijas. Suomijos Konstitucijos 35 straipsnyje reglamentuojama, kad parlamentas sudaro Pagrindinį (konstitucinės teisės) komitetą, Užsienio reikalų komitetą, Finansų komitetą ir kitus nuolatinius komitetus, numatytus Parlamento statute, taip pat nurodoma, kad Pagrindinį komitetą turėtų sudaryti dvidešimt penki nariai, Konstitucinės

732 LARSSON, T. Governing Sweden. Stockholm: Gotab, 1995, p. 32.

teisės, Užsienio reikalų ir Finansų komitetuose turėtų būti bent po septyniolika narių, o kituose nuolatiniuose komitetuose – nors po vienuolika. Ispanijos Konstitucijos 75 straipsnyje numatyta, kad Generaliniai Rūmai nuolatiniams komitetams (komisijoms) gali suteikti (deleguoti) įstatymų leidybos teisę, išskyrus teisę priimti organinius ir bazinius įstatymus bei įstatymus, susijusius su konstitucine reforma, tarptautiniais santykiais ir valstybės biudžetu. Kadangi Kinijoje Kongreso deputatai renkasi į sesiją kartą per metus, Nacionalinis Liaudies Kongresas sudaro nuolat veikiančią instituciją – Nacionalinio Liaudies Kongreso nuolatinį komitetą. Ši komitetą, pagal Kinijos Konstitucijos 65 straipsnį, sudaro pirmininkas, pirmininko pavaduotojai, generalinis sekretorius ir nariai. Nacionalinis Liaudies Kongresas renka Nuolatinio Komiteto narius ir turi teisę juos atšaukti. Konstitucijos 68 straipsnyje nurodoma, kad Nacionalinio Liaudies Kongreso nuolatinio komiteto pirmininkas vadovauja Nuolatinio komiteto darbui ir šaukia posėdžius, o pirmininko pavaduotojai ir generalinis sekretorius padeda pirmininkui atlikti savo pareigas. Pirmininkas, jo pavaduotojai ir generalinis sekretorius sudaro Pirmininkų tarybą, kuri organizuoja kasdienę Nuolatinio komiteto veiklą. Šis komitetas yra atskaitingas Nacionaliniam Liaudies Kongresui ir jam teikia ataskaitas.

Frakcijos – tam tikri vidiniai parlamentiniai dariniai. Dažniausiai neformali parlamento struktūra jokių ypatingų įgaliojimų neturi, iš dalies ji padeda užtikrinti tam tikrą darbo drausmę. Frakcijos reikalingos politinėms pažiūroms derinti, bet turėti daug frakcijų parlamentui nenaudinga. Frakcijos reiškia oficialų parlamentarų partinės priklausomybės pripažinimą. Didžiausios iš jų įgyja teisę parlamente užimti vadovaujančius postus ir pirmenybę siūlyti komitetų pirmininkų kandidatūras. Frakcijų vaidmuo būna ypač svarbus sudarant Vyriausybę. Pabrėžtina, kad, pvz., Jungtinės Karalystės Lordų Rūmuose frakcijos yra draudžiamos. Estijos Respublikos Konstitucijos 71 straipsnyje sakoma, kad parlamento nariai gali sudaryti tam tikras frakcijas, o jų formavimo tvarką nustato Parlamento procedūrų įstatymas (veiklos reglamentas). Italijoje frakcijos Deputatų Rūmuose sudaromos ne mažiau kaip iš dvidešimties deputatų, o Senate – iš ne

mažiau nei dešimties senatorių. Vienas iš Ispanijos parlamento struktūros ypatumų – tiek Senate, tiek Deputatų Rūmuose veikianti Konstitucijoje numatyta nuolatinė institucija – deputacija, sudaroma iš parlamentinių frakcijų atstovų. Pagal Ispanijos Konstitucijos 78 straipsnį, joje turėtų būti ne mažiau kaip dvidešimt vienas narys. Deputacijai vadovauja atitinkamų parlamento rūmų pirmininkas. Ši institucija turi užtikrinti nepertraukiamą parlamento rūmų veiklą ir atlikti parlamento funkcijas tarp sesijų, paleidus parlamentą ar pasibaigus jo įgaliojimų laikui.

4. Parlamentas kaip įstatymų leidžiamoji institucija. Įstatymų leidybos procesas įvairių valstybių parlamentuose

Parlamentas, be abejo, visų pirma siejamas su svarbiausios, pirmaeilės jo funkcijos – įstatymų leidybos – atlikimu. Šios ypatingos valstybės valdžios institucijos įgaliojimai skirtingose valstybėse reglamentuojami įvairiai. Labai unikalus ir įdomus yra Norvegijos Konstitucijos 85 straipsnis, nurodantis, kad bet kuris asmuo, paklūstantis tvarkai, turinčiai tikslą trikdyti Stortingo laisvę ir saugumą, yra pripažįstamas kaltu išdavęs valstybę. Atstovaujamosios demokratijos forma įstatymų leidybos funkciją parlamentai atlieka už ją išrinkusius rinkėjus[733]. Apskritai parlamentai pagal jų turimas galias gali būti skiriami į: a) turinčius neribotą kompetenciją (Jungtinė Karalystė); b) turinčius tiksliai apibrėžtą kompetenciją (Prancūzija); c) turinčius sąlygiškai ribotą kompetenciją (JAV).

Skirtingose valstybėse parlamentų veikla gali būti grindžiama įvairiomis doktrinomis. Pvz., parlamento viršenybės ar suvereniteto doktrina, kuria persmelkta visa Jungtinės Karalystės valdymo sistema, reiškia, kad parlamentas turi teisę išleisti bet kokį įstatymą ar jį panaikinti, ir jokia kita valstybės valdžios institucija negali šios teisės įgyvendinti ar riboti[734]. Minėtajai doktrinai būdingi šie požymiai: a) įstatymų leidžiamoji valdžia turi teisę laisvai keisti bet kuriuos pagrindinius įstatymus, kaip ir visus

733 HERINGA, A. W.; KIIVER, P. Constitutions Compared. An Introduction to Comparative Constitutional Law. Intersentia Antwerpen-Oxford, 2007, p. 49.

734 ADLER, J. Constitutional and Administrative Law. MacMillan, 1994, p. 60.

kitus; b) nėra jokio teisinio pobūdžio skirtumo tarp konstitucinių ir kitų įstatymų; c) nėra jokios teisminės ar kitos valdžios, kuri turėtų teisę paskelbti parlamento aktą negaliojančiu ar prieštaraujančiu konstitucijai[735]. Kita vertus, visiškai kitokia padėtis yra Prancūzijoje, kur vyrauja vadinamasis racionalizuotasis parlamentarizmas. Šioje valstybėje parlamento įgaliojimai yra griežtai apibrėžti konstitucijoje, o parlamentui nepriskirti įgaliojimai, pagal Konstitucijos 37 straipsnį, suteikiami reglamentinei valdžiai, t. y. vyriausybei[736]. Be to, atkreiptinas dėmesys, kad ne visose valstybėse parlamentams priklauso išimtinė įstatymų leidybos teisė. Neretai atsiranda priskirtosios įstatymų leidybos galimybė, kai įstatymus gali leisti ir vykdomosios valdžios institucijos. Priskirtoji įstatymų leidyba galėtų būti vertinama kaip tam tikras kėsinimasis į tinkamą valdžių padalijimo principo taikymą, nes tokiu būdu dalis parlamento kompetencijos perleidžiama vykdomosios valdžios institucijai ar institucijoms. Tiesa, kartais priskirtoji įstatymų leidyba yra numatoma tik susiklosčius sudėtingoms sąlygoms, kai pats parlamentas negali tinkamai atlikti įstatymų leidybos funkcijos. Kita vertus, nustačius priskirtosios įstatymų leidybos galimybę ir jos įgyvendinimo sąlygas įtvirtinus konstitucijoje, parlamentams gana dažnai suteikiama galimybė iš naujo svarstyti ar tvirtinti vykdomosios valdžios institucijos priimtą teisės aktą, bet svarus įstatymų leidžiamosios valdžios statusas vis dėlto išlaikomas. Šiuo požiūriu labai įdomi Graikija, kurios Konstitucijos 26 straipsnis nustato, kad šalyje įstatymų leidžiamąją valdžią vykdo parlamentas ir prezidentas. Respublikos prezidentui suteikta priskirtoji įstatymų leidybos teisė, numatyta Konstitucijos 43 straipsnyje, o Konstitucijos 44 ir 48 straipsniai nurodo, kad prezidentas gali priimti įstatymus (dekretus) susiklosčius ypatingoms neatidėliotinoms aplinkybėms: karo padėties metu arba laikotarpiu, kai būtina nedelsiant atkurti demokratinių institucijų veiklą ir patenkinti visuomenės poreikius bei interesus. Tačiau Graikijos Konstitucijos 70 straipsnis reglamentuoja,

735 DICEY, A. V. Konstitucinės teisės studijų įvadas. Antrasis leidimas. Vilnius: Eugrimas, 1999, p. 67.

736 HERINGA, A. W.; KIIVER, P. Constitutions Compared. An Introduction to Comparative Constitutional Law. Intersentia Antwerpen-Oxford, 2007, p. 68.

kad priskirtoji įstatymų leidybos teisė galėtų būti suteikiama ir parlamento komitetams, kurie priima įstatymus 2/5 balsų dauguma, tačiau negali priimti tokių įstatymų, kurie priskirti išimtinei parlamento kompetencijai. Tokius komiteto priimtus įstatymus parlamentas turi patvirtinti. Be to, Graikijos parlamentui suteiktas įdomus ir svarbus įgaliojimas autentiškai aiškinti visų rūšių įstatymus. Ispanijoje galima priskirtoji įstatymų leidyba, o pagal Konstitucijos 85 straipsnį šia teise gali naudotis vyriausybė. Tačiau parlamentas turi priimti įstatymą, kuriuo nustatomi konkretūs spręstini klausimai ir tokios teisės suteikimo vyriausybei terminas. Konstitucijos 86 straipsnyje dar numatyta, kad esant neatidėliotinoms aplinkybėms vyriausybė turi teisę priimti įstatymo teisinės galios dekretus-įstatymus, kuriuos ne vėliau kaip per 30 dienų nustatyta tvarka turėtų ratifikuoti parlamentas. Be to, parlamentas tam tikrus įstatymus gali pavesti priimti parlamento komitetams (komisijoms), bet šie subjektai, kaip nustatyta Konstitucijos 75 straipsnyje, negali priimti organinių įstatymų ir įstatymų, susijusių su konstitucine reforma, tarptautiniais santykiais ir valstybės biudžetu. Panaši praktika taikoma ir Italijoje, kurios Konstitucijos 76 straipsnis numato priskirtosios įstatymų leidybos funkcijos suteikimą vyriausybei, bet tik griežtai apibrėžiant jos taikymo kriterijus, konkretų tikslą ir galiojimo terminą. Italijos Konstitucijos 77 straipsnis papildo, kad vyriausybė negali be parlamento pavedimo leisti dekretų, turinčių įstatymo galią, bet neatidėliotinais atvejais vyriausybė gali tvirtinti įstatymo galią turinčias laikinąsias priemones ir jas tą pačią dieną teikti tvirtinti parlamento rūmams.

X

Įstatymų leidybos procesas yra juridiškai reikšminga ir griežta tvarka atliekamų veiksmų, būtinų įstatymui priimti, visuma. Šiame procese gali dalyvauti tie, kuriems tokia teisė suteikta šalies konstitucija ar įstatymu. Nors įstatymų leidybos teisė dažniausiai yra išimtinis parlamentų įgaliojimas, šiame procese dalyvauja kur kas daugiau subjektų, galinčių siūlyti įstatymų projektus. Įstatymų leidybos procedūros valstybėse skiriasi (reikėtų turėti omenyje, kad griežtesnės sąlygos taikomos priimant organinius ir konstitucinius įstatymus), bet galima įžvelgti tokias pagrindines

įstatymų leidybos proceso stadijas: 1) įstatymų leidybos iniciatyvos teisės įgyvendinimas; 2) įstatymo projekto svarstymas komitetuose ir parlamente; 3) įstatymo projekto priėmimas; 4) įstatymo pasirašymas ir priėmimas.

Įstatymų leidybos iniciatyvos teisė reiškia, kad įstatymų projektus ir siūlymus dėl jų leidybos pateikia atitinkami tai daryti įgalioti subjektai. Tačiau parlamentas yra įpareigotas pagal teisės aktų nuostatas pateiktus įstatymų projektus svarstyti, bet nebūtinai priimti. Teisės doktrinoje įstatymų leidybos iniciatyvos teisė suvokiama plačiąja ir siaurąja prasmėmis. Siaurąja – tai kompetentingų valstybės institucijų ir asmenų teisė siūlyti įstatymų leidybos institucijai naują įstatymą, jau esančių įstatymų pakeitimus ir papildymus, pateikiant siūlymų ar parengiant projektą, kuriuos parlamentas privalo išnagrinėti. Plačiąja – sietina su piliečių politinėmis teisėmis, suprantama kaip piliečių teisė dalyvauti valstybės valdyme. Šią teisę turi visi piliečiai, bet įstatymų leidybos institucija nesaistoma įsipareigojimų būtinai svarstyti šiuos siūlymus ar projektus. Įstatymo iniciatyvos teisę, kurią nustato konkrečios šalies konstitucija ar įstatymas, turi apibrėžtas subjektų skaičius. Šia teise dažniausiai gali naudotis kiekvienas parlamentaras arba jų grupė (vienų arba abejų rūmų nariai), neretai valstybės vadovai, vyriausybė, o kartais ir tam tikros savivaldos ar kitos valstybės institucijos, atitinkamas rinkimų teisę turinčių piliečių skaičius. Ispanijoje įstatymų projektus gali inicijuoti vyriausybė, Deputatų Rūmai ir Senatas, autonominių bendruomenių asamblėjos (netiesiogiai per vyriausybę) ir 500 tūkst. piliečių (tačiau jie negali inicijuoti organinių įstatymų ir įstatymų, sprendžiančių mokesčių, tarptautinių santykių ir malonės teikimo klausimus)[737]. Čekijoje įstatymų projektus gali teikti deputatai ir jų grupės, Senatas, vyriausybė bei aukštesniojo teritorinio savivaldos vieneto atstovas. Estijoje įstatymų iniciatyvos teisė suteikta parlamentarams, parlamento frakcijoms bei komitetams, vyriausybei ir prezidentui (dėl Konstitucijos pataisų). Įstatymų iniciatyvos teisė gana detaliai reglamentuota Graikijoje: ši teisė iš esmės priskirta parlamentui ir

737 Apie įstatymų leidybą Ispanijoje [interaktyvus, žiūrėta 2024-05-01]. Prieiga per internetą: <https://www.nyulawglobal.org/globalex/Spain1.html#organic-laws>.

vyriausybei, o tam tikrais Konstitucijoje konkrečiai nustatytais atvejais – finansų ar kitam kompetentingam ministrui. Italijoje tokia teisė suteikta vyriausybei, kiekvienam parlamento rūmų nariui, taip pat konstituciniame įstatyme numatytoms institucijoms ir įstaigoms bei 50 tūkst. piliečių. Latvijoje įstatymus inicijuoti gali prezidentas, Ministrų Kabinetas, Saeimos komitetai, mažiausiai penki Saeimos nariai ir 1/10 rinkėjų. Lenkijoje įstatymų leidybos iniciatyvos teisė priklauso deputatams, Senatui, prezidentui, Ministrų Tarybai ir 100 tūkst. piliečių. Slovėnijoje įstatymų leidybos iniciatyva priklauso vyriausybei, deputatams ir 5 tūkst. rinkėjų, o Vokietijoje įstatymų projektus Bundestagui teikia vyriausybės, Bundestago nariai ir Bundesratas. Galima paminėti, kad į Norvegijos Stortingą daugiausia įstatymų projektų patenka iš vyriausybės[738]. Prancūzijos Konstitucija nustato, kad įstatymų leidybos iniciatyvos teisė kartu priklauso ministrui pirmininkui ir parlamento nariams.

Pateiktas įstatymo projektas yra registruojamas, tada sprendžiama, kokiam komitetui perduoti jį svarstyti. Toks komitetas vertinamas kaip pagrindinis tam įstatymo projektui. Kai komitetas įvertina pateiktąjį projektą ir padaro išvadas, priimamas sprendimas tęsti šio projekto svarstymą – grąžinti jį tobulinti ar atmesti. Jeigu nusprendžiama įstatymo projektą svarstyti, tai daroma parlamento posėdyje keletą kartų, atsižvelgiant į konkrečioje šalyje įtvirtintas taisykles. Pvz., Jungtinės Karalystės Bendruomenių Rūmuose įstatymo projektas yra svarstomas tris kartus ir papildomai – komitetuose. Jeigu įstatymo projektas šiuose rūmuose priimamas, toliau iš esmės ta pati svarstymo procedūra vyksta Lordų Rūmuose[739]. Kanados parlamente, kuris remiasi britiškuoju modeliu, įstatymo svarstymo procedūrą irgi sudaro trys skaitymai[740]. Kanados Konstitucijoje nustatyta, kad bet kokie įstatymų projektai dėl biudžeto asignavimų,

738 Apie įstatymų leidybą Norvegijoje [interaktyvus, žiūrėta 2024-05-01]. Prieiga per internetą: <https://www.stortinget.no/en/In-English/About-the-Storting/Legislation/>.

739 Parliament. London: HMSO, 1991, p. 58—60.

740 Apie įstatymų leidybą Kanadoje [interaktyvus, žiūrėta 2024-05-01]. Prieiga per internetą: <http://www.parl.gc.ca/About/House/compendium/web-content/c_g_legislativeprocess-e. htm?Language=E>.

mokesčių ar muitų nustatymo rengiami Bendruomenių Rūmuose. Slovėnijoje įprastinė įstatymų leidybos procedūra per Valstybės Susirinkimą susideda iš trijų įstatymo projekto svarstymų. Įstatymų leidybos iniciatyvos teisė priklauso kiekvienam Valstybės Susirinkimo deputatui, Valstybės Tarybai, vyriausybei ir 5 tūkst. piliečių, turinčių rinkimų teisę. Kad įstatymas būtų priimtas, reikalinga posėdyje dalyvaujančių deputatų balsų dauguma. Vokietijoje įstatymų projektus Bundestagui teikia vyriausybė ir jo nariai arba Bundesratas. Federalinės vyriausybės įstatymų projektai pirmiausia turi būti pateikiami Bundesratui. Šis turi teisę per šešias savaites pareikšti savo nuomonę dėl šių projektų, terminas gali būti pratęstas iki devynių savaičių. Įstatymus priima Bundestagas, projektas svarstomas triskart ir tik tada perduodamas Bundesratui, kurio pritarimas pagal Konstitucijos nuostatas tam tikrais atvejais gali būti būtinas, bet daugeliu atvejų galutinis žodis priklauso Bundestagui[741]. Jeigu įstatymui reikalingas Bundesrato pritarimas, šis kartu su vyriausybe gali pareikalauti sukviesti komisiją, sudarytą iš Bundestago ir Bundesrato narių, ir bendrai svarstyti pateiktus projektus. Suomijos Eduskuntoje įstatymo projektai svarstomi ne trijų, o dviejų skaitymų procedūra. Graikijos Taryboje (Nacionalinėje Bulėje) tarp įstatymo svarstymo parlamente posėdžių būtina minimali septynių dienų pertrauka[742]. Jeigu šalyje veikia dvejų rūmų parlamentas, procedūra kartojama kituose parlamento rūmuose. Taikant nedideles išimtis, įstatymui priimti dažniausiai reikalingas abejų rūmų pritarimas. Jeigu rūmams nepavyksta susitarti, iš abejų rūmų narių sudaroma derinamoji komisija, kuri mėgina suvienodinti abejų rūmų siūlomus keitimus, įvertinti pateiktas pastabas ir pašalinti prieštaras. Japonijoje įstatymų projektui priimti reikalingas abejų parlamento rūmų pritarimas, bet įstatymų projektai įprastai pradedami svarstyti Atstovų Rūmuose, tad

741 HERINGA, A. W.; KIIVER, P. Constitutions Compared. An Introduction to Comparative Constitutional Law. Intersentia Antwerpen-Oxford, 2007, p. 61.

742 Apie įstatymų leidybą Graikijoje [interaktyvus, žiūrėta 2024-05-01]. Prieiga per internetą: <http://www.hellenicparliament.gr/en/Nomothetiko-Ergo/Nomothetiki-Diadikasia>.

galutinis žodis dažniausiai tenka Tarėjų Rūmams[743]. Italijoje įstatymus leidžia abeji parlamento rūmai kartu. Kiekvienas įstatymo projektas, pateiktas kiekvieniems rūmams, pirmiausia patvirtinamas pastraipsniui, o vėliau – ir visas. Referendumas skelbiamas siekiant iš dalies arba visiškai panaikinti įstatymą, kai to pareikalauja 500 tūkst. rinkėjų arba penkių regionų tarybos. Neleidžiama vykdyti referendumų dėl įstatymų, reguliuojančių biudžeto, mokesčių, amnestijos ir malonės teikimo, leidimo ratifikuoti tarptautines sutartis klausimus. Lenkijos Seimas įstatymo projektą svarsto trimis skaitymais ir priima paprastąja balsų dauguma, dalyvaujant ne mažiau kaip pusei nustatytojo deputatų skaičiaus. Seimo priimtą įstatymą jo pirmininkas perduoda Senatui, kuris per 30 dienų nuo pateikimo gali jį priimti be pakeitimų, patvirtinti pataisas arba visiškai atmesti. Jeigu Senatas laiku nepriima atitinkamo nutarimo, laikoma, kad įstatymas patvirtintas Seimo priimta redakcija. Senato nutarimas, kuriuo įstatymas atmetamas, arba Senato nutarime siūloma pataisa laikomi priimtais, jeigu Seimas jų neatmeta absoliučia balsų dauguma.

Įstatymo pasirašymo ir paskelbimo (promulgavimo) stadija. Valstybės vadovas turi atitinkamą terminą apsispręsti dėl priimto įstatymo. Per numatytąjį terminą valstybės vadovas, naudodamasis veto teise, gali pasirašyti įstatymą ir jį paskelbti, t. y. promulguoti, arba grąžinti parlamentui su konkrečiomis pastabomis. Teoriškai veto teisė gali būti dvejopa – absoliuti ir sąlyginė. Absoliuti veto teisė demokratinėse valstybėse valstybių vadovams nesuteikiama, bet jeigu tokia teisė egzistuotų, valstybės vadovo atsisakymas pasirašyti įstatymą būtų galutinis ir neperžiūrimas. Sąlyginė, arba atidedamojo veto, teisė pasaulyje gana paplitusi. Pabrėžtina, kad Prancūzijos vadovas gali tik prašyti parlamento pakartotinai peržiūrėti įstatymą, bet iš esmės teisės vetuoti jis neturi[744]. Jungtinėje Karalystėje pagal konstitucines konvencijas monarchas neturi veto teisės tiems įstatymams, kuriuos priima abeji parlamento rūmai, – įstatymams

743 Apie įstatymų leidybą Japonijoje [interaktyvus, žiūrėta 2024-05-01]. Prieiga per internetą: <https://www.nyulawglobal.org/globalex/Japan1.html#Section_5_1>.

744 HERINGA, A. W. Constitutions Compared. An Introduction to Comparative Constitutional Law. Seventh Edition. Eleven International Publishing, 2023, p. 225.

pritariama „patarus“ kompetentingam ministrui. Bendruomenių Rūmų pirmininkas praneša parlamentui, kad Karalius įstatymą pasirašė, bet pagal konstitucines konvencijas tai – tik formali procedūra[745]. Šią teisę turintys valstybės vadovai gali atidėti įstatymo priėmimą ir pareikšti savo prieštaravimus, kuriuos parlamentas turi apsvarstyti. Su pastabomis parlamentas gali sutikti arba nesutikti, pakartotiniu balsavimu gali įveikti tokį veto pareiškimą, bet tokiu atveju reikalinga absoliučioji arba kvalifikuotoji balsų dauguma.

Čekijos prezidentas per penkiolika dienų nuo įstatymo jam pateikimo dienos turi teisę nurodydamas grąžinimo pagrindą grąžinti priimtą įstatymą, išskyrus konstitucinį, o toks pareikštas veto įveikiamas absoliučia parlamentarų balsų dauguma[746]. 2/3 balsų dauguma įveikiamas JAV prezidento veto, bet reikalinga abejų, o ne kurių nors vienų, rūmų balsų dauguma[747]. Jeigu balsuodamas parlamentas pakartotinai priima pirminį įstatymo projektą, prezidentui nelieka kitos galimybės, kaip tik patvirtinti tokį parlamento sprendimą pasirašant ir oficialiai paskelbiant priimtą įstatymą. Estijos Respublikos prezidentas turi teisę neskelbti parlamento priimto įstatymo ir per keturiolika dienų motyvuotai grąžinti jį parlamentui pakartotinai svarstyti. Jeigu parlamentas grąžintąjį įstatymą pakartotinai priima be prezidento siūlomų pataisų, prezidentas įstatymą arba paskelbia, arba kreipiasi į Aukščiausiąjį Teismą ir siūlo įstatymą paskelbti prieštaraujančiu Konstitucijai (jeigu Teismas pripažįsta įstatymą neprieštaraujančiu Konstitucijai, prezidentas jį paskelbia). Graikijos prezidentas turi pasirašyti ir paskelbti parlamento įstatymus per vieną mėnesį nuo balsavimo, bet per šį terminą jis gali grąžinti parlamentui juos persvarstyti, nurodydamas atitinkamas grąžinimo priežastis. Jeigu įstatymas vėl

745 SAALFELD, T. Gesetzgebung im politischen System GroBbritanniens. Iš: Ismayr, W. (Hrsg.) Gesetzgebung in Westeuropa: EU-Staaten und Europaische Union. 1. Auflage. Berlin, 2008, p. 183.

746 Apie įstatymų leidybą Čekijos parlamente [interaktyvus, žiūrėta 2024-05-01]. Prieiga per internetą: <https://pspen.psp.cz/chamber-members/legal-framework/legislative-activity/>.

747 Apie įstatymų leidybą JAV [interaktyvus, žiūrėta 2024-05-01]. Prieiga per internetą: <http://usgovinfo.about.com/od/uscongress/a/legprocess.htm>.

priimamas absoliučios visų narių daugumos, prezidentas privalo jį pasirašyti ir paskelbti per dešimt dienų nuo antrojo balsavimo. Lenkijos Seimo pirmininkas priimtą įstatymą pateikia prezidentui, kuris per 21 dienos terminą turi įstatymą pasirašyti ir oficialiai paskelbti, grąžinti su pataisomis pakartotinai svarstyti arba iki pasirašymo kreiptis į Konstitucinį Tribunolą ir prašyti patikrinti akto konstitucingumą. Suomijos prezidentas per tris mėnesius nuo įstatymo pateikimo turi nuspręsti, ar jį patvirtinti. Be to, jis turi teisę prašyti Aukščiausiojo Teismo ar Aukščiausiojo administracinio teismo išvadų dėl pateikto įstatymo. Jeigu prezidentas nepatvirtina įstatymo, jis grąžinamas parlamentui pakartotinai svarstyti ir šiam antrą kartą priėmus be esminių pakeitimų įsigalioja nepasirašytas. Tačiau jeigu parlamentas antrą kartą nepriima įstatymo, laikoma, kad jis neįsigaliojo. Čekijoje priimti įstatymai pasirašomi Atstovų Rūmų pirmininko, prezidento ir ministro pirmininko. Kanadoje įstatymo projektas, skirtas Karaliui pasirašyti, neturi jokios galios tol, kol generalgubernatorius abiem Parlamento rūmams nepraneša gavęs Karaliaus Tarybos pritarimą. Suomijoje įstatymas turėtų būti pasirašytas prezidento ir kontrasignuotas atitinkamo ministro. Pasitaiko atvejų, kai dėl tam tikrų priežasčių valstybės vadovai laiku nepasirašo įstatymo projekto ir jo negrąžina – tada įstatymą dažniausiai pasirašo ir paskelbia parlamento ar vienų parlamento rūmų pirmininkas.

Ypatingos svarstymo taisyklės taikomos tada, kai kyla iniciatyva keisti šalies konstituciją. Esant tokiai situacijai skiriasi (dažniausiai būna siauresnis) iniciatyvos teisės turėtojų sąrašas, kitokie svarstymo etapai ir konstitucijos keitimo įsigaliojimo tvarka. Daugumos šalių konstitucijose numatyta, kad šio dokumento keitimas yra išimtinai parlamento galia, kuria jis kartais dalijasi su tauta.

Estijoje inicijuoti Konstitucijos pakeitimą turi ne mažiau kaip 1/5 visų parlamento narių arba prezidentas. Šalyje esant nepaprastajai ar karo padėčiai, negali būti keičiama Konstitucija ar inicijuojamas jos pataisų svarstymas – pirmojo skirsnio „Bendrosios nuostatos“ ir penkioliktojo „Konstitucijos keitimas“ nuostatos gali būti keičiamos tik referendumu

priimtu įstatymu, dviejų parlamentų iš eilės arba parlamento dėl būtinojo reikalingumo. Įstatymo projektas dėl Konstitucijos keitimo parlamente yra svarstomas tris kartus, tarp pirmojo ir antrojo svarstymo paliekant ne mažesnę kaip trijų mėnesių, o tarp antrojo ir trečiojo – ne mažesnę kaip mėnesio pertrauką. Graikijoje iš naujo svarstomos visos Konstitucijos nuostatos, išskyrus tas, kurios valdymo formą nustato kaip parlamentinę respubliką, ir tam tikrus konkrečiai nurodytus straipsnius. Prašymas peržiūrėti Konstituciją turėtų būti pateikiamas ne mažiau kaip 50 parlamento narių ir priimamas 3/5 visų jo narių balsų dauguma dviem balsavimais, tarp kurių yra bent vieno mėnesio tarpas. Konstitucijos neleidžiama keisti, jeigu nuo ankstesnio jos keitimo pabaigos nepraėjo penkeri metai.

Kai Ispanijoje siūloma keisti visą Konstitucijos tekstą arba tam tikras konkrečiai įvardytas jos dalis, būtina, kad tokiam siūlymui 2/3 balsų dauguma pritartų kiekvienų parlamento rūmų nariai. Priėmus tokį sprendimą, Generaliniai Rūmai yra paleidžiami. Naujai išrinkti Rūmai patvirtina sprendimą keisti Konstituciją, pradeda svarstyti naują Pagrindinio Dokumento tekstą ir turi pakartotinai jam pritarti 2/3 balsų dauguma. Generalinių Rūmų patvirtintas pakeistos Konstitucijos tekstas teikiamas ratifikuoti referendumu, jeigu tokį siūlymą per penkiolika dienų pateikia 1/10 kurių nors rūmų narių. Italijoje Konstituciją keičiantys ir kiti konstituciniai įstatymai priimami kiekvienuose iš rūmų dviem vienas po kito vykstančiais balsavimais, tarp kurių daroma ne trumpesnė kaip trijų mėnesių pertrauka. Per antrąjį balsavimą tokiems įstatymams turi pritarti absoliuti kiekvienų rūmų narių dauguma. Minėtieji įstatymai teikiami referendumui, jeigu per tris mėnesius nuo jų paskelbimo to pareikalauja 1/5 kurių nors rūmų narių, 500 tūkst. rinkėjų, arba penkios regionų tarybos. Japonijoje Konstitucijos pataisos gali būti inicijuojamos parlamento, pritariant ne mažiau kaip 2/3 visų abejų rūmų narių daugumai. Konstitucijos nustatyta tvarka rūmams pritarus jos pataisoms, inicijuojamas visuotinis referendumas arba specialieji rinkimai, per kuriuos rinkėjai teikiamiems Konstitucijos keitimo siūlymams turi pritarti tokia pat balsų dauguma kaip ir parlamento rūmuose. Galutinai patvirtinti Konstitucijos

pakeitimai nedelsiant pasirašomi Imperatoriaus Tautos vardu ir tampa sudedamąja Konstitucijos dalimi. Jeigu du trečdaliai abejų rūmų narių nutaria esant reikalinga, JAV Kongresas gali siūlyti Konstitucijos pataisas arba, prašant dviem trečdaliams valstijų įstatymų leidžiamųjų susirinkimų, – sušaukti Konventą pataisoms siūlyti. Abiem atvejais tokios pataisos įsigalioja, jeigu jas ratifikuoja 3/4 valstijų įstatymų leidžiamieji susirinkimai arba 3/4 valstijų konventai. Kanados Konstituciją pagal oficialų Didžiuoju Kanados antspaudu patvirtintą generalgubernatoriaus pranešimą galima keisti tik tada, kai tai leidžia Senato ir Bendruomenių Rūmų bei bent 2/3 provincijų, kurių gyventojai sudaro ne mažiau kaip 50 proc. visų provincijų gyventojų, įstatymų leidžiamosios valdžios nutarimai. Kinijoje teisė siūlyti Konstitucijos pakeitimus pripažįstama tik dviem subjektams: 1/5 Nacionalinio Liaudies Kongreso deputatų ir Nacionalinio Liaudies Kongreso nuolatiniam komitetui. Konstitucijos pakeitimai laikomi priimtais, jeigu už juos balsavo daugiau nei 2/3 visų Kongreso deputatų. Įstatymai ir nutarimai priimami visų Nacionalinio Liaudies Kongreso deputatų balsų dauguma. Latvijos Konstitucija gali būti keičiama, jeigu posėdyje dalyvauja bent 2/3 Saeimos narių. Konstitucijos pataisa svarstoma tris kartus ir tokiam siūlymui turi pritarti bent 2/3 visų parlamentarų. Tik referendumu gali būti pritariama Saeimos priimtam Konstitucijos keitimo įstatymui, jeigu juo keičiami Konstitucijos 1 straipsnis, nustatantis, kad Latvija yra nepriklausoma demokratinė respublika; 2 straipsnis, kuriame skelbiama, kad Latvijos valstybės suvereni valdžia priklauso Tautai; ir 3, 4, 6 ar 77 straipsniai.

X

Lenkijos Konstitucijos keitimą gali inicijuoti 1/5 deputatų, Senatas ir Respublikos Prezidentas. Konstitucijos keitimo projektas pirmiausia priimamas Seime ir jis turi būti palaikomas kvalifikuotosios 2/3 deputatų daugumos. Vėliau toks Konstitucijos keitimo projektas per 60 dienų turi būti priimamas Senate, už jį balsuojant absoliučiai senatorių daugumai. Vykstant Konstitucijos keitimo procesui, negali dominuoti nė vieni iš parlamento rūmų, be to, turėtų būti jų bendras sutarimas dėl šio dokumento keitimo. Norvegijoje biliai, susiję su Konstitucijos papildymu,

negali būti priimti dalyvaujant mažiau nei 2/3 Stortingo narių. Prancūzijos Konstitucijos keitimo iniciatyvos teisė priklauso prezidentui, pasiūlius ministrui pirmininkui, ir parlamento nariams. Dėl Konstitucijos keitimo projekto turi būti balsuojama abejuose rūmuose, priimant vienodos redakcijos tekstą. Pakeitimas laikomas galutiniu, kai yra patvirtinamas referendumu, bet neteikiamas referendumui, jeigu prezidentas nusprendžia jį teikti į kongresą sušauktam parlamentui. Šiuo atveju laikoma, kad svarstomam Konstitucijos keitimo projektui pritarta, jeigu už jį balsuoja 3/5 dalyvavusių narių (dauguma).

5. Kitos parlamento funkcijos ir įgaliojimai

Pagrindinė parlamento kompetencija, be abejo, yra susijusi su įstatymų leidžiamosios valdžios įgyvendinimu, bet tai tikrai nėra vienintelis jo įgaliojimas. Galima išvardyti dar keletą svarbių įgaliojimų, kuriuos vykdo parlamentai: susiję su biudžetu ir mokesčiais; valdžios institucijų formavimo; kontrolės funkcijos (visų pirma, vykdomosios valdžios kontrolė); politinės atsakomybės taikymas (apkalta); amnestijos skelbimas; įgaliojimai, susiję su užsienio politika, ir kt. Be to, reikėtų prisiminti ir keletą originalių įgaliojimų, kurių įstatymų leidžiamosios institucijos dažniausiai nevykdo. Pvz., dar visai neseniai Jungtinėje Karalystėje Lordų Rūmai vykdė teisminius įgaliojimus, kurie iš šių parlamento rūmų buvo atimti ir 2005 m. Konstitucinės reformos akto pagrindu deleguoti Aukščiausiajam Teismui, o nuo 2009 m. spalio lordai teisininkai tapo įsteigto teismo teisėjais. Parlamentams priklauso išimtinė teisė priimti ir keisti mokesčių įstatymus. Nors už valstybės biudžeto projekto rengimą yra atsakingos vyriausybės, teisė tvirtinti valstybės biudžetą priklauso būtent parlamentams. Švedijoje, remiantis Konstitucijos 9 skyriaus 1 straipsniu, Riksdagas nustato mokesčius ir rinkliavas valstybei bei valstybės biudžetą, o parlamentas gautą biudžeto projektą išskaido dalimis ir kiekvieną iš jų iš esmės išanalizuoja atitinkami komitetai, su kurių veiklos sritimi susijusi gautoji

biudžeto projekto dalis[748]. JAV Konstitucijoje įtvirtinta, kad Kongresas turi teisę nustatyti bei rinkti mokesčius, muitus ir akcizus. Italijoje abeji parlamento rūmai kasmet tvirtina Vyriausybės teikiamą biudžetą ir jo vykdymo ataskaitą. Vokietijos Pagrindinio Įstatymo 110 straipsnyje numatyta, kad Bundestagui priklauso svarbus įgaliojimas tvirtinti biudžetą. Jeigu parlamentas nesugeba laiku atlikti šios pareigos, tai gali ne tik neigiamai paveikti visą valstybės valdžios sistemą, bet ir tam tikrais atvejais tapti pirmalaikių parlamento rinkimų priežastimi, t. y. parlamentas gali būti paleidžiamas anksčiau laiko. Be to, parlamentui priklauso ir biudžeto vykdymo kontrolė.

Parlamentinio valdymo valstybėse parlamentai aktyviai dalyvauja formuojant vykdomosios valdžios institucijas – teikia įgaliojimus veikti vyriausybei ir gali rinkti prezidentą. Daugelyje šalių susiformavęs konstitucinis paprotys, kad ministru pirmininku tampa parlamento rinkimus laimėjusios politinės daugumos atstovas, taigi tokia politinė jėga įgyja daugiausia galimybių formuoti vyriausybę. Kuo didesnė politinė persvara, tuo vieningesnė vyriausybė – mažiau ginčų, nei koalicinės vyriausybės atveju. Esant dvejų rūmų parlamentui, vyriausybės tvirtinimas dažniausiai priklauso nuo vienų – aukštesniųjų ir svarbesniųjų – rūmų pritarimo. Graikijos Konstitucijos 37 straipsnis aiškiai nustato, kad partijos, turinčios absoliučią vietų parlamente daugumą, lyderis turėtų būti paskirtas ministru pirmininku. Japonijoje ministras pirmininkas renkamas iš parlamento narių priimant atitinkamą rezoliuciją, ir šis įgaliojimas yra pirmasis išrinkto parlamento uždavinys.

X

Ne mažiau svarbus ir parlamento įgaliojimas rinkti prezidentą. Gana komplikuota yra Graikijos prezidento, kurį parlamentas renka penkerių metų kadencijai per specialų posėdį atviru balsavimu, rinkimų tvarka. Į prezidento vietą išrinktu laikomas tas kandidatas, už kurį balsuoja ne mažiau kaip 2/3 visų parlamento narių (200 balsų). Tuo atveju, kai už kandidatą balsuoja mažiau parlamentarų, po penkių dienų rengiami pakartotiniai rinkimai. Jeigu ir šio balsavimo metu nesurenkama 2/3

748 LARSSON, T. Governing Sweden. Stockholm: Gotab, 1995, p. 89.

parlamentarų balsų, po penkių dienų vėl rengiami pakartotiniai rinkimai. Kandidatas laikomas išrinktu, jeigu už jį balsuoja ne mažiau kaip 3/5 visų parlamentarų (180 balsų). Jeigu trečiojo balsavimo metu, kaip nustato Konstitucijos 32 straipsnis, nė vienas iš kandidatų nesurenka reikiamos balsų daugumos, parlamentas per dešimt dienų nuo šio balsavimo dienos yra paleidžiamas ir skelbiami nauji parlamento rinkimai. Naujai išrinktas parlamentas nedelsdamas atviru balsavimu turi išrinkti šalies prezidentą. Šiuo atveju kandidatui reikia surinkti 3/5 visų parlamento narių balsų. Jeigu jis nesurenka reikiamos balsų daugumos, po penkių dienų rengiamas pakartotinis balsavimas. Išrinktu laikomas kandidatas, už kurį balsavo absoliuti parlamentarų dauguma (151 balsas). Jeigu nesurenkamas reikiamas balsų skaičius, po penkių dienų skelbiami pakartotiniai rinkimai, tada iš dviejų kandidatų, surinkusių daugiausia balsų, išrinktuoju respublikos prezidentu laikomas tas, kuris surinko daugiausia balsų.

Latvijos Respublikos Prezidentas renkamas slaptuoju parlamento balsavimu ir už laimėjusį kandidatą turi balsuoti bent 51 parlamentaras – absoliuti deputatų dauguma. Pagal Estijos Konstitucijos 79 straipsnio nuostatas, Rygikogas 2/3 balsų dauguma renka Respublikos Prezidentą. Kandidatūrą gali siūlyti penktadalis deputatų, tačiau jeigu nė vienas kandidatas nesurenka reikiamo balsų skaičiaus, formuojamas specialus rinkimų organas, sudarytas iš Rygikogo narių bei savivaldos tarybų atstovų, jis ir išrenka prezidentą. Italijos Konstitucijos 83 straipsnis reglamentuoja, kad prezidentas renkamas per bendrąjį parlamento rūmų posėdį ir jam išrinkti reikalinga 2/3 susirinkimo narių dauguma (jeigu nepavyksta tokios daugumos surinkti – po trečiojo balsavimo užtenka absoliučios daugumos). Vokietijos Pagrindinio Įstatymo 54 straipsnyje nustatyta, kad prezidentą be svarstymų renka Federalinis susirinkimas, susidedantis iš Bundestago narių ir vienodo skaičiaus narių, kuriuos federalinių žemių tautos atstovybės išrenka pagal proporcinės rinkimų sistemos principus. Išrinktu laikomas tas, kuris gauna Federalinio susirinkimo balsų daugumą. Jeigu šios daugumos per du rinkimų turus nesurenka nė vienas kandidatas, išrinktu laikomas tas, kuris gauna daugiausia balsų kitame rinkimų ture.

Be to, parlamentai prisideda prie aukščiausių konstitucinę kontrolę vykdančių teismų formavimo, skiria į pareigas valstybės banko vadovą, valstybės kontrolierių, generalinį prokurorą, ombudsmeną ir kitus valstybės pareigūnus. Reikėtų pabrėžti, kad visi Čekijos Konstitucinio Teismo teisėjai į pareigas yra skiriami prezidento ir tvirtinami Senato. Estijos parlamentas prezidento teikimu į pareigas skiria: Aukščiausiojo Teismo pirmininką, Estijos banko valdybos pirmininką, generalinį auditorių, o Aukščiausiojo Teismo pirmininko siūlymu – Aukščiausiojo Teismo teisėjus, taip pat skiria Estijos banko valdybos narius. Vokietijoje, kaip įtvirtinta Pagrindinio Įstatymo 94 straipsnyje, pusę Konstitucinio Teismo narių renka Bundestagas, pusę – Bundesratas, o klausimą dėl aukščiausių federalinių teismų rinkimo sprendžia federalinis ministras kartu su teisėjų rinkimo komisija, kurios pusę sudaro Bundestago išrinkti nariai. Suomijos parlamentas irgi renka tam tikrus valstybės pareigūnus: Suomijos socialinio draudimo institucijos valdymo ir kontrolės patikėtinius, parlamento ombudsmeną ir du jo pavaduotojus, Suomijos banko valdytoją ir kitus pareigūnus, numatytus Konstitucijoje ar kituose teisės aktuose.

Kalbant apie parlamentinio valdymo šalyse parlamentų atliekamą *kontrolės funkciją* pabrėžtina, kad didžiausi įgaliojimai, be abejo, jiems yra suteikiami vyriausybės kontrolės srityje. Pvz., Jungtinėje Karalystėje Bendruomenių Rūmų įgaliojimas kontroliuoti vykdomąją valdžią vertinamas kaip svarbiausia parlamento funkcija po įstatymų leidybos[749]. Parlamentas gali kontroliuoti vyriausybę teikdamas paklausimus, į kuriuos ši, kaip kolegiali institucija, arba jos sudėtyje esantys ministrai privalo atsakyti per nustatytą terminą. Įdomus Norvegijos Konstitucijos 82 straipsnis, nurodantis, kad vyriausybė turi pateikti Stortingui visą informaciją, kuri yra procedūriškai būtina susirinkime nagrinėjamais klausimais. Negalima teikti neteisingos ar klaidingos informacijos Stortingui ar jo organams. Jeigu atsakymai į paklausimus parlamento netenkina, ši institucija gali imtis griežtesnių priemonių vyriausybei suvaldyti.

Viena visos vyriausybės ir atskirų ministrų kontrolės formų yra

749 ADLER, J. Constitutional and Administrative Law. MacMillan, 1994, p. 178.

interpeliacija. Jos esmė – prašymas pasiaiškinti dėl tam tikrų veiksmų ar neveikimo. Neretai šia kontrolės forma naudojasi opozicinės politinės jėgos, nepatekusios į vyriausybės sudėtį, laikydamos tai vyriausybės veiklos kritika. Pateikti atsakymai į interpeliaciją yra aptariami posėdyje ir priimamas galutinis sprendimas, kuris gali lemti net konkretaus ministro atsistatydinimą.

Griežčiausia vyriausybės kontrolės forma yra nepasitikėjimo procedūra, pradedama atitinkamos parlamentarų grupės iniciatyva. Tokia kontrolės forma gali pasinaudoti tie parlamento rūmai, kurie suformavo vyriausybę, jeigu ją formuojant dalyvavo tik jie vieni. Nepasitikėjimas pareiškiamas raštu, svarstomas ir balsuojama dėl jo paskelbimo. Reikiamai parlamentaro daugumai pritarus, vyriausybei ar atitinkamam jos nariui pateikiamas nepasitikėjimo votumas. Tam tikrose šalyse prašymą patvirtinti pasitikėjimą gali pateikti pati vyriausybė, jeigu nori įsitikinti, ar tinkamai vykdo jai suteiktus įgaliojimus. Vyriausybė Čekijoje yra atskaitinga Atstovų Rūmams ir per trisdešimt dienų nuo paskyrimo turi jiems prisistatyti, o pastarieji balsuoja dėl pasitikėjimo ja. Kiekvienas deputatas, neperžengdamas savo kompetencijos ribų, gali pareikšti interpeliaciją vyriausybei ar jos nariui dėl su jų veiklos sritimi susijusių klausimų. Kaip reglamentuoja Konstitucijos 53 straipsnis, vyriausybės nariai, kuriems pateikta interpeliacija, privalo atsakyti per trisdešimt dienų nuo jos pateikimo. Konstitucijos 72 straipsnis numato, kad vyriausybei Atstovų Rūmai gali pareikšti nepasitikėjimą, o toks siūlymas gali būti svarstomas, jeigu jį raštu pateikė ne mažiau nei penkiasdešimt deputatų. Siūlymas laikomas priimtu, jeigu jam pritaria absoliuti deputatų dauguma. Vyriausybė privalo atsistatydinti, jeigu Atstovų Rūmai atmetė jos prašymą balsuoti dėl pasitikėjimo ja arba jeigu balsavimu pareiškė nepasitikėjimą. Vyriausybė visada privalo atsistatydinti po naujai išrinktų Atstovų Rūmų steigiamojo posėdžio. Graikijoje vyriausybė privalo prašyti parlamento balsuoti dėl pasitikėjimo per penkiolika dienų nuo tos dienos, kai ministras pirmininkas davė priesaiką, ir tai gali padaryti bet kuriuo kitu metu. Parlamentas gali nuspręsti atsiimti savo pasitikėjimą iš vyriausybės ar jos nario, ir toks

siūlymas turėtų būti pasirašytas bent 1/6 visų parlamento narių. Siūlymas pareikšti nepasitikėjimą priimamas tik tada, kai jį patvirtina absoliuti visų parlamento narių dauguma. Pagal Ispanijos Konstitucijos 108 straipsnį, vyriausybė už savo veiklą yra solidariai atskaitinga Deputatų Rūmams (Kongresui), ji (kiekvienas jos narys) privalo atsakyti į Rūmų pateikiamus klausimus ar interpeliacijas. Konstitucijos 113 straipsnis reglamentuoja, kad Deputatų Rūmai gali reikalauti vyriausybės politinės atsakomybės, absoliučia balsų dauguma išreikšdami nepasitikėjimą. Nepasitikėjimo rezoliuciją turėtų teikti ne mažiau kaip 1/10 deputatų ir pasiūlyti kandidatą į ministro pirmininko pareigas. Japonijos Konstitucijos 69 straipsnyje teigiama, kad jeigu Atstovų Rūmai priima nepasitikėjimo vyriausybe (arba atmeta pasitikėjimo ja) rezoliuciją, visa vyriausybė privalo atsistatydinti arba paleisti parlamentą per dešimt dienų nuo nepasitikėjimo pareiškimo datos. Lenkijos Konstitucijos 158 straipsnis numato, kad nepasitikėjimą Ministrų Taryba, kuriame kartu nurodomas ir konkretus kandidatas į Ministrų Tarybos pirmininkus, Seimas reiškia absoliučia deputatų balsų dauguma (ne mažiau kaip 46 deputatų siūlymu). Be to, Seimas gali pareikšti nepasitikėjimą ir konkrečiam ministrui. Tokį siūlymą gali pateikti ne mažiau kaip 69 deputatai. Lenkijos Konstitucija numato ne tik nepasitikėjimo, bet ir pasitikėjimo suteikimo galimybę – Ministrų Tarybos pirmininkas gali kreiptis į Seimą ir prašyti pareikšti pasitikėjimą Ministrų Taryba, kuris suteikiamas parlamentarų balsų dauguma. Estijos parlamentas sprendžia dėl nepasitikėjimo pareiškimo vyriausybei, Ministrui Pirmininkui ar konkrečiam ministrui. Inicijuoti nepasitikėjimą, kaip nustatyta Estijos Konstitucijos 97 straipsnyje, gali 1/5 deputatų, o jį pareikšti – visų parlamento narių balsų dauguma. Tiesa, kad nepasitikėjimo vyriausybe ar Ministru Pirmininku išreiškimo atveju prezidentas per tris dienas vyriausybės siūlymu gali paskelbti neeilinius parlamento rinkimus. Italijoje abeji parlamento rūmai suteikia vyriausybei įgaliojimus veikti, taip išreikšdami pasitikėjimą ja pagal Konstitucijos 94 straipsnio nuostatas. Kiekvieni rūmai, balsuodami dėl konkretaus vyriausybės nario atskirai, pareiškia pasitikėjimą arba nepasitikėjimą juo ir priima

motyvuotą sprendimą. Ne vėliau kaip per dešimt dienų nuo vyriausybės sudarymo, ši prašo parlamento rūmų suteikti jai pasitikėjimą. Tačiau rezoliucija dėl nepasitikėjimo vyriausybe turėtų būti pasirašoma ne mažiau negu 1/10 vienų parlamento rūmų narių ir negali būti svarstoma anksčiau nei po trijų dienų nuo jos įteikimo. Prancūzijos Konstitucijos 49 straipsnis numato, kad Nacionalinė Asamblėja iškelia vyriausybės atsakomybės klausimą balsuodama dėl nepasitikėjimo rezoliucijos. Ši laikoma priimtina, jeigu ją pasirašo ne mažiau kaip 1/10 Nacionalinės Asamblėjos narių. Išskyrus Konstitucijoje numatytą išimtį, deputatas negali pasirašyti daugiau kaip trijų rezoliucijų per vieną eilinę sesiją ir daugiau kaip vienos per neeilinę. Jeigu Nacionalinė Asamblėja priima nepasitikėjimo pareiškimą, nepritaria programai ar bendros politikos deklaracijai, Ministras Pirmininkas privalo pateikti prezidentui pareiškimą dėl vyriausybės atsistatydinimo. Suomijos Vyriausybė yra atskaitinga parlamentui ir gali veikti tik turėdama jo pasitikėjimą. Kaip įtvirtinta Suomijos Konstitucijos 43 straipsnyje, ne mažiau kaip dvidešimties parlamento narių grupė gali pareikšti interpeliaciją vyriausybei ar konkrečiam ministrui dėl vyriausybės ar ministro įgaliojimų. Baigiant svarstyti interpeliaciją, parlamente turėtų būti surengtas pasitikėjimo balsavimas, jeigu nepasitikėjimas vyriausybe ar ministru buvo pareikštas debatų metu. Slovėnijos Konstitucijos 118 straipsnyje nustatyta, kad interpeliaciją vyriausybei ar konkrečiam ministrui Valstybės Susirinkime gali inicijuoti ne mažesnė kaip dešimties deputatų grupė. Jeigu po debatų dėl interpeliacijos visų deputatų dauguma balsuodami pareiškia nepasitikėjimą vyriausybe ar tam tikru ministru, tokia vyriausybė ar konkretus ministras yra atstatydinami. Konstitucijos 117 straipsnis numato galimybę balsuoti dėl pasitikėjimo vyriausybe – jeigu vyriausybė balsavimo metu negauna visų deputatų balsų daugumos palaikymo, Valstybės Susirinkimas per 30 dienų privalo išrinkti naują Ministrą Pirmininką arba per naują balsavimą pareikšti pasitikėjimą pareigas einančiu Ministru Pirmininku, o nepavykus to padaryti – prezidentas paleidžia Valstybės Susirinkimą ir skelbia naujus rinkimus.

Parlamentas ar vieni jo rūmai gali inicijuoti apkaltą svarbiausiems

valstybės pareigūnams, kuriems šią atsakomybės formą numato šalies konstitucija ar įstatymai, ir ją vykdyti. Ši atsakomybės forma yra politinė, nes šia procedūra asmuo pašalinamas iš pareigų ir gali vykti tolesnis jo baudžiamasis persekiojimas. Dažniausiai apkalta gali būti taikoma prezidentui, parlamento nariams, aukščiausiųjų teismų teisėjams ir ministrams. Ji gali būti inicijuojama skirtingais pagrindais: už valstybės išdavimą (Prancūzija, Suomija), už konstitucijos nuostatų pažeidimą (Vokietija), už korupciją ir kitus sunkius nusikaltimus (JAV). Tam tikrai parlamentarų grupei pasinaudojus apkaltos iniciatyvos teise, pradedama pasirengimo apkaltai procedūra ir šioje stadijoje padėties analizė patikima specialiai tam tikslui sudaromai komisijai, kurios pirminė išvada lemia tolesnę proceso eigą. Jeigu tyrimą atlikusi institucija suformuluoja konkrečius kaltinimus, pradedama apkaltos procedūra, kurios metu parlamentas arba vieni iš parlamento rūmų tampa sprendžiamąja institucija, priimančia galutinį sprendimą dėl asmens pašalinimo iš einamų pareigų. Tokiu atveju balsuojama per posėdį, ir siekiant pašalinti kaltinamą asmenį iš pareigų reikalinga absoliuti arba kvalifikuotoji balsų dauguma. Kai kuriose valstybėse (pvz., Vokietijoje, Italijoje) galutinį sprendimą priima Konstitucinis Teismas, o parlamentas tik pateikia kaltinimus. Čekijos Konstitucijos 65 straipsnis numato, kad Senatas, turėdamas Atstovų Rūmų sutikimą, gali pateikti Konstituciniam Teismui kaltinimą Prezidentui valstybės išdavimu, šiurkščiu Konstitucijos pažeidimu ar kitais konstitucinės tvarkos pažeidimais. Už minėtuosius pažeidimus Konstitucinis Teismas gali nuspręsti, kad prezidentas pašalinamas iš pareigų be teisės jam vėl kada nors būti išrinktam Respublikos Prezidentu. Senate pritariama siūlymui pateikti minėtąjį konstitucinį kaltinimą prezidentui, jeigu už jį balsuoja ne mažesnė nei 3/5 senatorių dauguma. Atstovų Rūmuose konstituciniam kaltinimui turėtų pritarti ne mažesnė nei 3/5 deputatų dauguma. JAV Konstitucijos I straipsnis nurodo, kad Senatui priklauso išimtinė teisė svarstyti visas apkaltos bylas, ir nė vienas pareigūnas negali būti nuteistas, jeigu tam pritaria mažiau nei 2/3 dalyvaujančių Senato narių. Slovėnijos Valstybės Susirinkimas prezidento, vyriausybės vadovo

ir ministrų apkaltos procedūroje dalyvauja tik tada, jeigu minėtieji pareigūnai, atlikdami savo pareigas, šiurkščiai pažeidžia Konstituciją ar kurį nors kitą įstatymą. Valstybės Susirinkimas gali inicijuoti apkaltos procesą Konstituciniame Teisme absoliučia deputatų balsų dauguma.

Įstatymų leidžiamajai valdžiai priklauso ir įgaliojimas nusikaltimus padariusius asmenis atleisti nuo dalies bausmės skelbiant amnestiją. Paprastai toks gailestingumo aktas paskelbiamas tam tikrai daliai nuteistųjų, kurie atleidžiami nuo likusios bausmės atlikimo arba sušvelninama skirtoji sankcija. Pavyzdžiui, kaip numato Italijos Konstitucijos 79 straipsnis, amnestija ir malonė suteikiamos įstatymu, kuriam pastraipsniui ir visam iš karto pritaria kiekvienų parlamento rūmų narių 2/3 dauguma.

Parlamentams dar yra suteikti įgaliojimai, susiję su valstybės užsienio politika – jie ratifikuoja ir denonsuoja tarptautines sutartis. Kaip numatyta Čekijos Konstitucijos 49 straipsnyje, abejų parlamento rūmų pritarimas būtinas įvairioms straipsnyje nurodytoms tarptautinėms sutartims (pvz., darančioms įtaką asmenų teisėms ar pareigoms) ratifikuoti. Ispanijos Konstitucijos 94 straipsnis nustato, kurioms tarptautinėms sutartims ir susitarimams reikalingas parlamento pritarimas. Kaip įtvirtinta Italijos Konstitucijos 80 straipsnyje, abeji parlamento rūmai įstatymu patvirtina politinio pobūdžio tarptautinių sutarčių ratifikavimą ir sutartis, kuriose numatoma ginčus reguliuoti arbitražo teisme ar teisme ir kuriomis keičiama teritorija, finansiniai įsipareigojimai ar įstatymai.

Būtent parlamentams dažniausiai priskiriama *pareiga skelbti karą* ar sudaryti taikos sutartį bei įvesti šalyje (ar jos dalyje) *nepaprastąją padėtį*. Čekijoje parlamentas sprendžia dėl karo padėties paskelbimo, jeigu šalis yra puolama arba reikia vykdyti tarptautinių sutarčių įsipareigojimus imtis bendrų gynybos veiksmų. Be to, parlamentas sprendžia dėl Čekijos Respublikos dalyvavimo tarptautinių organizacijų, kurių narė ji yra, gynybos sistemose ir teikia pritarimą dėl ginkluotųjų pajėgų dislokavimo šalyje bei už jos ribų. Ispanijos Konstitucijos 116 straipsnis nustato, kad karo padėtis skelbiama absoliučia Deputatų Rūmų balsų dauguma, kai tokį siūlymą išimties tvarka teikia vyriausybė. Tokiu atveju Rūmai nustato karo

padėties galiojimo teritoriją, laiką ir sąlygas. Lenkijos Konstitucijos 116 straipsnio pagrindu Seimas sprendžia karo padėties paskelbimo ir taikos sudarymo klausimus. Pagal Estijos Konstitucijos 129 straipsnio nuostatas, parlamentas prezidento ar vyriausybės siūlymu skelbia nepaprastąją padėtį šalyje, o prezidento siūlymu – karo padėtį, mobilizaciją ir demobilizaciją. Italijoje abeji parlamento rūmai bendru sutarimu sprendžia dėl karo padėties skelbimo. Prancūzijos Konstitucijos 35 straipsnis nustato, kad skelbti karą leidžia parlamentas. Slovėnijos Konstitucijos 92 straipsnyje nurodoma, kad tais atvejais, kai valstybės egzistavimui kyla didelis pavojus, vyriausybės siūlymu Valstybės Susirinkimas priima sprendimą skelbti nepaprastąją ar karo padėtį ir tvirtina būtinas veikimo priemones, kartu spręsdamas ir dėl karinių pajėgų naudojimo.

6. Teisinis parlamento nario statusas

Teisinis parlamento nario statusas įtvirtinamas teisės aktuose: Konstitucijoje, įstatymuose, parlamento statutuose ar reglamentuose. Dažniausiai numatoma ir sąlyga, kad visas parlamentarui suteikiamas teises asmuo įgyja tik tinkamai prisiekęs arba kitu būdu patvirtinęs mandatą. Asmuo, prisiekęs su išlygomis arba apskritai atsisakęs tai daryti, netenka parlamento nario mandato, t. y. neįgyja visų pagal teisės aktus parlamento nariams suteikiamų teisių ir pareigų. Pabrėžtina, kad parlamentaro statusą gali įgyti asmenys, kurie ne tik atitinka jiems taikomus pozityviuosius cenzus, aptariamus analizuojant parlamentų rinkimų procedūras – daugelyje šalių draudžiama tapti ar net pretenduoti tapti parlamento nariu einant tam tikras pareigas. Pvz., Jungtinėje Karalystėje draudžiama būti Bendruomenių Rūmų nariais įvairių teismų teisėjams, valstybės tarnautojams, kariškiams, policijos darbuotojams ir kitiems asmenims[750]. Dvejų rūmų parlamentai valstybėse formuojami skirtingai, aukštųjų rūmų parlamento nariai dažniausiai į pareigas ne renkami, o skiriami, kartais net iki gyvos galvos. Jungtinės Karalystės lordai savo įgaliojimus įgyja, kai atsiranda pagrindas jiems gauti lordo statusą, arba nuo jų paskyrimo dienos

750 ADLER, J. Constitutional and Administrative Law. MacMillan, 1994, p. 156.

(suteikus titulą). Nors rūmų rinkimų tvarka ir skiriasi, parlamento nario sąvoka apima abejų rūmų narius, bet vienu metu jie negali būti abejų rūmų nariais. Griežtas draudimas tuo pat metu būti abejų parlamento rūmų nariu yra nustatytas Čekijos Konstitucijos 21, Ispanijos Konstitucijos 67, Italijos Konstitucijos 65, Japonijos Konstitucijos 48, Lenkijos Konstitucijos 102 ir Slovėnijos Konstitucijos 100 straipsniuose. Be to, daugelis valstybių švelniau ar griežčiau riboja galimybę užsiimti kitokia nei parlamentaro veikla. Dažniausiai nurodomi ribojimai dirbti valstybės tarnyboje, vykdyti verslą ar eiti tam tikras atitinkamos valstybės teisės aktuose įvardytas pareigas, bet paprastai nedraudžiama užsiimti, pavyzdžiui, pedagogine, moksline ar kūrybine veikla. Antai imperatyvus draudimas vykdyti su parlamentaro pareigomis tiesiogiai nesuderinamą veiklą įtvirtintas Čekijos Konstitucijos 22, Estijos Konstitucijos 63, Graikijos Konstitucijos 57, Ispanijos Konstitucijos 70, Italijos Konstitucijos 65, Lenkijos Konstitucijos 103 ir 107 straipsniuose. Parlamento narys, siekdamas tinkamai atlikti savo pareigas, gali turėti nustatytą skaičių padėjėjų.

Parlamentarams, atsižvelgiant į jų priklausymą vieniems ar kitiems parlamento rūmams (jeigu kalbama apie dvejų rūmų parlamentus), gali būti suteikiami skirtingi įgaliojimai. Tačiau bendroji visiems atvejams tinkanti taisyklė yra įtvirtinta Suomijos Konstitucijos 30 straipsnyje, – parlamento nariui neturėtų būti trukdoma vykdyti įgaliojimus. Galima išvardyti tipines parlamentaro teises ir pareigas:

1. **Dalyvauti parlamento posėdžiuose**. Asmenys turi dalyvauti parlamento posėdžiuose ir komitetų veikloje bei tinkamai eiti savo pareigas visos parlamento kadencijos metu. Jeigu parlamentaras neatlieka savo pareigų ir netinkamai dalyvauja parlamento veikloje, jam gali būti taikomos drausminės nuobaudos arba mažinamas atlyginimas, toks asmuo net gali būti šalinamas iš parlamento įstatymo nustatyta apkaltos proceso tvarka.
2. **Siūlyti svarstyti klausimus**. Parlamentarai, kad ir kokiu būdu būtų išrinkti (jeigu parlamentas ar kurie nors rūmai renkami pagal mišrią rinkimų sistemą), turi vienodas lygias galimybes siūlyti

ar svarstyti tam tikrus aktualius klausimus ir spręsti kilusias problemas. Kaip reglamentuoja Suomijos Konstitucijos 31 straipsnis, kiekvienas parlamento narys turi teisę parlamente laisvai reikšti savo nuomonę visais svarstomais klausimais ir apie jų nagrinėjimą. Kita vertus, tame pačiame straipsnyje teigiama, kad kiekvienas parlamentaras turi elgtis oriai ir etiškai, neįžeidinėti kitų asmenų, o taip nutikus toks asmuo gali būti iki dviejų savaičių nušalinamas nuo parlamento darbo.

3. **Teikti siūlymus dėl įstatymų priėmimo**. Įstatymų iniciatyvos teisės esmė tokia, kad parlamento nario ar kito kompetentingo asmens pateiktas siūlymas turėtų būti svarstomas, bet nebūtinai priimamas.
4. **Sprendžiamojo balso teisė**. Parlamentuose teisės aktai ir sprendimai priimami balsuojant ir tam būtina atitinkama parlamentarų balsų dauguma. Visi parlamento nariai turi lygias galimybes veikti įstatymų priėmimo procesą, kiekvienas balsuojantis asmuo turi tik vieną balsą. Įdomus Prancūzijos Konstitucijos 27 straipsnis, kuris numato, kad parlamento narių balsavimo teisė yra asmeninė, o organinis įstatymas išimtiniais atvejais gali leisti perduoti balso teisę, bet tokiu atveju niekam negali būti perduotas daugiau nei vienas mandatas.
5. Parlamento nariai turi teisę, kartu ir pareigą, **būti išrinkti parlamento komiteto ar komisijos nariais**.
6. **Teisė dalyvauti ir kitų komitetų, kurių nariais jie nėra, posėdžiuose**, kur jie turi patariamojo balso teisę. Ši teisė yra tarsi papildomoji ir menkas parlamentarų aktyvumas šiuo aspektu gana retai sukelia jiems neigiamų padarinių.

X

Tinkamai einantys savo pareigas parlamentarai turi ne tik teisių, bet ir įgyja tam tikrų privilegijų, kurių neaptarus nevisiškai atsiskleistų teisinis parlamento nario statusas. Visų pirma, derėtų aptarti teisines imuniteto ir indemniteto sąvokas. **Imunitetas** – teisinė parlamento nario neliečiamybė, viena iš universaliausių pasaulio valstybių teisės aktuose

pasikartojančių privilegijų, dėl kurios parlamento narys negali būti suimamas ar ribojama jo laisvė be parlamento ar atitinkamų jo rūmų sutikimo. Parlamentaro imunitetas garantuojamas Čekijos Konstitucijos 27, Estijos Konstitucijos 76, Graikijos Konstitucijos 62, Ispanijos Konstitucijos 71, Italijos Konstitucijos 68, Japonijos Konstitucijos 50, Kinijos Konstitucijos 74, Latvijos Konstitucijos 29, Prancūzijos Konstitucijos 26, Lenkijos Konstitucijos 105 straipsniuose. Tačiau ši taisyklė irgi turi išimtį – asmuo, užkluptas darantis nusikaltimą (lot. *in flagranti*), gali būti suimamas ir be parlamento leidimo. Vokietijos Pagrindinio Įstatymo 46 straipsnyje nurodoma, kad deputatas gali būti patrauktas atsakomybėn ar suimtas tik gavus Bundestago sutikimą, išskyrus atvejus, kai jis suimamas veikos metu arba kitą dieną. Slovėnijos Konstitucijos 83 straipsnis skelbia, kad deputatas negali būti suimtas ar traukiamas baudžiamojon atsakomybėn be Valstybės Susirinkimo sutikimo, išskyrus tada, kai buvo užkluptas darantis nusikaltimą, už kurį yra numatoma didesnė nei penkerių metų laisvės atėmimo bausmė. Panašiai suformuluotas ir Suomijos Konstitucijos 30 straipsnis, kuriame nurodoma, kad parlamento sutikimo gali neprireikti, jeigu parlamentaras yra pagrįstai įtariamas padaręs nusikalstamą veiką, už kurią minimali nustatyta bausmė yra įkalinimas ilgiau nei šešiems mėnesiams.

Parlamento nario indemnitetas gali būti suprantamas dvejopai – kaip tam tikra galimybė laisvai reikšti savo mintis ir kaip įvairios finansinės ar socialinės garantijos. Viena vertus, parlamentaras turi teisę laisvai kalbėti posėdžių metu, negali būti traukiamas atsakomybėn už kalbas, sakomas iš parlamento tribūnos. Bendroji taisyklė skamba taip: draudžiama persekioti parlamento narį už kalbas ir balsavimą, nebent jis savo kalbomis šmeižtų kitus asmenis ar juos įžeistų. Čekijos Konstitucijos 27 straipsnis reglamentuoja, kad deputato ar senatoriaus negalima persekioti ir bausti už balsavimą parlamente. Panašiai skamba ir Estijos Konstitucijos 62, Graikijos Konstitucijos 61, Italijos Konstitucijos 68, Prancūzijos Konstitucijos 26 ir Vokietijos Pagrindinio Įstatymo 46 straipsniai. Ispanijos Konstitucijos 71 straipsnis įtvirtina draudimą persekioti parlamento

narius už jų išsakytą nuomonę einant pareigas. Švedijos Konstitucijos 4 skyriaus 12 straipsnis numato, kad Riksdago nario teisinis persekiojimas dėl jo kalbų ar veiksmų einant pareigas negalimas tol, kol tam nepritaria 5/6 balsavusių Riksdago narių. Japonijos Konstitucijos 51 straipsnyje įtvirtinta, kad abejų parlamento rūmų nariai negali būti atsakingi ar persekiojami dėl savo pareiškimų, balsavimų ar diskusijų parlamente. Šiek tiek detaliau teisinio poveikio rūšys aptariamos Kinijos Konstitucijos 75 straipsnyje, kuris reglamentuoja, kad Nacionalinio Liaudies Kongreso deputatai negali būti traukiami teisinėn atsakomybėn už savo pareiškimus ir balsavimą per posėdžius. Šiuo aspektu smulkiausiai apibrėžtas Latvijos Konstitucijos 28 straipsnis, kuriame nurodoma, kad Saeimos nariui už balsavimą ar nuomonę, išsakytą atliekant pareigas, negali būti pradėtas teisminis, administracinis ar drausminis procesas. Kita vertus, parlamento nariui užtikrinama teisė gauti atlyginimą už parlamentinę veiklą ir teisė į išlaidų, susijusių su parlamentine veikla, padengimą. Daugelio valstybių parlamentarai gauna mėnesinį atlyginimą, bet, kaip reglamentuojama Japonijos Konstitucijos 49 straipsnyje, abejų parlamento rūmų nariams teisės aktų nustatyta tvarka iš valstybės biudžeto mokamas atitinkamas metinis atlyginimas. Be to, parlamentarams kompensuojamos ir jų kelionių išlaidos (padengiamos išlaidos arba išmokama fiksuota tikslinė išmoka), skiriama lėšų kanceliarinėms ir ryšio priemonėms. Antai Jungtinėje Karalystėje tik Bendruomenių Rūmų nariai už savo veiklą iš valstybės biudžeto gauna atlyginimą ir transporto išlaidų kompensacijas, o Lordų Rūmų nariams atlyginimas (kaip ir kompensacijos) nėra mokamas. Kanados Konstitucijoje įtvirtinta nuostata, kad parlamento rūmų nariams suteikiamos privilegijos negali būti didesnės nei tos, kuriomis naudojasi Jungtinės Karalystės parlamentarai.

Tiesiogiai su parlamento nario teisiniu statusu susijusi ir laisvojo mandato sąvoka. **Laisvasis mandatas**, suteikiamas visiems demokratiškai renkamų parlamentų nariams, reiškia, kad tautai atstovaujantis parlamento narys visų pirma turėtų ginti tautos ir valstybės interesus, priimti sprendimus vadovaudamasis savo sąžine. Suomijos Konstitucijos 29

straipsnyje nurodoma, kad parlamentaras įsipareigoja paisyti teisingumo ir tiesos, be to, turi laikytis Konstitucijos ir jokie kiti nurodymai šiam asmeniui nėra privalomi. Išrinktasis parlamento narys yra nepriklausomas nuo savo rinkėjų, jis negali būti verčiamas vykdyti kokių nors nurodymų arba vienaip ar kitaip balsuoti. Laisvasis mandatas paneigia pirmalaikio atšaukimo iš pareigų galimybę, parlamentaro įgaliojimai baigiasi tik įstatymų nustatytais pagrindais. Toks imperatyvaus mandato nebuvimas yra įtvirtintas Graikijos Konstitucijos 60, Estijos Konstitucijos 62, Ispanijos Konstitucijos 67, Prancūzijos Konstitucijos 27, Italijos Konstitucijos 67 ir Slovėnijos Konstitucijos 82 straipsniuose. Kita vertus, pagal imperatyvaus mandato sampratą parlamento narys gauna pavedimą atstovauti rinkėjų grupei, kuri, jeigu parlamentaras netinkamai atlieka savo pareigas ir nepateisina rinkėjų lūkesčių, gali jį atšaukti iš pareigų anksčiau laiko. Pvz., Kinijos Konstitucijos 77 straipsnis įtvirtina imperatyvaus mandato sampratą, – nurodoma, kad Nacionalinio Liaudies Kongreso deputatai yra kontroliuojami tų grupių, kurios juos išrinko, o rinkimų grupės turi teisę įstatymų nustatyta tvarka atšaukti savo išrinktus delegatus. Paminėtina ir Bundesrato institucija Vokietijoje, kuri kartu su Bundestagu atlieka įstatymų leidybos funkcijas, – į ją išrinkti atstovai atstovauja regionų vyriausybėms ir valstybės lygiu įgyvendina jų formuojamą politiką. Taigi, atsižvelgiant į Vokietijos Federacinės Respublikos valdymo ypatumus ir Bundesrato kaip institucijos prasmę, tikėtina, kad Bundesrato nariai naudojasi imperatyviuoju mandatu.

Parlamentas yra renkamas kadencijoms ir dažniausiai į šią instituciją išrinkti ar paskirti asmenys savo įgaliojimus išlaiko visos kadencijos metu, bet pasitaiko ir išimčių. Kai kurios valstybės numato galimybę sustabdyti parlamentaro įgaliojimus tada, kai šis išrenkamas į vyriausybę. Pvz., Estijos Konstitucijos 64 straipsnis nurodo, kad paskirto į Respublikos Vyriausybę parlamento nario įgaliojimai sustabdomi ir grąžinami tada, kai asmuo atleidžiamas nuo pareigų Vyriausybėje. Šalių konstitucijose įtvirtinamas baigtinis dažniausiai reglamentuojamų parlamentaro įgaliojimų nutrūkimo pagrindų sąrašas:

1. **Kadencijos pasibaigimas**. Parlamentaras renkamas tam tikrai apibrėžtai kadencijai ir jo mandatas galioja iki jos pabaigos; toks įgaliojimų pasibaigimo pagrindas yra svarbiausias. Žemuosiuose rūmuose visų parlamentarų įgaliojimai nutrūksta vienu metu, t. y. po naujų rinkimų, o aukštuosiuose rūmuose, kur dažniausiai taikomas rotacijos principas, parlamentarų įgaliojimai gali nutrūkti ir ne vienu metu, dalies parlamento narių – kas kelerius metus.
2. **Pirmalaikis parlamento paleidimas**. Šis pagrindas dažniausiai tiesiogiai susijęs su kitos institucijos – vyriausybės – likimu. Neretai konstitucijose numatoma galimybė pareiškus nepasitikėjimą vyriausybe ar kitu atveju paleisti parlamentą anksčiau ir skelbti pirmalaikius parlamento rinkimus.
3. **Parlamentaro rinkimų rezultatų pripažinimas negaliojančiais**. Dažniausia šių įgaliojimų nutrūkimo priežastis – šiurkštus rinkimų įstatymų pažeidimas. Galutinį sprendimą dėl rinkimų rezultatų pripažinimo negaliojančiais gali priimti centrinė rinkimus organizuojanti komisija arba atitinkami teismai.
4. **Mandato atėmimas pagal specialias procedūras (apkalta)**. Šiuo atveju parlamento narys iš pareigų šalinamas už tam tikrus netinkamus veiksmus. Parlamentaro mandatas apkaltos proceso tvarka naikinamas parlamentui balsuojant, jeigu tokį sprendimą palaiko reikiama teisės aktais nustatyta balsuojančių parlamentarų dauguma.
5. **Parlamentaro mirtis**.
6. **Parlamentaro atsistatydinimas**. Šia galimybe parlamentarai gali pasinaudoti susiklosčius tam tikroms aplinkybėms – dėl sveikatos sutrikimų, atsistatydinimo dėl tam tikrų nusižengimų ar parlamente pradėtos apkaltos procedūros. Parlamentarų teisė atsisakyti mandato dažniausiai nevaržoma, bet esama ir išimčių. Pvz., Švedijos Konstitucijos 4 skyriaus 11 straipsnis reglamentuoja, kad Riksdago narys ar jo pavaduotojas negali atsisakyti savo pareigų be šios institucijos sutikimo.

XI skyrius

Vykdomoji valdžia – valstybės vadovas ir vyriausybė

Dr. **Elena Masnevaitė**

Doc. dr. **Mindaugas Verbickas**

XI SKYRIAUS TURINYS

1. Valstybės valdymo formos. Vykdomosios valdžios modeliai 645
2. Vyriausybė 650
2.1. Vyriausybės samprata. Etimologija ir pradžia 650
2.2. Vyriausybių modeliai 651
2.3. Vyriausybės vadovas 653
2.4. Vyriausybės veiklos organizavimo principai 654
2.5. Vyriausybės sudarymas ir jos įgaliojimų nutraukimas 657
2.6. Vyriausybės funkcijos ir įgaliojimai 668
2.7. Vyriausybės narių teisinis statusas ir veiklos garantijos 670
3. Valstybės vadovas 672
3.1. Valstybės vadovo institucijos samprata ir modeliai 672
3.2. Valstybės vadovo pareigų užėmimo būdai 677
3.3. Valstybės vadovo įgaliojimų trukmė 684
3.4. Valstybės vadovo įgaliojimai 691
3.5. Valstybės vadovo apkalta ir nušalinimas nuo pareigų 698
3.5.1. Valstybės vadovo apkaltos ir nušalinimo nuo pareigų pagrindai 699
3.5.2. Teisę inicijuoti valstybės vadovo apkaltos ir nušalinimo nuo pareigų procesą turintys subjektai 702
3.5.3. Valstybės vadovo apkaltos ir nušalinimo nuo pareigų pasekmės 705

1. Valstybės valdymo formos. Vykdomosios valdžios modeliai

Vykdomosios valdžios veikla socialinėje ir politinėje erdvėje, be kita ko, remiasi dviem gerai įsitvirtinusiais šiuolaikinės demokratijos principais – valdžių padalijimu ir teisės viršenybe[751].

Paminėtina, kad teisinėje literatūroje, atsižvelgiant į valstybės vadovo pareigų užėmimo būdą, skiriamos dvi valstybių valdymo formų rūšys: monarchija ir respublika: monarchijose valstybės vadovas valdžią paveldi[752], o respublikose – jis yra išrenkamas. Monarchijos gali būti konstitucinės (demokratinės, parlamentinės) ir absoliučios (įskaitant beveik absoliučias autokratijas), tačiau pastarųjų šiuolaikiniame pasaulyje beveik nebeliko – labiausiai paplitusi šiuolaikinių valstybių valdymo forma yra respublika.

Paprastai valstybių konstitucijose *expressis verbis* neįtvirtinama politinė – prezidentinė, parlamentinė ar pusiau prezidentinė (mišri) – valstybės valdymo forma, kaip ir tai, kad monarchija yra absoliutinė[753]. Vietoj to kiekvienoje konstitucijoje įtvirtinamos specifinės ir vietiniam kontekstui pritaikytos pusiausvyros tarp dviejų – įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios – valstybės valdžios šakų užtikrinimo taisyklės, o mokslininkai jas klasifikuoja kaip atitinkančias tam tikrą modelį ir atitinkamai vertina. Antai vienas iš pavyzdžių.

751 COHN, M. Tesion and Legality: Towards a Theory of the Executive Branch. Iš: Canadian Journal of Law and Jurisprudence No. 29(2), 2016, p. 332.

752 Išimtis – Malaizija, kurioje monarchija yra rotacinė, t. y. kas penkerius metus iš devynerių sultonų paveldėtojų yra išrenkamas naujas karalius. Žr. plačiau: HERINGA, A. W. Constitutions Compared. An Introduction to Comparative Constitutional Law. 7th edition. Hague: Eleven International Publishing, 2023, p. 40.

753 Pavyzdžiui, 2005 m. Esvatinio (anksčiau, iki 2018 m. – Svazilando) Karalystės konstitucijos 1 straipsnio 1 dalyje nurodoma, kad Svazilandas yra vieninga, suvereni, demokratinė Karalystė, nors visiems žinoma, kad tai yra absoliutinė monarchija. Prieiga per internetą: https://www.gov.sz/images/justice/swaziland_constitution.pdf [žiūrėta 2025-02-17].

Skirtingų valdymo sistemų privalumai ir iššūkiai[754]

	Privalumai	Iššūkiai
Prezidentinė sistema (pvz., JAV)	• Aiškus valdžios padalijimas tarp vykdomosios ir įstatymų leidžiamosios valdžios šakų. • Stabilus vykdomosios valdžios vadovas, kadencijos trukmė fiksuota. • Tiesioginis prezidento rinkimas suteikia jam tiesioginį demokratinį mandatą.	• Galimas valdžios šakų konfliktas, jei nėra bendradarbiavimo. • Sunkumai šalinant neefektyvų prezidentą dėl fiksuotos kadencijos trukmės. • Rizika, kad prezidentas gali per daug koncentruoti valdžią savo rankose.
Parlamentinė sistema (pvz., Didžioji Britanija)	• Vykdomosios valdžios atskaitomybė parlamentui skatina atsakingumą. • Lankstumas keičiant vyriausybę neskelbiant naujų rinkimų – balsavimas dėl nepasitikėjimo. • Skatina konsensusą ir koalicijų formavimą.	• Galimas vyriausybių nestabilumas dėl koalicijų žlugimo. • Mažesnis rinkėjų tiesioginis poveikis vykdomajai valdžiai. • Dominuojanti partija gali per daug kontroliuoti ir vykdomąją, ir įstatymų leidžiamąją valdžią.
Mišri (pusiau prezidentinė) sistema (pvz., Prancūzija)	• Derina prezidentinės ir parlamentinės sistemų privalumus. • Prezidentas ir ministras pirmininkas gali pasidalyti atsakomybe atsižvelgiant į jų stipriąsias puses. • Galimybė subalansuoti valdžią tarp prezidento ir parlamento.	• Galimi konfliktai tarp prezidento ir ministro pirmininko dėl neaiškių atsakomybės ribų. • Sistemos sudėtingumas gali sukelti neaiškumų ir skatinti neefektyvumą. • Reikalauja aiškaus konstitucinio valdžios padalijimo, kad būtų išvengta konfliktų.

754 Pagal: BÖCKENFÖRDE, M. A Practical Guide to Constitution Building: The Design of the Executive Branch. p. 29 // https://www.idea.int/sites/default/files/publications/chapters/practical-guide-to-constitution-building/a-practical-guide-to-constitution-building-chapter-4.pdf [žiūrėta 2025 m. sausio 19 d.].

Politinės lyderystės požiūriu vykdomoji valdžia gali būti organizuota pagal monistinį arba dualistinį modelį. Monistiniame modelyje tas pats subjektas (valstybės vadovas, t. y. prezidentas arba monarchas) yra ir valstybės, ir vykdomosios valdžios viršūnėje, o pagal dualistinį modelį organizuota vykdomoji valdžia yra padalyta tarp dviejų subjektų, t. y. valstybės vadovo ir vyriausybės.

Monistinis modelis. Monistinis (dar vadinamas unitariniu) modelis yra būdingas prezidentinėms respublikoms, ypač JAV ir jos pasekėjoms. Parlamentinėse ar pusiau prezidentinėse (mišriose) valdymo sistemose taikomas dualistinis modelis. Parlamentinėse respublikose ir konstitucinėse monarchijose valstybės vadovo funkcija labiau reprezentacinė, o štai pusiau prezidentinėse respublikose valstybės vadovas (prezidentas) dominuoja vyriausybės ir parlamento atžvilgiu. Tokio tipo valstybėse paprastai prezidentas yra tas subjektas, kuris formuoja bendrąją vyriausybės politiką, o vyriausybė yra atsakinga už jos įgyvendinimą.

Monistinė vykdomoji valdžia gali būti organizuojama vienasmeniškai (vadinamasis monokratinis modelis) arba kolegialiai. Vienasmeniškai organizuota vykdomoji valdžia būdinga JAV, kurios Konstitucijoje nėra įtvirtintas kolegialumo principas, tačiau labai aiškiai ir trumpai nurodoma, kad vykdomoji valdžia priklauso JAV prezidentui (II straipsnio 1 skyrius)[755]. Ši lakoniška nuostata vėliau detalizuojama įvardijant konkrečias vykdomosios valdžios funkcijas (II straipsnio 2 skyrius), kaip antai: prezidentas yra vyriausiasis JAV kariuomenės ir jūrų laivyno, taip pat ir valstijų milicijos, kai ji šaukiama atlikti JAV tikrąją tarnybą, vadas, jis turi teisę suteikti malonę (išskyrus apkaltos atvejus), sudaryti sutartis ir pan.[756]

Svarbu ir tai, kad JAV prezidentas nėra atskaitingas Kongresui. JAV prezidentą iš pareigų galima pašalinti tik apkaltos proceso tvarka. Apskritai JAV nėra oficialaus „vyriausybės“ termino – čia vartojamas terminas

755 Pasaulio valstybių konstitucijos. II tomas. Vilnius: MRU, 2016, p. 58. Prieiga per internetą: https://cris.mruni.eu/server/api/core/bitstreams/7d0b4620-31cf-42d0-bb69-526ac10914cb/content.

756 *Ibid*., p. 59.

„Prezidento administracija“[757]. JAV prezidento kabinetą sudaro departamentų vadovai – sekretoriai (ministrai). Kabineto funkcijos ir įgaliojimai nėra reglamentuoti JAV Konstitucijoje.

Kai kurių Lotynų Amerikos valstybių (Brazilijos, Argentinos, Meksikos, Venesuelos), kurioms būdinga prezidentinė ar pusiau prezidentinė valdymo forma, konstitucijose vartojama panaši formuluotė, tačiau ji išplečiama detalizuojant santykių su vyriausybe ribojimus. Antai Venesuelos Bolivaro Respublikos Konstitucijoje[758] nurodoma, kad „vykdomoji valdžia priklauso Respublikos Prezidentui, vykdančiajam viceprezidentui, Ministrų kabinetui ir kitiems pareigūnams, kaip nustatyta šioje Konstitucijoje ir įstatymuose“, taip pat kad „Respublikos Prezidentas yra valstybės ir vykdomosios valdžios vadovas, turintis įgaliojimus vadovauti Vyriausybės veiksmams“ (225–226 straipsniai).

Monistinio kolegialumo principas yra įtvirtintas ir Pietų Afrikos Respublikos Konstitucijoje[759]. O geriausiai vykdomosios valdžios kolegialų organizavimą iliustruoja Šveicarijos Konfederacijos pasirinktas modelis, pagal kurį šios šalies vyriausybę (Federalinę Tarybą) sudaro septyni nariai, iš kurių kiekvienais metais renkami naujas Federalinės Tarybos prezidentas ir naujas viceprezidentas[760].

Dualistinis modelis. Pagal dualistinį (dar vadinamą „kabinetiniu“) modelį vykdomosios valdžios funkcijas dalijasi valstybės vadovas ir vyriausybė, tačiau vadinamosiose Vestminsterio demokratijos modelio

757 VAITIEKIENĖ, E.; MESONIS, G. Lyginamoji konstitucinė teisė. Vilnius: Justitia, 2011, p. 227.

758 Pasaulio valstybių konstitucijos. III tomas. Vilnius: MRU, 2016, p. 1142-1143. Prieiga per internetą: https://cris.mruni.eu/server/api/core/bitstreams/3fed0da1-e434-4d74-ad0b-cd17c69655c2/content.

759 Žr. 83 ir 85 straipsnius. Pasaulio valstybių konstitucijos. III tomas. Vilnius: MRU, 2016, p. 59-60. Prieiga per internetą: https://cris.mruni.eu/server/api/core/bitstreams/3fed0da1-e434-4d74-ad0b-cd17c69655c2/content.

760 Žr. Šveicarijos Konfederacijos konstitucijos 175-177 straipsnius. Pasaulio valstybių konstitucijos. III tomas. Vilnius: MRU, 2016, p. 875-876. Prieiga per internetą: https://cris.mruni.eu/server/api/core/bitstreams/3fed0da1-e434-4d74-ad0b-cd17c69655c2/content.

parlamentinėse sistemose[761] (Jungtinėje Karalystėje, Australijoje, Kanadoje, Naujojoje Zelandijoje, Indijoje, Izraelyje, Japonijoje) valstybės vadovo vaidmuo apsiriboja tik reprezentacijos ir mediacijos funkcijomis.

Jungtinėje Karalystėje ministrų kabinetą sudaro ministrai ir ministras pirmininkas. Konkretus ministrų skaičius nėra nustatytas, bet dažniausiai Jungtinės Karalystės vyriausybę sudaro iki 20 ministrų. Ministras pirmininkas sprendžia dėl ministrų kabineto personalinės sudėties, tačiau ministru gali būti skiriamas tik parlamento narys. Jungtinės Karalystės vyriausybės įgaliojimus nustato ir rašytinė konstitucinė teisė, ir konstituciniai papročiai.

Ministrų kabineto funkcijas, kildinamas iš konstitucinių konvencijų, galima suskirstyti į tokias grupes: (1) ministrų kabinetas yra atsakingas už valstybės politinės krypties nustatymą ir jos pristatymą parlamentui; (2) ministrų kabinetas turi kontroliuoti, kad vykdomosios valdžios aparatas laikytųsi minėtos politinės krypties; (3) ministrų kabinetas yra atsakingas už ministerijų ir kitų institucijų veiklos koordinavimą. Ministrų kabinetas solidariai ir kiekvienas ministras asmeniškai yra atskaitingi už savo ir savo vadovaujamos institucijos veiklą[762].

Jungtinės Karalystės konstituciniai papročiai numato ir šešėlinio ministrų kabineto formavimą. Šis institutas atsirado XIX a. ir veikia iki šiol. Šešėlinė vyriausybė formuojama iš opozicinės partijos narių, o šešėliniu ministru pirmininku tampa didžiausios opozicinės parlamentinės partijos lyderis. Pagrindinė šešėlinio kabineto funkcija yra ministrų kabineto veiklos stebėjimas ir kontrolė[763].

761 Žr. plačiau: LIJPHART, A. Patterns of Democracy, New Haven: Yale University Press, 2012, p. 9-29. Prieiga per internetą: https://www.some.ox.ac.uk/wp-content/uploads/2022/08/Lijphart_2012_2.pdf [žiūrėta 2025-01-17].

762 VAITIEKIENĖ, E.; MESONIS, G. Lyginamoji konstitucinė teisė. Vilnius: Justitia, 2011, p. 266-268.

763 *Ibid*., p. 268.

2. Vyriausybė

2.1. Vyriausybės samprata. Etimologija ir pradžia

Vyriausybė yra kolegiali vykdomosios valdžios institucija. Remiantis valdžių padalijimo teorija vykdomoji valdžia – tai teisės taikomoji valdžia, kuriai pavedama organizuoti konstitucijos ir parlamento priimtų įstatymų įgyvendinimą[764]. Ji yra savarankiška ir atskirta nuo kitų valstybės valdžių[765]. Be vykdomosios valdžios valstybė negalėtų realiai funkcionuoti ir įgyvendinti savo uždavinių. Valstybė gali egzistuoti be prezidento, o autoritarinės valstybės – net ir be parlamento, tačiau jokia valstybė negali egzistuoti be teisminės valdžios ir be vyriausybės[766]. Kaip minėta, vykdomąją valdžią valstybėje gali įgyvendinti viena ar kelios institucijos ar net vykdomosios valdžios institucijų sistema.

Lietuvių kalbos žodis „vyriausybė“ yra kilęs iš žodžio „vyriausiasis“, o štai valstybėse, kuriose vartojamos kalbos priklauso romanų kalbų grupei, žodis *government* yra kilęs iš lotyniško žodžio *gubernare*, reiškiančio (1) vairuoti arba (2) valdyti, vesti[767], ir visose jose skamba panašiai, kaip antai: *gouvernement* – prancūzų kalboje, *gobierno* – ispanų kalboje, *govierno* – italų kalboje. Germanų kalbų grupės valstybėse analogu laikytinas žodis *Regierung*, kilęs iš lotyniško žodžio *regere*, kuris, be kita ko, reiškia (1) kreipti, (2) nustatyti, tvarkyti arba (3) valdyti, viešpatauti[768].

Dabartinės Europos konstitucinės monarchijos yra geras pavyzdys, iliustruojantis skirties tarp valstybės vadovo ir vyriausybės vadovo pradžią. Istoriškai monarchas buvo ir valstybės vadovas, ir savo vyriausybės

764 BAKAVECKAS, A. Lietuvos vykdomoji valdžia. Vilnius: Eugrimas, 2007, p. 101, 150.

765 Vyriausybės nepriklausomumas nuo įstatymų leidžiamosios valdžios Europoje pirmą kartą buvo paaiškintas 1865 m. Tai padarė Lorenzas fon Steinas, kuris teigė, jog vyriausybė, vykdydama statutinę teisę, turi turėti vidinę autonomiją ir šią teisę įvykdydama, ir ją iš dalies pakeisdama. Žr. Wolfgang Babeck, Albrecht Weber. Writing Constitutions. Volume I: Institutions. Cham: Springer Nature, 2022, p. 287.

766 FINER, S. E. The History of Government. Vol. III: Empires, Monarchies, and the Modern State. Oxford: Oxford University Press, 1997, p. 11.

767 KUZAVINIS, K. Lotynų–lietuvių kalbų žodynas. *Dictionarium Latino–Lituanicum*. Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidykla, 1996, p. 365.

768 *Ibid*., p. 737.

vadovas. Valdant monarchiją jam asistuodavo jo kabinetas, sudarytas iš ministrų, atsakingų už skirtingas sritis, pvz., finansus ar karo reikalus. Ministrai buvo vadinami ministrais, todėl kad jie patarnaudavo, padėdavo ir pagelbėdavo (angl. *minister*) monarchui.

Iš pradžių kabinetu buvo vadinama maža patalpa, kurioje monarchas galėjo organizuoti privačius susitikimus su savo patarėjais. Palaipsniui susiformavo tokia sistema, kad vienas iš ministrų kitų ministrų atžvilgiu prisiimdavo vadovaujantį ir koordinuojantį vaidmenį. Toks ministras tapdavo monarcho pirmuoju ministru: *premiere ministre* (pranc.) arba ministru pirmininku (angl. *prime minister*). Atsižvelgiant į asmenybę ministrai pirmininkai galėjo įgyti reikšmės ir lemti didelę dalį politikos kitais požiūriais autokratiškose monarchijose, kaip antai garsieji Kardinolas de Rišeljė (*Armand-Jean de Richelieu*) ir Otto von Bismarckas[769].

2.2. Vyriausybių modeliai

Atskirų šalių konstitucijose vyriausybės įvardijamos skirtingais pavadinimais: Ministrų Taryba – Lenkijoje; Vyriausybė – Prancūzijoje, Čekijoje, Lietuvoje; Valstybės Taryba – Danijoje, Norvegijoje, Suomijoje, Švedijoje; Federalinė vyriausybė – Vokietijoje, Belgijoje; Federalinė Taryba – Šveicarijoje; Federacijos vyriausybė – Rusijoje ir t. t.[770]

Istoriškai susiformavo daug įvairių vyriausybių modelių, tačiau pagrindiniais laikytini vadinamieji anglosaksiškasis ir kontinentinis vyriausybių modeliai.

Anglosaksiškasis vyriausybės modelis atsirado Jungtinėje Karalystėje. Jis būdingas anglosaksų teisės tradicijai, parlamentinei valstybės valdymo formai ir dualistiniam vykdomosios valdžios modeliui. Jungtinėje Karalystėje Bendruomenių rūmai gali pareikšti ministrų kabinetui nepasitikėjimą ir jį pašalinti. Taip teoriškai jie „kontroliuoja“ kabinetą. Tačiau tikrovėje ministrų kabinetas aiškiai dominuoja parlamento

769 HERINGA, A. W. Constitutions Compared. An Introduction to Comparative Constitutional Law. 7th edition. Hague: Eleven International Publishing, 2023, p. 245-246.

770 Lietuvos konstitucinė teisė. Vadovėlis. Vilnius: MRU, 2022, p. 535.

atžvilgiu[771]. Kadangi stipri ministrų kabineto vadovybė priklauso ir nuo daugumos palaikymo Bendruomenių rūmuose, ir nuo valdančiosios partijos vienybės, kabinetai praranda dalį savo dominuojančios padėties, kai bent viena iš šių sąlygų nėra išpildyta[772]. Šiuo atveju vykdomosios valdžios dominavimą lemia ne tiek parlamentinė sistema, kiek disciplinuota dvipartinė sistema.

Jungtinės Karalystės modelį pasirinkusiose šalyse vyriausybė susideda iš kabineto ir ministrų, kurie į nuolatinę kabineto sudėtį neįeina. Kabineto nariais gali būti tik pačių svarbiausių valdymo sričių ministrai. Būtent ši institucija realiai valdo šalį. Jame kartais sudaromas vidaus kabinetas iš dar siauresnio rato asmenų, įgijusių ypatingą ministro pirmininko pasitikėjimą. Be kabineto narių, į vyriausybės sudėtį įeina ministrai be portfelio, tradicines pareigas einantys asmenys (lordas tarybos pirmininkas, lordas antspaudo saugotojas ir kt.), valstybės ministrai (ministrų pavaduotojai), jaunesnieji ministrai ir kitų svarbesnių žinybų vadovai[773]. Visus vyriausybės sprendimus priima kabinetas. Visos sudėties vyriausybė beveik nesusirenka, išskyrus tą atvejį, kai tenka atsistatydinti.

Kontinentiniam vyriausybės modeliui būdinga tai, kad vyriausybė susideda tik iš pagrindinių vykdomosios valdžios sistemai priklausančių institucijų vadovų (ministrų, valstybės sekretorių ir kt.). Toks vyriausybės modelis paplitęs visoje Europoje. Vyriausybės formavimo tvarka, jos statusas ir funkcijos priklauso nuo valstybės valdymo formos ir susiklosčiusio politinio režimo. Šis vyriausybės modelis būdingas kontinentinei teisės tradicijai, visoms valstybės valdymo formoms ir dualistiniam

771 Parlamento ir vyriausybės sąveikos būdai priklauso nuo valdžios pasiskirstymo parlamente ir vyriausybėje bei tarp jų. Galima išskirti tris sąveikos būdus: (1) vyriausybė dominuoja parlamento atžvilgiu; (2) parlamentas dominuoja vyriausybės atžvilgiu ir (3) parlamento ir vyriausybės sąveika yra subalansuota. Žr. plačiau: PENNINGS, P. Parliamentary Control of the Executive in 47 Democracies, 2000, p. 5. Prieiga per internetą: https://www.researchgate.net/publication/241811580_Parliamentary_Control_of_the_Executive_in_47_Democracies [žiūrėta 2025-02-09].

772 LIJPHART, A. Patterns of Democracy, New Haven: Yale University Press, 2012, p. 12-13. Prieiga per internetą: https://www.some.ox.ac.uk/wp-content/uploads/2022/08/Lijphart_2012_2.pdf [žiūrėta 2025-01-17].

773 Lietuvos konstitucinė teisė. Vadovėlis. Vilnius: MRU, 2022, p. 535.

vykdomosios valdžios modeliui.

Parlamentinės valdymo formos valstybėse vyriausybė paprastai yra kolegiali vykdomosios valdžios institucija, kuri už įgyvendinamą politiką yra atskaitinga parlamentui. Dažniausiai tokia vyriausybė turi turėti parlamento daugumos pasitikėjimą. Prezidentinėse valstybėse vyriausybė yra atsakinga valstybės vadovui.

Taip pat vyriausybių sistemos gali būti skiriamos remiantis vienu iš dviejų pagrindinių valstybės politinės santvarkos principų: valdžios padalijimo principu arba valdžios vienovės (vientisumo) principu[774] (pastarasis būdingas komunistinio ar pan. politinio režimo valstybėms).

2.3. Vyriausybės vadovas

Vyriausybė yra sudėtinė konstitucinė institucija. Jos veikla paprastai yra grindžiama kolegialumo principu[775], tačiau atskiri jos komponentai (ministras pirmininkas / ministras-prezidentas / kancleris; kabinetas; ministras / valstybės sekretorius, valstybės sekretoriaus pavaduotojai ar tarybos nariai) taip pat gali turėti konstitucinį statusą[776].

Pasak G. Sartori, vyriausybės vadovo santykis su vyriausybės nariais gali būti kaip: (1) pirmojo virš nelygiųjų (Jungtinės Karalystės Ministras Pirmininkas); (2) pirmojo tarp nelygiųjų (Vokietijos Kancleris) ir (3) pirmojo tarp lygiųjų (vyriausybės vadovas paprastoje parlamentinėje sistemoje)[777].

774 KUCIŃSKI, J. System rządów Rzeczypospolitej Polskiej w świetle Konstytucji z 1997 roku (prolegomena), p. 67 // Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza. Prawo, T. 19/2016, p. 65–98. Prieiga per internetą: https://repozytorium.ur.edu.pl/server/api/core/bitstreams/26f875f3-ca5c-434f-b831-01bf41264010/content [žiūrėta 2025-02-05].

775 Antai Prancūzijos Ministras Pirmininkas būtent dėl kolegialumo principo negali atsistatydinti – jis gali tik pateikti pasiūlymą dėl visos Vyriausybės atsistatydinimo. Žr. Prancūzijos Respublikos Konstitucijos 8 straipsnį. Pasaulio valstybių konstitucijos. III tomas. Vilnius: MRU, 2016, p. 313. Prieiga per internetą: https://cris.mruni.eu/server/api/core/bitstreams/3fed0da1-e434-4d74-ad0b-cd17c69655c2/content.

776 BABECK, W.; WEBER, A. Writing Constitutions. Volume I: Institutions. Cham: Springer Nature, 2022, p. 287.

777 Žr. plačiau: SARTORI, G. Lyginamoji konstitucinė inžinerija. Struktūrų, paskatų ir rezultatų tyrimas. Kaunas: Poligrafija ir informatika, 2001, p. 110–111.

Ministro pirmininko / ministro-prezidento / kanclerio, kaip kolegialios institucijos vyriausybės (kabineto) vadovo, vaidmuo yra pirmos svarbos parlamentinėse valstybėse, kuriose jis turi didelį daugumos palaikymą parlamente, kaip antai britiškoje parlamentarizmo tradicijoje, kai valstybės vadovas parlamentinės daugumos lyderį skiria į ministro pirmininko / ministro-prezidento pareigas. Tačiau net koalicinėse vyriausybėse vyriausybės vadovas dominuoja derantis dėl vyriausybės programos ir pan.

Vyriausybės vadovas prisiima pagrindinį vaidmenį bet kurioje parlamentinėje demokratijoje. Tačiau tai būdinga ne tik grynai parlamentinėms vyriausybėms. Pavyzdžiui, kai kurių valstybių konstitucijos *expressis verbis* įtvirtina tokią vyriausybės vadovo poziciją (pvz., Vokietijoje – *Bundeskanzler*, Italijoje – *Presidente del Consiglio*, Ispanijoje – *Presidente del Gobierno*, Prancūzijoje – *Conseil des ministres*, Lietuvoje – Ministras Pirmininkas). Tačiau net tais atvejais, kai nėra jokio eksplicitinio konstitucinio teisinio reguliavimo dėl vyriausybės vadovo (pvz., Skandinavijos ir Beniliukso valstybės), vadovaujantis vyriausybės vadovų (angl. *Minister-Presidents*) vaidmuo kildinamas iš to, kad jie pirmininkauja ministrų tarybai (angl. *Council of Ministers*) ar pan., nepaisant to, kad jie gali ir nebūti viršesni už ministrų kabineto kolegas.

2.4. Vyriausybės veiklos organizavimo principai

Paprastai vyriausybių veiklos organizavimas remiasi dviem principais: (1) kiekvieno ministro asmeninės atsakomybės už savo vadovaujamą ministeriją ir (2) kolektyvinės visos vyriausybės atsakomybės. Pirmuoju atveju kalbama apie atsakomybę už ministerijos veiklą vyriausybės vadovui arba vyriausybei, antruoju – apie visos vyriausybės kaip kolegialios institucijos atsakomybę parlamentui arba valstybės vadovui. Šiame kontekste terminas „atsakomybė“ vartojamas politinės atsakomybės (atskaitomybės) reikšme.

Atskaitomybės politiniai santykiai atsiranda tarp kontroliuojamo subjekto ir kontroliuojančio subjekto, kai tokius pastarojo įgaliojimus

tiesiogiai legitimuoja politinės tautos valia demokratiniai parlamento rinkimai arba tiesioginiai prezidento rinkimai.

Parlamentinėse demokratijose vyriausybių vadovai (galiausiai ir atskiri ministrai) yra tiesiogiai atskaitingi parlamentui. Taikomos šios parlamentinės kontrolės priemonės: pasitikėjimo pareiškimo votumas, nepasitikėjimo pareiškimo votumas, konstruktyvusis nepasitikėjimo pareiškimo votumas (pvz., Vokietijoje – *konstruktives Misstrauensvotum*, Ispanijoje – *moción de censura constructiva*)[778], interpeliacija ir vadinamosios inkvizicinės teisės, kai parlamentas imasi tiriamųjų veiksmų (įvairios tyrimo komisijos ir pan.).

Pusiau prezidentinėse valdymo sistemose vyriausybė atskaitinga ir prezidentui, kuris gali paskirti ir atleisti vyriausybės vadovą, ir parlamentui, kuriame galima įgyti ir išlaikyti parlamentinės daugumos palaikymą vyriausybės politinei ir teisėkūrinei darbotvarkėms.

Valstybių konstitucijos paprastai įtvirtina, kokia turi būti vyriausybės sudėtis, tačiau daug rečiau – vidinį atsakomybės pasiskirstymą (vadinamieji žinybinio kolegialumo („ministrų kabineto“) arba premjero prerogatyvos principai[779]). Pavyzdžiui, „ministrų kabineto“ principas, suponuojantis ministrų kabineto lojalumą ir vienbalsį sprendimų priėmimą, ypatingą vaidmenį suvaidino britų vyriausybinėje tradicijoje, kurioje ministrų kabinetas[780] gali būti vertinamas kaip centrinis vyriausybės

778 Konstruktyviojo nepasitikėjimo pareiškimo votumo esmė – nepasitikėjimą ministrų kabinetu parlamentas gali pareikšti tik išrinkdamas ir naują premjerą. Jo esmė – siekis „racionalizuoti“ parlamentinę valdymo formą, t. y. užkirsti kelią dažnai vyriausybių kaitai. Žr. plačiau: STAUGAITYTĖ, V. Lenkijos Respublikos 1997 m. Konstitucija // BIRMONTIENĖ, T. et al. Šiuolaikinė konstitucija: studijos apie užsienio šalių konstitucinį reguliavimą. Kolektyvinė monografija. Vilnius: MRU Leidybos centras, 2005, p. 315; JARŠIŪNAS, E. Valstybės valdžios institucijų santykiai ir Konstitucinis Teismas. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003, p. 161.

779 Žinybinio kolegialumo principo esmė – valdymo sistema, kurioje sprendimų priėmimas vyksta kombinuotai, t. y. derinant žinybines (hierarchines) struktūras su kolegialiomis (kolektyvinėmis) diskusijomis ar pritarimu.

780 Būtina atkreipti dėmesį į tai, kad Jungtinėje Karalystėje yra dviejų rūšių ministrai: „kabineto“ ministrai ir kiti ministrai. Pastarieji yra atsakingi (atskaitingi) parlamentui.

valdymo mechanizmas[781]. Čia vyriausybės priskyrimas parlamentinei vyriausybei, „kabinetinei vyriausybei“ ar ministro pirmininko vyriausybei labai priklauso nuo ministro pirmininko asmenybės.

Štai Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindiniame Įstatyme, kuriame nustatyta, kad ministras savarankiškai vadovauja ministerijai, tačiau privalo laikytis federalinio kanclerio nustatytų gairių[782], galima įžvelgti priešpriešą tarp žinybinės atsakomybės ir „kabineto“ (kolegialumo) principų. Šiuo atveju kolegialumo principas taikomas tik ypatingais atvejais arba tada, kai tarp federalinių ministrų kyla ginčas.

Panašiai yra ir Austrijoje, Italijoje, Ispanijoje, Nyderlanduose, taip pat Graikijoje. O štai 2011 m. Rumunijos Respublikos Konstitucija yra priešingas pavyzdys. Joje premjero prerogatyvos ir žinybinės atsakomybės principai yra tarpusavyje suderinti[783]. O Prancūzijoje žinybinės atsakomybės principas nėra tiesiogiai įtvirtintas, tačiau jį galima išvesti iš šios valstybės Konstitucijos 22 straipsnyje įtvirtintos nuostatos, kad prireikus Ministro Pirmininko aktai yra kontrasignuojami ministrų, kurie atsakingi už jų vykdymą[784]. Pavyzdžiui, Lenkijoje taip pat išlaikomas balansas tarp kolegialumo, žinybinės atsakomybės ir premjero lyderystės, įskaitant savarankiškus įgaliojimus teisėkūros srityje, principų[785].

Keletoje Lotynų Amerikos valstybių, kurios priskiriamos pusiau prezidentinio valdymo modeliui (pvz., Argentina, Bolivija, Čilė), vyriausybės veikla organizuojama vadovaujantis minėtais principais. Azijoje

781 BABECK, W.; WEBER, A. Writing Constitutions. Volume I: Institutions. Cham: Springer Nature, 2022, p. 292.

782 Žr. 65 straipsnį. Pasaulio valstybių konstitucijos. III tomas. Vilnius: MRU, 2016, p. 1307–1308. Prieiga per internetą: https://cris.mruni.eu/server/api/core/bitstreams/3fed0da1-e434-4d74-ad0b-cd17c69655c2/content.

783 Žr. 18 straipsnio 1 ir 2 dalis. Prieiga per internetą: // https://www.constituteproject.org/constitution/Hungary_2011#s696 [žiūrėta 2025-01-18].

784 Prancūzijos Respublikos Konstitucija. Pasaulio valstybių konstitucijos. III tomas. Vilnius: MRU, 2016, p. 318. Prieiga per internetą: https://cris.mruni.eu/server/api/core/bitstreams/3fed0da1-e434-4d74-ad0b-cd17c69655c2/content.

785 Žr. Lenkijos Respublikos Konstitucijos 146–149 straipsnius. Pasaulio valstybių konstitucijos. II tomas. Vilnius: MRU, 2016, p. 602–603. Prieiga per internetą: https://cris.mruni.eu/server/api/core/bitstreams/7d0b4620-31cf-42d0-bb69-526ac10914cb/content.

vyrauja principas, pagal kurį aiškiai atskiriamos vyriausybės vadovo, ministrų kabineto ir atskirų ministrų funkcijos. Frankofoniškose Afrikos pusiau prezidentinės valdymo sistemos valstybėse labiausiai yra paplitęs prancūziškasis modelis.

2.5. Vyriausybės sudarymas ir jos įgaliojimų nutraukimas

Ilgą laiką ministrus skirdavo ir atleisdavo karalius. Taip buvo iki XIX a. pabaigos – XX a. pradžios, kai keletoje valstybių (pvz., Prancūzijoje ir Jungtinėje Karalystėje) atsirado faktiniai kancleriai / ministrai pirmininkai.

Minėta, kad esminis skirtumas tarp parlamentinės ir prezidentinės valstybės valdymo sistemų yra tai, ar vyriausybė atskaitinga parlamentui. Atskaitomybė[786] čia turi būti suprantama *sensu stricto*, t. y. kaip parlamento teisė nutraukti vyriausybės įgaliojimus, jeigu jis nėra patenkintas vyriausybės veikla. Jeigu parlamentas gali tai padaryti, tokia valstybė priskiriama parlamentinei valdymo formai, jeigu ne – prezidentinei.

Vestminsterio konstitucinės tradicijos pasekėjų (pvz., Airijos[787], Maltos) konstitucijos numato, kad vyriausybės vadovas ir ministrai privalo būti parlamento nariais ir taip užtikrinti artimą ryšį tarp parlamentinės daugumos ir vyriausybės. Taigi, jeigu ministro pareigas einantis asmuo nėra perrenkamas parlamento nariu, jis toliau nebegali eiti ministro pareigų. Pavyzdžiui, Rytų Europos valstybių konstitucijose tokio reikalavimo nėra. Dar daugiau, kai kurių šalių (pvz., Ukrainos, Serbijos, Juodkalnijos) konstitucijose įtvirtintas tiesioginis draudimas būti vyriausybės nariu ir parlamento nariu tuo pačiu metu. Kai kuriose valstybėse kaip antai Bulgarijoje, Kroatijoje, Estijoje[788] yra leidžiamas vadinamasis neak-

786 Būtina prisiminti, kad sąvoka „atskaitomybė“ nėra sąvokos „atsakomybė“ sinonimas, šių sąvokų turinys skirtingas.

787 Žr. Airijos Respublikos Konstitucijos 28 straipsnio 7.1 ir 7.2 dalis. Pasaulio valstybių konstitucijos. I tomas, p. 64.

788 Estijos Respublikos Konstitucijos 64 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad parlamento nario įgaliojimai sustabdomi paskyrus jį į Respublikos Vyriausybę ir atkuriami, kai asmuo atleidžiamas nuo pareigų Vyriausybėje. Pasaulio valstybių konstitucijos. I tomas, p. 812.

tyvus („snaudžiantis“) mandatas (angl. *dormant mandate*), kurio esmė ta, kad įgytu mandatu nesinaudojama[789].

Didžioji dauguma prezidentinės valdymo sistemos valstybių neturi ministro pirmininko ar panašios pareigybės. Parlamentinės ir pusiau prezidentinės valdymo sistemų vyriausybės vadovus dažnai skiria valstybės vadovas kartu su parlamentu. Tokiais atvejais yra itin svarbu aiškiai apibrėžti šių subjektų įgaliojimus premjero skyrimo procedūroje[790]. Griežtai parlamentinio valdymo valstybėse, pavyzdžiui, Švedijoje, visa vyriausybės vadovo skyrimo procedūra vyksta parlamente[791]. Kitaip tariant, kuo stipresnė parlamentinė demokratija, tuo daugiau įtakos skiriant vyriausybės vadovą turi parlamentas.

Įgaliojimus atleisti vyriausybės vadovą paprastai turi tas pats subjektas, kuris jį paskyrė[792]. Vis dėlto kai kuriose valstybėse (pvz., Kuboje) tai įmanoma tik dalyvaujant kitai, derinančiai, institucijai (parlamentas

789 BABECK, W.; WEBER, A. Writing Constitutions. Volume I: Institutions. Cham: Springer Nature, 2022, p. 294.

790 Tais atvejais, kai kandidato į vyriausybės vadovus atranką vykdo ir jį skiria skirtingi konstituciniai subjektai, laiko terminų nustatymas padeda pasiekti konsensusą tarp jų. Taip pat tai padaro pačią procedūrą labiau prognozuojama. Paprastai terminai nustatomi kandidatūros pateikimui, vyriausybės vadovo paskyrimui ir / arba susitarimo procesui. Dažniausiai jų trukmė svyruoja nuo kelių dienų iki kelių savaičių. Pavyzdžiui, Vokietijoje Bundestagui nustatytas 14 d. terminas (per 7 dienas federalinis kancleris turi būti išrinktas, dar 7 dienos skiriamos tam, kad federalinis prezidentas apsispręstų – paskirti mažumos kandidatą federaliniu kancleriu ar paleisti parlamentą). Nepaisant griežtų terminų, 2017 m. Angelai Merkel prireikė beveik pusės metų arba 171 dienos, kad ji būtų išrinkta federaline kanclere. Taigi, svarbu ne tik nustatyti terminus, bet ir griežtai jų laikytis. BABECK, W.; WEBER, A. Writing Constitutions. Volume I: Institutions. Cham: Springer Nature, 2022, p. 305.

791 Tada, kai atsiranda poreikis skirti ministrą pirmininką, Riksdago spykeris (parlamento pirmininkas) kviečia visų parlamentinių politinių partijų atstovus konsultacijoms. Riksdago vadovas, prieš viešai pateikdamas ministro pirmininko kandidatūrą parlamentui, tariasi su savo pavaduotojais (parlamento pirmininko pavaduotojais). Jokiame Švedijos parlamento komitete kandidatūra nėra svarstoma. Dėl jos balsuojama po keturių dienų. Kandidatūra laikoma nepatvirtinta tuo atveju, jeigu prieš ją balsuoja daugiau nei pusė visų Riksdago narių. Visais kitais atvejais ji laikoma patvirtinta. Žr. Švedijos Karalystės Konstitucijos 6 skyriaus 4 straipsnį. Pasaulio valstybių konstitucijos. III tomas, p. 724.

792 Lietuvoje Respublikos Prezidentas neturi įgaliojimų atleisti ministrus, nors pats juos paskyrė. Kitaip yra, pavyzdžiui, Namibijoje, kurioje, nepaisant analogiško teisinio reguliavimo, konstitucinė tradicija vystėsi ta linkme, kad ministrų skyrimo teisė apima ir jų atleidimo teisę. Žr. plačiau: BABECK, W.; WEBER, A. Writing Constitutions. Volume I: Institutions. Cham: Springer Nature, 2022, p. 300.

negali atleisti vyriausybės vadovo be prezidento teikimo).

Parlamentinėse valstybėse tam naudojami pasitikėjimo pareiškimo votumo, nepasitikėjimo pareiškimo votumo ir konstruktyviojo nepasitikėjimo pareiškimo votumo instrumentai. Pusiau prezidentinėse ir prezidentinėse valstybėse vyriausybės vadovą paprastai atleidžia prezidentas kitiems subjektams nedalyvaujant, tačiau, pavyzdžiui, Prancūzijos prezidentui tokie įgaliojimai nesuteikti. Šios šalies prezidentas negali atleisti vyriausybės vadovo tol, kol nepateiktas atsistatydinimo pareiškimas.

Pusiau prezidentinėse valstybėse sprendžiant vyriausybės vadovo atleidimo klausimą įgaliojimai paprastai paskirstomi tarp trijų subjektų, t. y. prezidento, premjero ir parlamento. Valdžių padalijimo variantų tokiais atvejais yra ne vienas, tačiau ne visuose iš jų prezidentas turi teisę inicijuoti vyriausybės vadovo (ar atskirų ministrų) atleidimo procedūrą (pvz., Prancūzija, Lenkija, Rumunija, Lietuva), taip pabrėžiamas jų nepriklausomumas nuo prezidento. Tokiose valstybėse prezidento reikia tik tam, kad jis formaliai patvirtintų atsistatydinimo aktą, jeigu apskritai tam jo reikia.

Tokiu konstituciniu teisiniu reguliavimu, kai vyriausybės įgaliojimų pradžia ir pabaiga priklauso nuo parlamento, siekiama didesnio politinio stabilumo. Vis dėlto, pavyzdžiui, Prancūzijoje anksčiau buvo susiformavęs konstitucinis paprotys (tokio reikalavimo šios valstybės Konstitucija nenumatė), kad vyriausybė netrukus po prezidento arba parlamento rinkimų, kai jie nesutapdavo, atsistatydindavo. Taip buvo siekiama, kad prezidentas, kuris nebuvo išrinktas vienu metu su Nacionaline Asamblėja, galėtų nominuoti ministru pirmininku tokį asmenį, su kuriuo jis galėtų konstruktyviai dirbti.

Vis dėlto pagal klasikinį pusiau prezidentinį valdymo modelį (tos pačios Prancūzijos) valstybės vadovas neturėtų kištis į ministrų kabineto sudarymą, nes tai laikoma ministro pirmininko atsakomybe. Atitinkamai prezidentas negali ir neturėtų galėti atleisti atskirų ministrų. Visi ministrai turi būti lojalūs tik vyriausybės vadovui, negalima kelti papildomo reikalavimo dėl lojalumo prezidentui. Kolegialumo principas taip pat

reikalauja, kad nebūtų pagrindinių ministerijų, kurių vadovus skiriant aktyviai dalyvauja prezidentas, ir kitų ministerijų, kurios valstybės vadovui yra mažiau įdomios.

Ir iš tiesų kai kuriose valstybėse (pvz., Rusijos Federacijoje[793], Egipte, Tunise) dalį ministrų skiria arba jų skyrimui turi pritarti prezidentas. Dažniausiai tai būna vidaus reikalų, užsienio reikalų, gynybos ir teisingumo ministrai. Reikėtų pabrėžti, kad panaši konstitucinė tradicija pamažu formuojasi ir Lietuvoje, kai Respublikos Prezidentas turi labai svarų žodį sprendžiant dėl kandidatūrų į krašto apsaugos ir užsienio reikalų ministrus, tačiau ši privilegija niekur nėra formalizuota.

Vis dėlto daugelyje valstybių valstybės vadovo įgaliojimai apsiriboja formaliu paskyrimo aktu – kandidato atranką vykdo kitos konstitucinės institucijos (pvz., Japonijoje). Jungtinėje Karalystėje, kuri yra konstitucinė monarchija, oficialiai ministrą pirmininką kaip valstybės vadovas skiria monarchas, tačiau jo vaidmuo yra išimtinai formalus, nes ministru pirmininku skiriamas politinės partijos, gavusios daugiausia vietų parlamente, lyderis. Tais atvejais, kai vyriausybės vadovo atrankos ir skyrimo procedūros yra sutelktos to paties konstitucinio subjekto rankose, kyla reali piktnaudžiavimo šiais įgaliojimais grėsmė.

Gyvenimas rodo, kad Belgija yra viena iš valstybių, kurioje būtina nustatyti vyriausybės formavimo mechanizmą tiems atvejams, kai po rinkimų nepavyksta sudaryti parlamentinę daugumą. Kai kurios valstybės geba išvengti tokių situacijų, nes nustato labai aukštus procedūrinius reikalavimus, taikomus pateiktos vyriausybės vadovo kandidatūros atmetimui. Tokie kriziniai mechanizmai nustatyti, pavyzdžiui, Vokietijoje[794], Graikijoje, Švedijoje, Japonijoje. Antai vokiškojo konstruktyviojo nepasitikėjimo pareiškimo balsavimo modelio privalumas yra tas, kad valstybės funkcijų įgyvendinimas nenutrūksta, nes balsuoti dėl nepasitikėjimo

793 Žr. Rusijos Federacijos Konstitucijos 2020 m. (konkrečiai – 83 straipsnio) pataisas. Prieiga per internetą: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003140001?index=1 [žiūrėta 2025-02-08].

794 Žr. Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinio Įstatymo 63 straipsnį. Pasaulio valstybių konstitucijos. III tomas, p 1307.

senuoju vyriausybės vadovu galima tik tada, kai jau yra sutarta dėl naujojo federalinio kanclerio kandidatūros.

Yra ir tokių valstybių konstitucijų, kurios formaliai riboja prezidento galias nustatydamos, kad tuo atveju, jeigu parlamentas balsuoja už pateiktą kandidatūrą į premjero pareigas, tas asmuo tampa vyriausybės vadovu *ipso jure*, jeigu valstybės vadovas nepaskiria jo ar jos į ministro pirmininko pareigas per tam numatytą laiką (pvz., Etiopijoje)[795].

Balsavimas dėl (ne)pasitikėjimo vyriausybe arba vyriausybės vadovu pareiškimo. Balsavimas dėl pasitikėjimo yra toks balsavimas, kurio metu parlamento narių grupė ar parlamentas *in corpore* yra priversti pareikšti, ar vis dar remia asmenį ar asmenų grupę, esančius valdžioje, paprastai – premjerą ir / ar vyriausybę. Dažniausiai jį inicijuoja atitinkamas pareigas einantis asmuo ar atitinkamus įgaliojimus turinti institucija (pvz., Bulgarijoje ir Portugalijoje tokią teisę turi tik vyriausybė *in corpore*[796]). Balsavimas dėl pasitikėjimo gali būti susijęs su konkrečia politine kryptimi ar programa (įstatymo projekto / visos vyriausybės veiklos), dėl kurių parlamentas turi apsispręsti. Balsavimas dėl pasitikėjimo yra būdingas parlamentinės valdymo sistemos valstybėms. Tai premjerui suteiktas įrankis gintis nuo parlamento politinio spaudimo[797]. Taip pat jis gelbėja tais atvejais, kai parlamentas kažkuriuo klausimu pasiekia aklavietę.

Valstybės, įtvirtindamos balsavimo dėl pasitikėjimo galimybę, turi nustatyti, kas bus po tokio balsavimo, ypač tada, kai balsavimo rezultatas bus neigiamas. Daugelyje valstybių būtent pastarasis rezultatas ir yra

795 BÖCKENFÖRDE, M. A Practical Guide to Constitution Building: The Design of the Executive Branch. p. 29. Prieiga per internetą: https://www.idea.int/sites/default/files/publications/chapters/practical-guide-to-constitution-building/a-practical-guide-to-constitution-building-chapter-4.pdf [žiūrėta 2025 m. sausio 19 d.].

796 BABECK, W.; WEBER, A. Writing Constitutions. Volume I: Institutions. Cham: Springer Nature, 2022, p. 313.

797 1993 m. pavyzdys iš Jungtinės Karalystės. Bendruomenių rūmai balsavo dėl vyriausybės pasiūlymo pritarti Mastrichto sutarčiai, tačiau pasiūlymui buvo nepritarta, nes tokiai ministrų kabineto iniciatyvai pasipriešino dvi opozicinės partijos. Reaguodamas į tai, ministras pirmininkas Johnas Majoras nedelsiant pasiūlė organizuoti balsavimą dėl pasitikėjimo juo ir pareiškė, kad tuo atveju, jeigu jam šis balsavimas nebus palankus, parlamentas bus paleistas. Ibid., p. 310.

apibrėžiamas. Paprastai tai reiškia, kad premjeras ar atitinkamas ministras arba visa vyriausybė turi nedelsiant atsistatydinti. Antai Tuniso ministrui pirmininkui net nereikia imtis jokių aktyvių veiksmų tokiu atveju – galioja prezumpcija, kad jis atsistatydino[798].

Yra ir išimčių iš bendros taisyklės, kai vyriausybė vietoj to, kad atsistatydintų, turi teisę paleisti parlamentą, kaip kad yra Jungtinėje Karalystėje. Kitas variantas – vyriausybė tokios teisės neturi, tačiau tokią teisę turi valstybės vadovas (pvz., Vokietija). Parlamento paleidimas paprastai reiškia, kad bus organizuojami nauji parlamento rinkimai, vadinasi, kai kurie parlamentarai gali būti ir neperrinkti. Šis mechanizmas gerai disciplinuoja parlamentą ir atskirus jo narius.

O štai, pavyzdžiui, Prancūzijoje ministras pirmininkas Nacionaliniame Susirinkime gali kelti klausimą dėl pasitikėjimo vyriausybe, jį siedamas su balsavimu dėl finansų ar socialinės apsaugos finansavimo įstatymo projekto. Toks projektas laikomas priimtu, jeigu per 24 valandas nepareiškiama nepasitikėjimo rezoliucija[799].

Parlamentinėse demokratijose pasitikėjimo balsavimo esmė yra ta, kad tokiu būdu vyriausybėms suteikiama parlamentinė parama, kuri jas legitimuoja. Jeigu ši parama pradeda silpti, vyriausybei iškyla grėsmė, kad gali būti pareikštas nepasitikėjimas ja. Kiek netikėta yra tai, kad pasitikėjimo balsavimas daug rečiau įtvirtinamas valstybių konstitucijose nei balsavimas dėl nepasitikėjimo pareiškimo, nors abi procedūros užtikrina vyriausybių atskaitomybę parlamentams[800]. Antai nei Lietuvoje, nei Latvijoje nėra įtvirtintas balsavimo dėl pasitikėjimo pareiškimo institutas, nors jis geriausiai užtikrina teisinį tikrumą.

Be to, yra labai aiškus skirtumas tarp balsavimo dėl pasitikėjimo pareiškimo vyriausybės formavimo metu ir tokio balsavimo jai jau gavus

XI

798 *Ibid.*, p. 318.

799 Žr. Prancūzijos Respublikos Konstitucijos 49 straipsnio 3 dalį. Pasaulio valstybių konstitucijos. III tomas, p. 325.

800 BRADLEY, A.W., PINELLI, C. Parliamentarism. Iš: Handbook of Comparative Constitutional Law (eds. Michel Rosenfeld, András Sajó), Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 664.

įgaliojimus. Antai Graikijos Konstitucijos 84 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta, kad vyriausybė privalo prašyti parlamento pasitikėjimo balsavimo per penkiolika dienų nuo dienos, kai ministras pirmininkas davė priesaiką, taip pat gali pasitikėjimo klausimą kelti bet kuriuo metu (o tais atvejais, jei, esant suformuotai vyriausybei, parlamentas sustabdo savo veiklą, jis turi būti sušauktas per penkiolika dienų, kad būtų išspręstas pasitikėjimo klausimas)[801]. Kol toks balsavimas dėl pasitikėjimo pareiškimo neįvyksta, parlamento pasitikėjimas vyriausybe yra tik preziumuojamas.

Balsavimas dėl nepasitikėjimo – tai parlamentinis balsavimas, indikuojantis, kad parlamentinė dauguma nebepasitiki vyriausybės veikla, vyriausybės vadovu ar konkrečiu ministru. Tik šiuo atveju tokį balsavimą inicijuoja ne vyriausybė ar jos vadovas, bet parlamentas, kurio tikslas – pašalinti esamą vyriausybę. Jeigu valstybės konstitucijoje numatytos abi procedūros, t. y. balsavimas dėl pasitikėjimo ir balsavimas dėl nepasitikėjimo, nors taip būna retai, balsavimo dėl nepasitikėjimo galimybė paprastai lemia išankstinį balsavimą dėl pasitikėjimo.

Balsavimas dėl nepasitikėjimo pareiškimo paprastai yra dviejų rūšių: (1) paprastasis, kurio tikslas – pašalinti vyriausybę, ir (2) konstruktyvusis, kuris leidžia parlamentui pašalinti vyriausybę tik su sąlyga, kad parlamentinė dauguma sutaria dėl naujos vyriausybės vadovo kandidatūros[802]. Nors šis konstitucinis mechanizmas nėra nenugalima kliūtis, su ja reikia skaitytis, nes kur kas lengviau surinkti negatyviąją daugumą (angl. *negative majority*), paprastai pašalinančią vyriausybę, nei sutelkti pozityviąją daugumą (angl. *positive majority*), sutariančią ir dėl naujojo kanclerio[803].

801 Graikijos Respublikos Konstitucija. Pasaulio valstybių konstitucijos. I tomas, p. 896.

802 Veimaro Respublikos Konstitucijoje buvo numatytas paprastasis balsavimas dėl nepasitikėjimo pareiškimo, kuris suvaidino reikšmingą vaidmenį destabilizuojant valstybę, prieš nacionalsocialistams perimant valdžią. Kadangi tada nebuvo nustatytas reikalavimas susitarti dėl vyriausybės vadovo įpėdinio, stiprios radikaliosios jėgos kairėje ir dešinėje galėjo susivienyti ir nuversi vyriausybę. Būtent dėl šios istorinės patirties vėliau Vokietijoje atsirado konstruktyviojo balsavimo dėl nepasitikėjimo pareiškimo modelis. Žr. plačiau: BABECK, W.; WEBER, A. Writing Constitutions. Volume I: Institutions. Cham: Springer Nature, 2022, p. 320.

803 SARTORI, G. Lyginamoji konstitucinė inžinerija. Struktūrų, paskatų ir rezultatų tyrimas. Kaunas: Poligrafija ir informatika, 2001, p. 114.

Kadangi balsavimo dėl nepasitikėjimo pareiškimo tikslas yra greitas vyriausybės pašalinimas arba pakeitimas, šiai procedūrai labai svarbūs terminai.

Šis instrumentas yra dvilypės prigimties. Viena vertus, jis skirtas stabilumui užtikrinti, antra vertus – įgalinti parlamentą vykdyti vyriausybės demokratinę kontrolę. Pirmuoju aspektu svarbu yra tai, kad neturėtų būti pernelyg lengva pareikšti nepasitikėjimą, nes tai galėtų suponuoti piktnaudžiavimą juo ar neatsakingą jo naudojimą. Antruoju aspektu svarbu yra tai, kad demokratinė kontrolė gali būti realiai įgyvendinama tik tada, kai ši procedūra nėra pernelyg sudėtinga.

Balsavimas dėl nepasitikėjimo paprastai būdingas parlamentinėms valstybėms, kuriose vyriausybė priklauso nuo parlamento ir yra jam atskaitinga. Prezidentinio valdymo sistemos valstybėse šis instrumentas retai naudojamas ir reikšmingas tik simboliškai. Pirmiausia dėl to, kad tokiose valstybėse dažniausiai nėra atskiro vyriausybės vadovo (yra išimčių, pvz., Baltarusija). Antra, prezidentai gali būti pašalinti iš pareigų tik apkaltos proceso tvarka, nors ši procedūra paprastai yra „rezervuota“ tiems atvejams, kai padaroma nusikalstama veika ar šiurkštus konstitucijos pažeidimas. Pusiau prezidentinėse valstybėse vyriausybės vadovui taip pat gali būti organizuojamas balsavimas dėl nepasitikėjimo pareiškimo, nes tokiose valstybėse premjeras atskaitingas parlamentui.

Šis instrumentas labiau būdingas daugiapartinėms sistemoms. Dvipartinėse demokratijose partinė disciplina paprastai sustabdo parlamentinės daugumos partiją nuo balsavimo dėl nepasitikėjimo pareiškimo inicijavimo[804].

Dažniausiai balsavimo dėl nepasitikėjimo iniciatyvos teisė priklauso atitinkamo dydžio parlamento narių grupei (pvz., ne mažiau nei 1/10 visų parlamento narių Prancūzijoje, 1/5 – Estijoje, 2/5 – Sakartvele, ne mažesnė nei 50 parlamento narių grupė Čekijoje), nors, pvz., Libane tai

804 Antai Vestminsterio sistemos valstybėse yra įprasta, kad vyriausybės vadovas yra pašalinimas ir pakeičiamas kitu daugumos politinės partijos frakcijoje, o ne pačiame parlamente. Žr. plačiau: WBABECK, W.; WEBER, A. Writing Constitutions. Volume I: Institutions. Cham: Springer Nature, 2022, p. 320.

yra individuali kiekvieno parlamento nario teisė[805].

Balsavimas dėl nepasitikėjimo pareiškimo vyriausybei ar pan. vyksta parlamente. Skirtingų valstybių konstitucijos nustato skirtingą daugumos reikalavimą, reikalingą sėkmingam nepasitikėjimo pareiškimui. Gali būti reikalaujama paprastos daugumos (pvz., Austrija, Latvija), absoliučios daugumos (Čekija, Bulgarija, Graikija) arba kvalifikuotos balsų daugumos (pvz., Alžyras, Burundis). Geriausiu, t. y. labiausiai suderintu, laikomas absoliučios balsų daugumos reikalavimas. Svarbu paminėti ir tai, kad didelę įtaką tokių balsavimų rezultatams turi tai, ar jie vyksta viešai, ar slaptai.

Reikšmingiausiu laikomas balsavimas dėl nepasitikėjimo vyriausybe ar jos vadovu pareiškimo, nes sėkmės atveju dažniausiai kyla tos pačios teisinės pasekmės – įgaliojimų netenka visa vyriausybė. Ne visų valstybių konstitucijos net atskiria šias dvi formas (pvz., Austrijos, Lenkijos, Estijos[806]).

Dėl nepasitikėjimo pareiškimo konkrečiam ministrui skirtingose valstybėse laikomasi skirtingų pozicijų. Antai kai kuriose valstybėse manoma, kad konkrečių ministrų pasirinkimas yra vidinis vyriausybės reikalas, nes ministrai pirmiausia yra atsakingi vyriausybės vadovui. Galimybė dėl to balsuoti net vertinama kaip valdžių padalijimo ir kolegialumo principų pažeidimas, nes tai reikštų dvigubą ministrų atsakomybę (ir parlamentui, ir vyriausybės vadovui). Pažymėtina, kad iš šiuolaikinių valstybių griežčiausiai ir nuosekliausiai valdžių padalijimo principo laikosi JAV ir kitos prezidentinės respublikos[807].

Dalyje valstybių (pvz., Kolumbijoje, Venesueloje, Vietname), priešingai, balsavimas dėl nepasitikėjimo pareiškimo gali būti inicijuojamas tik atskiriems ministrams. Mokslinėje literatūroje toks modelis kritikuojamas,

805 Žr. Libano Respublikos Konstitucijos 37 straipsnį. Prieiga per internetą: https://www.presidency.gov.lb/English/LebaneseSystem/Documents/Lebanese%20Constitution.pdf [žiūrėta 2025-01-21].

806 Žr. Estijos Respublikos Konstitucijos 97 straipsnio 1 dalį. Pasaulio valstybių konstitucijos. I tomas, p. 821.

807 VAITIEKIENĖ, E., MESONIS, G. Lyginamoji konstitucinė teisė. Vilnius: Justitia, 2011, p. 179.

nes gali būti naudojamas siekiant apeiti reikalavimus balsavimui dėl nepasitikėjimo vyriausybės vadovu pareiškimo, jeigu, pavyzdžiui, numatyta daug iniciatorių ar kvalifikuotos balsų daugumos reikalavimas. Šis modelis būdingas ne tik parlamentinės valdymo formos valstybėms, jis taikomas ir prezidentinės valdymo formos valstybėse[808].

Kai kuriose valstybėse (pvz., Šveicarijoje, Kipre) nėra nei balsavimo dėl pasitikėjimo, nei balsavimo dėl nepasitikėjimo procedūrų. O dar kitose (pvz., Lietuvoje, Serbijoje) balsavimas dėl nepasitikėjimo peržengia vyriausybės ribas ir gali būti taikomas ir kitiems subjektams.

Kiti vyriausybių įgaliojimų pabaigos pagrindai. Akivaizdu, kad vyriausybių veikla pasibaigia nutrūkus jų įgaliojimams. Paprastai ministrų kabineto įgaliojimų pasibaigimo pagrindai būna nustatyti valstybių konstitucijose, kurios pateikia baigtinį vyriausybės įgaliojimų pabaigos pagrindų sąrašą. Vienas iš tokių pagrindų yra (ne)sėkmingo parlamentinio balsavimo dėl (ne)pasitikėjimo vyriausybe arba vyriausybės vadovu pareiškimo rezultatas, kuris labai priklauso nuo to, ar vyriausybė turi palaikymą parlamente. O tai savo ruožtu priklauso nuo to, kokia yra pirminė vyriausybės predispozicija tokiam pasitikėjimui.

Tais atvejais, kai kuri nors politinė partija demokratiniuose rinkimuose laimi absoliučią arba jai artimą parlamento narių mandatų daugumą, sudaroma vienpartinė *daugumos* vyriausybė. Tai būdinga dvipartinėms politinėms sistemoms (pvz., JAV (demokratai ir respublikonai), iš dalies – Jungtinėje Karalystėje (konservatoriai ir leiboristai). Vyriausybė formuojama iš vienos šių partijų, kuri laimėjo rinkimus, atstovų. Taip būna itin retai, tačiau vienpartinė vyriausybė gali būti sudaroma ir politinės partijos, kuri parlamente turi mažumą, pagrindu. Tai vadinamoji vienpartinė *mažumos* vyriausybė. Šiuo atveju nė viena partija neturi daugumos ir tik

XI

808 Antai Čilės opozicija ankstyvaisiais 1970-aisiais neturėjo 2/3 balsų daugumos, kad galėtų atleisti prezidentą Salvadorą Alendę, tačiau turėjo paprastą daugumą, leidžiančią pašalinti atskirus ministrus, ir šia dauguma intensyviai naudojosi. Pavyzdžiui, kai 1972 m. Senatas pašalino artimą prezidento bendražygį, kuris ėjo vidaus reikalų ministro pareigas, prezidentas nedelsiant paskyrė jį gynybos ministru. Žr. plačiau: BABECK, W.; WEBER, A. Writing Constitutions. Volume I: Institutions. Cham: Springer Nature, 2022, p. 325.

viena iš jų prisiima atsakomybę formuoti vyriausybę gavusi kitų politinių partijų pritarimą ir palaikymą. Mažumos vyriausybę reikėtų vertinti kaip aukštos politinės kultūros rezultatą[809].

Tais atvejais, kai politinėms partijoms nepavyksta susitarti dėl koalicijos, o paleisti parlamentą yra netikslinga, gali būti sudaroma nepartinė vyriausybė. Tai vadinamoji dalykinė vyriausybė iš specialistų (technokratų), kurie gali būti vienos ar kitos politinės partijos nariai arba visai nepartiniai.

Pastaruoju metu vis dažniau formuojamos koalicinės vyriausybės, nes daugeliui valstybių būdinga daugiapartinė politinė sistema. Tai ypač būdinga toms valstybėms, kuriose taikoma proporcinė arba mišri parlamento narių rinkimų sistema. Šiose valstybėse parlamento narių mandatus proporcingai pagal gautus rinkėjų balsus pasidalija kelios politinės partijos. Jeigu nė viena iš jų nepajėgi suformuoti vienpartinės vyriausybės, siekiama sudaryti koalicinę vyriausybę iš kelių rinkimus laimėjusių politinių partijų atstovų. Tokia vyriausybė paprastai veikia parlamentinėse ir pusiau prezidentinėse valstybėse.

Prezidentinėse valstybėse, kaip minėta, vyriausybės kompetencija apibrėžiama per valstybės vadovo (prezidento), kuris jai vadovauja, įgaliojimus, tačiau tokiose valstybėse vyriausybės įgaliojimų pabaiga ne visada siejama su jos vadovo (prezidento) įgaliojimų pabaiga ir pagrindais, pavyzdžiui, prezidento pašalinimas iš užimamų pareigų apkaltos proceso tvarka (vadinamasis „impičmentas“ (angl. *impeachment*). Prezidentui šiuo pagrindu netekus pareigų, prezidento pareigas pradeda eiti viceprezidentas (pvz., JAV). Analogiškai yra ir kitais atvejais, kai nutrūksta prezidento įgaliojimai (jis miršta, atsistatydina ir pan.). O štai tuo atveju, kai pasibaigia prezidento kadencijos laikas, pasibaigia ir viceprezidento kadencijos laikas, todėl pastarasis nebegali perimti vadovavimo vyriausybei.

Pusiau prezidentinės ir parlamentinės valdymo sistemų valstybėse vyriausybės įgaliojimų pabaiga dažnai siejama su vyriausybės vadovo

809 VARAŠKA, M. Vyriausybė // Lyginamoji konstitucinė teisė. Vadovėlis. Vilnius: Registrų centras, 2016, p. 477.

įgaliojimų pabaiga. Įgaliojimų pabaigos pagrindai tokiose valstybėse paprastai yra susiję su parlamento pasitikėjimo vyriausybe ar jos vadovo netekimu (pareiškiamas nepasitikėjimas vyriausybe arba premjeru, arba neįgijimu (pvz., nepatvirtinama vyriausybės programa), arba ryšio tarp parlamento ir vyriausybės arba vyriausybės vadovo nutrūkimu (pvz., kai išrenkamas naujas parlamentas, pasikeičia daugiau nei pusė ministrų kabineto, ministras pirmininkas atsistatydina arba miršta).

2.6. Vyriausybės funkcijos ir įgaliojimai

Vyriausybės kompetenciją lemia jos padėtis valdžių sistemoje. Kalbant apie vyriausybės politinį vaidmenį valstybėje galima išskirti dvi situacijas: (1) būtent vyriausybė nustato nacionalinės politikos kryptis vidaus ir užsienio reikalų srityse, o šios politikos įgyvendinimas yra parlamentinės kontrolės objektas (toks modelis taikomas Prancūzijoje, Graikijoje, Vokietijoje), ir (2) vyriausybė formuoja ir įgyvendina bendrą šalies politiką parlamento nustatytose ribose, kaip tai yra Suomijos, Portugalijos ir Ispanijos atveju[810].

Taigi vyriausybės vaidmuo skirtingose valstybėse suprantamas ir jų konstitucijose reguliuojamas skirtingai, tačiau apibendrintai galima išskirti tris pagrindines vyriausybių veiklos kryptys: (1) vykdomąją, t. y. vyriausybė įgyvendina parlamento ir valstybės vadovo priimtus teisės aktus, užtikrina tinkamą teisės normų taikymą, prireikus priima jas detalizuojančius poįstatyminius (įstatymų įgyvendinamuosius) teisės aktus; (2) tvarkomąją, t. y. vyriausybė tvarko valstybės reikalus, nustato ekonomikos, finansų, kultūros, švietimo, socialinės apsaugos politikos kryptis, sprendžia kitus valstybės vidaus ir išorės reikalus, koordinuoja jai pavaldžių institucijų ir įstaigų veiklą, ir (3) apsauginę, t. y. vyriausybė užtikrina viešąją tvarką ir visuomenės saugumą, nustato svarbiausias šią funkciją padedančių įgyvendinti institucijų veiklos kryptis[811].

810 CARAUSAN, M. The Executive Branch: the Government (2) – Comparative Study. Iš: Acta Universitatis Danubius Juridica, 2015, Nr. 11(3), p. 68.

811 Lietuvos konstitucinė teisė. Vadovėlis. Vilnius: MRU, 2022, p. 535.

Vyriausybės pagal joms priskirtą kompetenciją atlieka daug funkcijų: teisėkūros, reguliavimo, jurisdikcijos, biudžeto, įstatymų leidybos iniciatyvos, koordinavimo ir kt. Taigi jų kompetencija yra labai plati. Vis dėlto yra ir tokių valstybių, kurių konstitucijose vyriausybės įgaliojimai neapibrėžiami, kaip antai Švedija, Norvegija[812]. Kitų valstybių konstitucijose vyriausybės kompetencija apibrėžiama, bet gana glaustai. Ispanijos, Graikijos, Prancūzijos, Vokietijos konstitucijose galima aptikti trumpus vyriausybės funkcijų aprašymus. Pavyzdžiui, Ispanijoje vyriausybė vadovauja vidaus ir užsienio politikai, tvarko civilinius ir karinius reikalus, rūpinasi valstybės gynyba. Remdamasi Konstitucija[813] ir įstatymais ji atlieka vykdomąsias ir sprendimų priėmimo funkcijas, įgyvendina deleguotąją įstatymų leidybą[814].

Esama ir tokių valstybių, kurių konstitucijose vyriausybės įgaliojimai nurodomi pakankamai detaliai (pvz., Austrija, Lenkija, Estija). Antai Lenkijos Respublikos Konstitucijos[815] 146 straipsnio 1 ir 4 dalyse įtvirtinta, kad Ministrų Taryba vykdo Lenkijos Respublikos vidaus ir užsienio politiką, o konkrečiai – Konstitucijos ir įstatymų nustatytais pagrindais ir apimtimi: (1) užtikrina įstatymų įgyvendinimą; (2) leidžia potvarkius; (3) koordinuoja ir kontroliuoja vyriausybės administracijos institucijų darbą; (4) saugo valstybės iždo interesus; (5) priima valstybės biudžeto projektą; (6) vadovauja valstybės biudžeto vykdymui; priima sprendimus dėl valstybinių sąskaitų uždarymo ir biudžeto vykdymo ataskaitą; (7) užtikrina valstybės vidaus saugumą ir viešąją tvarką; (8) užtikrina valstybės išorinį saugumą; (9) vykdo bendrąjį vadovavimą santykių su kitomis valstybėmis ir tarptautinėmis organizacijomis srityje; (10) sudaro tarptautines sutartis, kurios turi būti ratifikuojamos, tvirtina ir denonsuoja kitas tarptautines

812 VARAŠKA, M. Vyriausybė // Lyginamoji konstitucinė teisė. Vadovėlis. Vilnius: Registrų centras, 2016, p. 480-481.

813 Žr. Ispanijos Karalystės Konstitucijos 85 ir 97 straipsnius. Pasaulio valstybių konstitucijos. I tomas, p. 1047, 1050.

814 Deleguotoji įstatymų leidyba – tai vyriausybės teisė įstatymo leidėjo pavedimu leisti teisės aktus, turinčius įstatymo galią. Egidijus Jarašiūnas. Valstybės valdžios institucijų santykiai ir Konstitucinis Teismas. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003, p. 196.

815 Pasaulio valstybių konstitucijos. II tomas, p. 602-603.

sutartis; (11) vykdo bendrąjį vadovavimą šalies gynybinio pajėgumo srityje ir kasmet nustato šaukiamų į tikrąją karo tarnybą piliečių skaičių; 12) nustato savo darbo organizaciją ir tvarką.

Prezidentinėse respublikose, absoliutinėse (tam tikrais atvejais) ir dualistinėse monarchijose vyriausybės kompetencija priklauso nuo valstybės vadovo įgalinimų[816]. Šiose valstybėse nėra vyriausybės kaip kolegialios institucijos, tik veikia už konkrečias valstybės veiklos sritis atsakingi ministrai, kurie yra tiesiogiai pavaldūs valstybės vadovui. Vyriausybės kompetencija tokiu atveju įgyvendinama valstybės vadovo leidžiamais teisės aktais (pvz., JAV prezidento vykdomieji įsakymai (angl. *executive orders*)[817]).

Parlamentinėse ar pusiau prezidentinės valdymo formos valstybėse vyriausybė yra kolegiali ir savarankiška institucija, atitinkamai ir jos funkcijos yra visiškai kitokios, ir sprendimus priima ji pati. Ji yra labai įtakinga bendrosios kompetencijos vykdomoji ir tvarkomoji institucija. Estijos Konstitucijoje apskritai įtvirtinta, kad vykdomoji valstybės valdžia priklauso Respublikos Vyriausybei[818]. Vyriausybės įtaka dar labiau padidėja valdžioje įsigalėjus vienpartinei sistemai (pvz., Jungtinėje Karalystėje politinės partijos, laimėjusios Bendruomenių rūmuose absoliučią mandatų daugumą, lyderis tampa ne parlamento, o vyriausybės vadovu).

2.7. Vyriausybės narių teisinis statusas ir veiklos garantijos

Ministras pirmininkas ir ministrai yra profesionalūs valstybės politikai, kurie vykdydami savo veiklą įgyja dvejopą statusą. Viena vertus, ministrai paprastai yra vyriausybės kolegialios institucijos nariai (prezidentinėse

816 VARAŠKA, M. Vyriausybė // Lyginamoji konstitucinė teisė. Vadovėlis. Vilnius: Registrų centras, 2016, p. 481.

817 Vykdomieji įsakymai yra oficialūs dokumentai, kuriais JAV prezidentas vadovauja federalinės vyriausybės veiklai, tačiau *sensu stricto* tai nėra teisės aktai, JAV Konstitucijoje expressis verbis jie nenumatyti. Žr. plačiau: LRT.lt. BARTKUS, J. Trumpo vykdomieji įsakymai – įprasta praktika ar piktnaudžiavimas valdžia? Prieiga per internetą: https://www.lrt.lt/naujienos/nuomones/3/2479438/jurgis-bartkus-trumpo-vykdomieji-isakymai-iprasta-praktika-ar-piktnaudziavimas-valdzia [žiūrėta 2025-02-08].

818 Žr. Estijos Respublikos Konstitucijos 86 straipsnį. Pasaulio valstybių konstitucijos. I tomas, p. 819.

valstybėse yra kitaip), todėl vykdydami jų kompetencijai priskirtus įgaliojimus dalyvauja valstybės valdymo veikloje. Antra vertus, vadovaudami ministerijoms jie įgyvendina administravimo funkcijas. Idant vyriausybės galėtų tinkamai įgyvendinti savo įgaliojimus, jos nariams valstybių konstitucijos numato tam tikras veiklos garantijas, nustato jiems taikomus apribojimus ir įtvirtina galimybę taikyti teisinę atsakomybę tais atvejais, kai jie netinkamai atlieka jiems priskirtas funkcijas[819].

Parlamentinėse ir pusiau prezidentinėse valstybėse ministrai, atlikdami jiems pavestas funkcijas, yra tiesiogiai pavaldūs ministrui pirmininkui. Taigi teisiškai ministras jokiems kitiems subjektams (net ir jo paskyrimo procedūroje dalyvavusiam prezidentui) nėra pavaldus (pvz., Prancūzijoje).

Ministrų darbo veiklos apribojimai paprastai nustatomi valstybių konstitucijose ir (arba) įstatymuose. Antai Čekijoje vyriausybės narys negali užsiimti veikla, prieštaraujančia jo pareigoms. Kokia tai veikla, detalizuoja įstatymas[820]. Tačiau Čilėje tokią veiklą nustato pati valstybės konstitucija. Čia ministras, kol eina savo pareigas, negali būti susietas su valstybe jokiomis sutartimis, būti teisininku ar advokatu bet kokio pobūdžio bylose, taip pat advokatu ar agentu konkrečiose derybose su administracija, negali būti banko direktoriumi ar bet kokios korporacijos arba panašios svarbos įstaigos vadovu. O, pavyzdžiui, Kroatijoje ministras pirmininkas ir vyriausybės nariai negali atlikti jokių kitų viešųjų ar profesinių pareigų, jeigu vyriausybė tam neduoda sutikimo[821].

Ministro pareigos Čilėje nesuderinamos ir su deputato ar senatoriaus pareigomis[822]. Taip pat yra ir Prancūzijoje[823]. Kitaip yra Lietuvoje ir kai

819 Lietuvos konstitucinė teisė. Vadovėlis. Vilnius: MRU, 2022, p. 552-553.

820 Žr. Čekijos Respublikos Konstitucijos 70 straipsnį. Pasaulio valstybių konstitucijos. I tomas, p. 646.

821 Žr. Kroatijos Respublikos Konstitucijos 109 straipsnį. Pasaulio valstybių konstitucijos. II tomas, p. 508.

822 Žr. Čilės Respublikos Politinės Konstitucijos 37(1) straipsnį ir 58 straipsnio 1 dalį. Pasaulio valstybių konstitucijos. I tomas, p. 706, 716.

823 Žr. Prancūzijos Respublikos Konstitucijos 23 straipsnio 1 dalį. Pasaulio valstybių konstitucijos. III tomas, p. 318.

kuriose kitose valstybėse (pvz., Latvijoje[824]), kuriose vyriausybės nario ir parlamentaro pareigos yra suderinamos. Yra ir tokių valstybių, kuriuose asmuo negali užimti ministro pareigų, jeigu jis nėra išrinktas į parlamentą (Vestminsterio sistemos valstybės).

Tam, kad vyriausybės galėtų nekliudomai vykdyti valstybių konstitucijose ir kituose teisės aktuose joms pavestas pareigas, kai kurios valstybės ministrams pirmininkams ir ministrams suteikia imunitetą, kurio pradžia siekia Romos respublikos laikus. Taip geriau užtikrinamas ir valdžių padalijimo principo įgyvendinimas. Imunitetas gali būti absoliutus ir santykinis (funkcinis). Absoliutus imunitetas paprastai suteikiamas valstybės vadovams (prezidentams) ir tol, kol jie eina pareigas, negali būti apribotas ar panaikintas. Kitiems valstybių pareigūnams paprastai suteikiamas santykinis, arba funkcinis, imunitetas, kurio esmė ta, kad apsauga nuo teisinės atsakomybės suteikiama tik dėl veiksmų, atliktų vykdant savo pareigas.

Pasaulio banko 2013 m. atliktas vertinimas parodė, kad 84 iš nagrinėtų 88 valstybių suteikia vienokį ar kitokį imunitetą parlamento nariams, kai tam tikrą apsaugą savo ministrams suteikia mažiau nei pusė iš nagrinėtų šalių, o Mauricijus yra vienintelė šalis, kurioje ministrai turi imunitetą, tačiau parlamentarai – ne[825].

3. Valstybės vadovas

3.1. Valstybės vadovo institucijos samprata ir modeliai

Valstybės vadovo institucija yra viena svarbiausių valstybės valdžios sistemų dalių, tačiau dėl skirtingų šios institucijos modelių ir jai suteikiamų įgaliojimų įvairiose šalyse sudėtinga pateikti bendrą ir universalią šios institucijos apibrėžtį. Dažniausiai valstybės vadovas suvokiamas kaip

XI

824 Žr. Latvijos Respublikos Konstitucijos 32 ir 63 straipsnius. Pasaulio valstybių konstitucijos, II tomas, p. 549, 551.

825 Transparency International. Immunity Provisions for Ministers and Members of Parliament. Priega per internetą: https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/kproducts/2018-Immunity-Provisions-for-Ministers-and-MPs.pdf [žiūrėta 2025-02-09].

vienasmenė (retai – kolektyvinė) vykdomosios valdžios institucija, kuriai priskiriama valstybės atstovavimo funkcija vidaus politiniuose procesuose ir išorės santykiuose, taip pat kitų konstitucijoje nustatytų įgaliojimų vykdymas.

Lyginamojoje konstitucinėje teisėje išskiriami du pagrindiniai valstybės vadovo instituciniai modeliai: monarchas (karalius, sultonas, emyras ir pan.) monarchinėse valstybėse ir prezidentas respublikose. Monarchijose valstybės vadovo įgaliojimų apimtis skiriasi atsižvelgiant į monarchijos tipą: absoliutinėse monarchijose vadovas paprastai turi plačius vykdomuosius įgaliojimus, o konstitucinėse monarchijose jo funkcijos dažniausiai apsiriboja simboliniu ir reprezentaciniu vaidmeniu, nes pagrindinė valdymo atsakomybė tenka parlamentui ir vyriausybei. Respublikose prezidento vaidmuo ir galios taip pat skiriasi atsižvelgiant į valstybės valdymo formą: parlamentinėse respublikose prezidento vaidmuo daugiausia yra simbolinis ir reprezentacinis, nes vykdomosios valdžios pagrindas yra parlamentui atskaitinga vyriausybė; prezidentinėse respublikose valstybės vadovas turi didelę vykdomąją valdžią, nes yra ir valstybės, ir vyriausybės vadovas; pusiau prezidentinėse (mišriose) respublikose prezidentas dalijasi įgaliojimais su ministru pirmininku, o vykdomosios valdžios veikimas priklauso nuo jų tarpusavio bendradarbiavimo ir šalies konstitucinių nuostatų.

Valstybės vadovo institucija atspindi valdžios ir suvereniteto šaltinio sampratą, kuri neretai įtvirtinama konstitucijų preambulėse[826] arba pirmuose jų straipsniuose[827]. Jeigu valdžios šaltinis yra transcendentinis, kuo ilgus amžius buvo tikima, o kai kur ir tebėra, tai valstybės vadovo figūra

826 Turkijos Respublikos Konstitucijos preambulė. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-08-03]: <https://www.anayasa.gov.tr/media/7258/anayasa_eng.pdf>; Libano Respublikos Konstitucijos preambulė. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-08-03]: <https://www.lp.gov.lb/backoffice/uploads/files/Lebanese%20%20Constitution-%20En.pdf>.

827 Ispanijos Karalystės Konstitucija, 1 str. 2 d. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-08-03]: <https://www.senado.es/web/conocersenado/normas/constitucion/detalleconstitucioncompleta/index.html?lang=en>; Prancūzijos Respublikos konstitucija, 3 str. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-08-03]: <https://www.elysee.fr/en/french-presidency/constitution-of-4-october-1958>.

naudojasi absoliučiu imunitetu ir Prancūzijos karalius Liudvikas XVI sakydamas, kad „prancūzai negali surengti regicido“, buvo teisus[828]. Bet jei valdžios ir suvereniteto šaltinis yra tauta, tai valstybių vadovai turi būti traktuojami kaip eiliniai piliečiai egalitarinėje visuomenėje, dėl jiems patikėtų funkcijų vykdymo jie turi būti atskaitingi žmonėms. Šios valstybės vadovo sampratos įsivyravimą pasaulyje atspindi išaugusi parlamentų įtaka skiriant monarchą[829], monarchijų nykimas ir prezidento instituto plėtra[830]. Vis dėlto pabrėžtina, kad kai kuriose ir šiuo metu galiojančiose konstitucijose, pvz., 1937 m. priimtoje Airijos Konstitucijoje pripažįstamas „dieviškasis visos valdžios pagrindas“ sykiu užtikrinant valstybės vadovo atskaitomybę žmonėms pagal teisės viršenybės principą[831].

Nors mokslininkai atkreipia dėmesį į tai, kad ir šiuo metu prezidentams vis dar teikiamas monarchus primenantis statusas, vis dėlto Apšvietos epocha padėjo pamatus mėginimams teisinėmis priemonėmis pasiekti tai, ko nepavyksta politinėmis – susieti valdžią su atsakomybe[832]. Ir nors pasaulyje vis dar yra absoliutinių monarchijų, kuriose valstybių vadovai išlaiko didelę galios koncentraciją (pvz., Saudo Arabijoje, Katare, Omane),

828 Prancūzijos karaliaus Liudviko XVI regicidas tebėra visuomenės ir istorikų diskusijų objektas: nors poreikis stiprinti Respubliką „privertė“ pašalinti karalių, pagal to meto įstatymus ši procedūra nebuvo visiškai teisėta. „*Le procès de Louis XVI*“ 2011-07-26. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-08-03]: <https://www.justice.gouv.fr/actualites/actualite/proces-louis-xvi>.

829 PUMPUTIS, A. Valstybės vadovas, Lyginamoji konstitucinė teisė, Vadovėlis, 2016, MRU, p. 463.

830 1918 m. imperatoriui Vilhelmui II atsisakius sosto, Vokietija tapo Weimaro Respublika su prezidentiniu valdymu. KASPERAVIČIUS, A. BAKUTIS, R. Vokietijos istorija. Visuotinė Lietuvių enciklopedija. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-08-18]: <https://www.vle.lt/straipsnis/vokietijos-istorija/>. 1953 m. buvo nuverstas Egipto karalius Farukas I ir šalis tapo respublika su prezidentiniu valdymu. Račius, E. Bakutis, R. Egipto istorija. Visuotinė Lietuvių enciklopedija. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-08-18]: <https://www.vle.lt/straipsnis/egipto-istorija/>. 1973 m. Graikijoje buvo panaikinta monarchija ir šalis tapo respublika. JASIULEVIČIENĖ, R. ZAGRECKAS, R. KARALIUS, G. Graikijos istorija. Visuotinė Lietuvių enciklopedija. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-08-18]: < https://www.vle.lt/straipsnis/graikijos-istorija/>.

831 Airijos konstitucija. Prieiga per internetą: [žiūrėta 2024-08-17]: <https://www.irishstatutebook.ie/eli/cons/en/html#part3>.

832 DELPÉRÉE, F. La responsabilité du chef de l'État. Brèves observations comparatives. Revue française de droit constitutionnel, 2002/1 (n° 49), pp. 32-33. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-08-03]: <DOI 10.3917/rfdc.049.0031>.

šiuolaikinėse konstitucinėse demokratijose monarcho sakralumą pakeitė liaudies suvereniteto ir valdžių padalijimo principai. Vadovaujantis šiais pagrindais, respublikose prezidentu nustatytam laikotarpiui skiriamas tam tikro amžiaus sulaukęs[833], tiesioginiuose ar netiesioginiuose rinkimuose išrinktas ir kitus reikalavimus (pvz., sėslumo[834], išankstinio rinkėjų palaikymo ir kt.) atitinkantis tos šalies pilietis pagal kilmę ar gimimo vietą. Viena vertus, konstitucinėse monarchijose, kur valstybės vadovo pareigybei tenka labiau simbolinis ir reprezentacinis vaidmuo, nes vykdomąją valdžią vykdo išrinkta vyriausybė, monarchu skiriamas sostą paveldėjęs ir oficialiai valstybės religijai (jei tokia yra) priklausantis asmuo, nepaisant jo amžiaus (pvz., Jungtinėje Karalystėje, Švedijoje, Nyderlanduose, Ispanijoje). Kita vertus, yra monarchijų, kuriose valstybės vadovas yra renkamas. Toks netipinis šios institucijos modelis, pavyzdžiui, veikia Malaizijos federacinėje konstitucinėje monarchijoje. Tačiau specialią rinkimų tarybą čia sudaro devynių Malaizijos valstijų sostus paveldintys sultonai, į nacionalinį postą nustatytai penkerių metų kadencijai renkantys vieną iš savo rato[835]. Panašioms rinkiminėms monarchijoms taip pat galėtų būti priskiriamos, pavyzdžiui, Vatikano valstybė, Kambodža ir kt.

Kai kuriose šalyse valstybės vadovo institucijos veikia pagal daugiamandatės valdžios struktūros modelį. Šiam modeliui priklauso konsociacinės

833 Kandidatai į prezidentus turi būti ne jaunesni nei, pvz., Italijoje – 50 metų (Italijos Konstitucija, 84 str. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-08-18]: <https://www.senato.it/documenti/ repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf>); Lietuvoje – 40 metų (Lietuvos Respublikos Konstitucija, 78 str. Prieiga per internetą: [žiūrėta 2024-08-17] <https://www.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija.htm>); Lenkijoje – 35 metų (Lenkijos Respublikos Konstitucija, 127 str. 3 d. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-08-18]: <https://trybunal.gov.pl/en/about-the-tribunal/legal-basis/the-constitution-of-the-republic-of-poland>).

834 JAV Konstitucijoje (II, § 1) nustatytas 14 metų sėslumo cenzas. Prieiga per internetą: [žiūrėta 2024-08-04] <https://constitution.congress.gov/constitution/>. Meksikos konstitucijoje nustatyta, kad kandidatas į prezidentus turi būti gyvenantis šalyje (t. y. turėti gyvenamąją vietą) ne mažiau nei 20 metų ir visus metus iki rinkimų dienos. Ne ilgesnės nei 30 dienų pertraukos nelaikomos gyvenamosios vietos pertraukomis. Meksikos Konstitucija, 82 str. 1, 3 d. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-08-04]:<https://www.te.gob.mx/sites/default/files/consultas/2012/04/political_constitution_v2_pdf_20009.pdf>.

835 Malajų Federacijos Konstitucija, 32-36 str. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-08-18]: <https://lpr.adb.org/sites/default/files/resource/719/malaysia-constitution.pdf.pdf>.

politinės sistemos, kuriose etniškai, religiniu ar kalbiniu požiūriu susiskaldžiusią visuomenę siekiama valdyti per bendradarbiavimą tarp skirtingų grupių lyderių. Remiantis Bosnijos ir Hercegovinos Konstitucijos 5 str., prezidentūros pirmininko pareigas kas 8 mėnesius per ketverių metų kadenciją rotacijos būdu eina trys nariai (bosnis, serbas ir kroatas), kuriuos tiesiogiai renka tauta: Bosnijos ir Hercegovinos federacijos rinkėjai renka bosnį ir kroatą, o Serbų Respublikos rinkėjai – serbą[836]. Šveicarijos Konstitucijos 175 str., nustato, kad Federalinei tarybai, sudarytai iš septynių narių, vadovauja kasmet rotacijos būdu išrenkamas prezidentas. Tarybos nariai renkami paprasta abiejų federalinių rūmų balsų dauguma. Kadangi vokiečiakalbė bendruomenė sudaro didžiausią šalies gyventojų dalį, tai galėtų lemti jos vyravimą, tačiau tradiciškai Federalinėje taryboje užtikrinamas įvairių kalbinių ir regioninių grupių, kurių atstovai dažniausiai gauna bent dvi vietas, atstovavimas[837]. San Marinas turi unikalią ir vieną seniausių pasaulyje sistemą, pagal kurią renkami du vienodas galias ir atsakomybę turintys kapitonai-regentai (*Capitani Reggenti*). Siekiant užtikrinti pusiausvyrą ir išvengti per didelės valdžios koncentracijos vieno asmens rankose, kapitonus-regentus (tradiciškai vieną iš kairiųjų, o kitą iš dešiniųjų politinių jėgų) renka Didžioji ir Bendroji Tarybos (*Consiglio Grande e Generale*) du kartus per metus[838]. Remiantis 1993 m. Andoros Konstitucija, formalūs valstybės vadovai yra koprincais vadinami Urgelio vyskupas ir Prancūzijos prezidentas, tačiau realią šalies vykdomąją valdžią vykdo ministras pirmininkas. Abiems koprincams Andoroje

836 Bosnijos ir Hercegovinos Konstitucija. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-08-03]: <https://www.ustavnisud.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_engl.pdf>.

837 Federalinė Šveicarijos Konfederacijos konstitucija. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-08-03]: <https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/1999/404/20210307/en/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-1999-404-20210307-en-pdf-a-1.pdf >.

838 „The Captains Regent - Historical background“. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-08-18]: <https://www.reggenzadellarepubblica.sm/pub1/ReggenzaSM/en/Capitani_Reggenti/Storia.html>.

atstovauja delegatai[839]. Tokia valstybės vadovo institucija Andoroje atsirado po 1278 m. susitarimo tarp Urgello vyskupo (Ispanijoje) ir Foix grafų (Prancūzijoje), kuriuo buvo siekiama išspręsti ginčus dėl Andoros kontrolės. Remiantis šiuo susitarimu, valdžia buvo padalyta tarp dviejų lygių vadovų taip siekiant užtikrinti, kad nei Prancūzija, nei Ispanija neturėtų vyraujančio vaidmens Andoroje, tačiau būtų išlaikoma stipri tarptautinė apsauga ir garantijos konfliktams išvengti ir nepriklausomybei išlaikyti[840].

Parlamentinės sistemos, kuriose nėra nei prezidento, nei realią valdžią turinčio monarcho, bet vykdomąją valdžią vykdo ministras pirmininkas, yra plačiai paplitusios Britų Sandraugos šalyse (pvz., Australijoje, Kanadoje, Naujojoje Zelandijoje). Šis valdymo modelis užtikrina demokratinį valdymą ir parlamento kontrolę vykdomajai valdžiai, sykiu išlaikant simbolinį ryšį su Didžiosios Britanijos monarchija[841].

3.2. Valstybės vadovo pareigų užėmimo būdai

Valstybės vadovo funkcijų perdavimą reglamentuojančiomis taisyklėmis siekiama išvengti valdžios vakuumo ir užtikrinti valstybės valdymo tęstinumo (pastovumo) principą. Respublikose tai įgyvendinama įvairiomis valstybės vadovo rinkimų sistemomis, o monarchijas šiuo požiūriu iliustruoja gerai žinoma patarlė „Karalius mirė, tegyvuoja karalius“, nes minėto tikslo siekiama sosto paveldėjimą reglamentuojančiomis

839 Andoros Konstitucija, 1, 2, 48, 72 str. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-08-18]: <https://www.constituteproject.org/constitution/Andorra_1993.pdf?lang=en>.

840 Žr. BUENO SALINAS, S., PÉREZ-MADRID, F. Religion and the Secular State in Andorra. In: *Religion and the secular state: national reports*. Donlu D. Thayer, Universidad Complutence de Madrid, 2015, p. 57-59 Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-08-18]: https://classic.iclrs.org/content/blurb/files/Andorra.2.pdf; Spanish yearbook of international law, Editors. Andorran Diplomatic Practice, Treaties and other International Agreements to which Andorra is a Party. *Spanish Yearbook of International Law Online*, 1999, 4.1, p. 242-3. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-08-05]: <https://doi.org/10.1163/221161296X00055>.

841 PUMPUTIS, A. Valstybės vadovas, Lyginamoji konstitucinė teisė, Vadovėlis, 2016, MRU, p. 463.

taisyklėmis[842].

Sosto užėmimo monarchijose būdai. „Monarchija iš esmės yra paveldima institucija.“[843] Įvairios sosto paveldėjimo sistemos, taikytos skirtingais istorijos laikotarpiais, atspindėjo to meto religinį, politinį ir teisinį kontekstą, o šiam kintant monarchijos buvo priverstos keistis, kad išliktų. Griežti sosto paveldėjimo modeliai, kaip antai *Salijų įstatymas* (*Salic law*), kuris visiškai eliminavo moteris iš paveldėjimo ir sostą paveldėti leido tik vyrams pagal vyrišką (agnatinę) giminystės liniją[844], ilgainiui išnyko. Kitos taisyklės, pavyzdžiui *vyriškoji primogenitūra*, pagal kurią vyriausias monarcho sūnus ir jo palikuonys turi pirmenybę į sostą prieš savo brolius ir seseris bei jų palikuonis ir visi sūnūs turi pirmenybę prieš dukteris, o šios gali paveldėti sostą tik nesant gyvų brolių ir teisėtų mirusių brolių palikuonių, nors daugelyje šalių buvo pakeistos, vis dėlto kai kur, pvz., Monake ir Ispanijoje, išliko[845]. Nuo XI a. tokia sosto paveldėjimo tradicija galiojo Anglijoje, nors jos ne visada buvo laikomasi. 1701 m. *Act of Settlement* buvo labai svarbus užtikrinant protestantų įpėdinystę į Didžiosios Britanijos sostą ir įtvirtinant konstitucinę monarchiją. Remiantis 1689 m. Teisių biliu, kuriuo buvo įtvirtinta parlamentinė monarchijos kontrolė, šiuo aktu Hanoverio princesė Sofija ir jos įpėdiniai protestantai buvo paskirti įpėdiniais aplenkiant pretendentus katalikus. Taip buvo išspręsti neaiškumai po Marijos II, Vilhelmo III ir karalienės Anos įpėdinio

842 DELPÉRÉE, F. La responsabilité du chef de l'État: brèves observations comparatives, *Revue française de droit constitutionnel* 2002/1 (n° 49), p. 33. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-08-05]: <https://doi.org/10.3917/rfdc.049.0031>.

843 VAN VULPEN, B., SCHERPENISSE, J., VAN TWIST, M. Time to turn over the crown: A temporal narrative analysis of royal leadership succession. *International Journal of Public Leadership*, 2020, 16(1), 44. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-12-13]: <https://doi.org/10.1108/IJPL-03-2019-0010>.

844 Šia taisykle buvo reguliuojamas Prancūzijos monarchijos paveldėjimas, todėl Prancūzijoje niekada nebuvo karalienių, išskyrus karalienes-konsortes. BOGDANOR, V., The Monarchy and the Constitution, Oxford, 1997; online edn, *Oxford Academic*, 1 Nov. 2003), p. 42-43. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-12-13]: <https://doi.org/10.1093/0198293348.001.0001>.

845 Plg. VAN VULPEN, B., SCHERPENISSE, J., VAN TWIST, M. Time to turn over the crown: A temporal narrative analysis of royal leadership succession. *International Journal of Public Leadership*, 2020, 16(1), 44. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-12-13]: <https://doi.org/10.1108/IJPL-03-2019-0010>.

mirties. Akte taip pat buvo nustatytos sąlygos: sosto negalėjo paveldėti nė vienas katalikas ar asmuo, vedęs katalikę, ir valdovai privalėjo palaikyti Anglijos, o vėliau ir Škotijos Bažnyčią[846]. *Act of Settlement* oficialiai buvo Jungtinės Karalystės įstatymas iki 2013 m., kai, siekdami panaikinti jam būdingą diskriminaciją, keturių Karalystę sudarančių tautų parlamento atstovai nutarė pereiti prie absoliučios primogenitūros taisyklės leidžiant su katalikais susituokusiems asmenims išlikti sosto paveldėjimo linijoje. Tačiau draudimas paveldėti sostą Romos katalikams oficialiai išlieka[847]. Kitos Europos monarchijos jau anksčiau perėjo prie lyčių atžvilgiu neutralios sosto paveldėjimo tvarkos – absoliučios primogenitūros teisės, pagal kurią sostas atitenka vyriausiam valdovo vaikui neatsižvelgiant į jo lytį. Nuo 1980 m. tokia tvarka galioja Švedijoje; nuo 1983 m. – Nyderlanduose; 1990 m. įsigaliojo Norvegijoje, 1991 m. – Belgijoje, 2009 m. – Danijoje[848], nuo 2012 m. – Liuksemburge[849]. Tačiau siekdamos išlaikyti savo vaidmenį visuomenėje, monarchijos vis dar susiduria su iššūkiu suderinti tradicines vertybes su šiuolaikiniais žmogaus teisių standartais.

Pasaulyje plintant demokratiniam valdymui, vis dėlto kartu su naujomis prezidentinių ir pusiau prezidentinių respublikų konstitucijomis daugelyje šalių įsitvirtino valstybių vadovų rinkimų sistemos kaip jų valdžios legitimumo šaltinis[850]. Respublikose valstybės vadovo rinkimai yra: 1) netiesioginiai rinkimai, kuriuos galima suskirstyti į dvi grupes: a) piliečiai

846 The Act of Settlement. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-12-13]: <https://www.royal.uk/act-settlement-0>.

847 Royal Succession. History.com editors. Last Updated: May 4, 2023, Original Published Date: July 26, 2017. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-12-08]: https://www.history.com/topics/european-history/royal-succession.

848 Dänemark: Prinzessinnen bekommen gleiche Thron-Chancen. Spiegel Online. 7 June 2009. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-12-14]: <https://www.spiegel.de/panorama/leute/daenemark-prinzessinnen-bekommen-gleiche-thron-chancen-a-629069.html?sara_ref=re-em-em-sh>.

849 New Ducal succession rights for Grand Duchy. Luxemburger Wort.Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-12-14]: <http://www.wort.lu/en/luxembourg/new-ducal-succession-rights-for-grand-duchy-4f60cf15e4b047833b93fca0.

850 FIX-FIERRO, H., SALAZAR-UGARTE, P., Presidentialism. Iš Rosenfeld, M., Sajó, A. (eds), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, 2012, Oxford Academic, p. 629. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-08-05]: https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199578610.013.0031>.

renka rinkikus, o rinkikų kolegija išrenka prezidentą; b) prezidentą renka nuolatinė atstovaujamoji institucija-parlamentas (kartais su papildymais); ir 2) tiesioginiai rinkimai.

Visuotinės netiesioginės (daugiapakopės) rinkimų teisės atveju piliečiai tiesiogiai nebalsuoja už valstybės vadovą, bet renka atstovus savo rinkimų teisei įgyvendinti. Pavyzdžiui, kiekviena JAV valstija turi rinkikų skaičių, proporcingą jos gyventojų skaičiui ir piliečiai balsuoja už rinkikų kolegijos narius[851]. Vokietijoje Federalinį prezidentą renka Federalinis Susirinkimas, kurį sudaro Bundestago (žemųjų parlamento rūmų) nariai ir vienodas skaičius narių, kuriuos pagal proporcinio atstovavimo principą renka žemių parlamentinės asamblėjos[852]. Indijoje prezidentą renka rinkikų kolegija, kurią sudaro abejų parlamento rūmų išrinktieji nariai ir išrinkti valstijų įstatymų leidžiamųjų susirinkimų nariai[853]. Italijoje Respublikos prezidentą renka jungtinėje sesijoje posėdžiaujantis parlamentas, kurį sudaro abejų Italijos parlamento rūmų (Deputatų rūmų ir Senato) nariai, taip pat regioniniai delegatai[854]. Graikijoje prezidentą renka parlamentas (*Vouli ton Ellinon*)[855]; Vengrijoje – nacionalinė asamblėja[856]. Turkijoje iki 2014 m. prezidentą rinkdavo parlamentas, tačiau nuo to laiko buvo pereita prie tiesioginių visuotinių valstybės vadovo rinkimų

851 JAV Konstitucija, II, § 1. Prieiga per internetą: [žiūrėta 2024-08-18] <https://constitution.congress.gov/constitution/>.

852 Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinis Įstatymas, 54 str., 1, 3. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-08-05]: <https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/>.

853 Indijos Konstitucija, 54, a, b. Prieiga per internetą: [žiūrėta 2024-08-15] <https://cdnbbsr.s3waas.gov.in/s380537a945c7aaa788ccfcdf1b99b5d8f/uploads/2024/07/20240716890312078.pdf>.

854 Italijos Konstitucija, 83 str. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-08-05]: <https://www.senato.it/documenti/ repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf>.

855 Graikijos Konstitucija, 32 str. 1. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-08-18]: <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/THE%20CONSTITUTION%20OF%20GREECE.pdf>.

856 Pagrindinis Vengrijos Įstatymas, 10 str. 1 d. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-08-05]: <https://www.parlament.hu/documents/125505/138409/Fundamental+law/73811993-c377-428d-9808-ee03d6fb8178>.

sistemos[857]. Kinijos Liaudies Respublikoje prezidentą renka aukščiausias įstatymų leidybos organas – Nacionalinis liaudies kongresas[858]. Įprastai tokiais atvejais valstybės vadovas renkamas iš parlamento narių (pvz., Latvijoje ir Italijoje[859]), kai kuriais atvejais – iš vykdomosios institucijos narių (pvz., Šveicarijos Federalinėje taryboje[860]), tačiau kai kuriose šalyse konstitucijos leidžia rinkti eilinius piliečius (pvz., Vokietijoje[861]).

Netiesioginiai valstybės vadovo rinkimai gali būti vertinami kaip rinkėjų įtakos racionalizavimas „baiminantis, kad rinkėjų masė nėra pakankamai apsišvietusi arba rizikuoja būti suklaidinta“[862]. Viena vertus, manoma, kad atstovų tarpininkavimas laiduoja labiau pamatuotą sprendimų priėmimo procesą ir užkerta kelią staigiems pokyčiams, kuriuos galėtų lemti lengvabūdiška ar neinformuota visuomenės nuomonė[863]. Kita vertus, ši rinkimų sistema gali būti vertinama kaip nepasitikėjimo visuomenės daugumos sprendimu išraiška[864]. Jeigu netiesioginė (daugiapakopė) valstybės vadovo rinkimų sistema išreiškia piliečių valios „apdorojimą“,

857 Turkijos Konstitucija, 101 str. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-08-18]: <https://www.anayasa.gov.tr/media/7258/anayasa_eng.pdf>.

858 Kinijos Liaudies Respublikos Konstitucija, 79 str. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-08-18]: <https://english.www.gov.cn/archive/lawsregulations/201911/20/content_WS5ed8856ec6d0b3f0e9499913.html>.

859 Latvijos Konstitucija, 35, 36 str. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-08-05]: < https://likumi.lv/ta/en/en/id/57980>; Italijos Konstitucija, 83 str. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-08-05]: <https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf>.

860 Šveicarijos Konstitucija, 176 str. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-08-05]: <http://www.admin.ch/ch/e/rs/1/101.en.pdf>.

861 Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinis Įstatymas, 54 str. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-08-05]: <https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/>.

862 AMOR, A. ARDANT, P. ROUSSILLON, H., Éloge du scrutin indirect. *Le suffrage universel*. Presses de l'université des sciences sociales de Toulouse, 1994, p. 155. Prieiga per internetą: [žiūrėta 2024-08-05]: <https://doi.org/10.1017/S0008423900019181>.

863 DAUGERON, B. La notion de suffrage universel « indirect ». *Revue Française d'Histoire des Idées Politiques* 2013/2 (N° 38), Éditions Picard, p. 331. Prieiga per internetą: [žiūrėta 2024-08-15]: <https://www.cairn.info › load_pdf.php?download=1&ID_ARTICLE=RFHIP_038_0329>.

864 AMOR, A. ARDANT, P. ROUSSILLON, H., Éloge du scrutin indirect. *Le suffrage universel*. Presses de l'université des sciences sociales de Toulouse, 1994, p. 155. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-08-05]: <https://doi.org/10.1017/S0008423900019181>.

galima klausti, ar ji vis dar gali būti laikoma visuotine. Ar tai veikiau nereiškia tam tikro pradinio rūšiavimo pagal gebėjimus balsavimo sistemoje, kuri turėtų būti atvira, dar prieš pradedant taikyti atstovaujamajai demokratijai būdingus suvereno valios atstovavimo mechanizmus?[865]

Visuotinės tiesioginės rinkimų teisės atveju kandidatai renkami tautos piliečių balsų dauguma, taikant vieno arba dviejų turų balsavimo sistemą. Tokiai prezidentinėse ar pusiau prezidentinėse respublikose dažniausiai taikomai rinkimų sistemai būdingas partijų įtakos ribojimas, todėl ji vertinama kaip visuomenės konsolidavimo metodas. Remiantis šia sistema, potencialiai visų politinių pažiūrų atstovai gali dalyvauti pirmajame rinkimų ture neieškodami kompromiso dėl vienijančios politinės linijos (priešingai nei, pavyzdžiui, yra JAV partijų pirminiuose rinkimuose). Kai kuriais atvejais kartu su prezidentu renkamas ir viceprezidentas (pvz., JAV, Argentinoje ir Brazilijoje). Rinkimų tvarką reguliuojantys teisės aktai numato, kiek balsų būtina surinkti norint laimėti pirmajame rinkimų ture. Atsižvelgiant į labiausiai paplitusią taisyklę, kuri taikoma, pvz., Prancūzijoje, Portugalijoje, Brazilijoje, reikia absoliučios daugumos (daugiau nei 50 proc.) balsų. Tačiau kai kurios šalys taiko papildomus kriterijus ir kitokias ribas. Kenijoje, kad būtų išrinktas pirmajame ture, kandidatas turi surinkti ne mažiau nei 50 proc. balsų ir bent 25 proc. balsų 24-iose iš 47-ių apygardų[866]; Argentinoje – ne mažiau nei 45 proc. balsų, arba 40 proc. balsų, ir ne mažesnę kaip 10 procentinių punktų persvarą prieš antroje vietoje atsidūrusį kandidatą[867]. Kosta Rikoje pirmajame ture kandidatas turi gauti bent 40 proc. balsų[868]. Jei nė vienas kandidatas

865 DAUGERON, B., La notion de suffrage universel « indirect ». *Revue Française d'Histoire des Idées Politiques* 2013/2 (N° 38), Éditions Picard, p. 333-334. Prieiga per internetą: [žiūrėta 2024-08-15]: <https://www.cairn.info › load_pdf.php?download=1&ID_ARTICLE=RFHIP_038_0329>.

866 Kenijos Konstitucija, 138 str. 4, a, b. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-08-05]: < http://www.parliament.go.ke/sites/default/files/2017-05/The_Constitution_of_Kenya_2010.pdf >.

867 Argentinos konstitucija, II, 97, 98. Prieiga per internetą: [žiūrėta 2024-08-15] <http://www.biblioteca.jus.gov.ar/Argentina-Constitution.pdf>.

868 Kosta Rikos Konstitucija, 138 str. Prieiga per internetą: [žiūrėta 2024-08-15] <https://www.constituteproject.org/constitution/Costa_Rica_2020>.

nepasiekia šių rezultatų, rengiamas antrasis turas tarp dviejų daugiausiai balsų surinkusių kandidatų.

Europos klasikinių parlamentinių respublikų vyriausybių nestabilumas mokslinėje literatūroje įvardijamas kaip viena iš priežasčių, paskatinusių šalis pereiti nuo netiesioginės prie tiesioginės valstybės vadovo rinkimų sistemos, ypač tarpukario ir pokario laikotarpiais. Tai paskatino ieškoti tvirtos ir įtakingos prezidento figūros. Vokietija buvo pirmoji šalis, 1919 m. pasirinkusi ir 1925 m. surengusi tiesioginius prezidento rinkimus, vėliau, 1928 m., – Portugalija, 1929 m. – Austrija, 1934 m. – Estija, 1962 m. – Prancūzija. Kitas veiksnys – prezidentinėse, ypač Lotynų Amerikos respublikose, netiesioginiai rinkimai imti laikyti oligarchine priemone. Tai paskatino laipsnišką perėjimą prie tiesioginių rinkimų, kurio iliustracija gali būti Čilė. 1925 m. šalis perėjo prie tiesioginių rinkimų sistemos, tačiau Kongresas išlaikė valstybės vadovo rinkimo teisę iš dviejų stipriausių kandidatų, jei nė vienas iš jų nesurinktų daugumos visuotiniuose tiesioginiuose rinkimuose. Galiausiai 1980 m. šioje šalyje buvo panaikinta bet kokia Kongreso kišimosi galimybė[869].

Visuotinės prezidento rinkimų teisės koncepcija peržengia politinių sistemų ribas ir tinka visoms valdymo formoms, todėl ji taikoma ne tik demokratinėse prezidentinėse ir parlamentinėse, bet ir nedemokratinėse valstybėse. Šią procedūrą dažnai renkasi diktatoriai autoritariniam valdymui įteisinti[870]. Todėl visuotiniai tiesioginiai valstybės vadovo rinkimai savaime neužkerta kelio tokiems politiniams posūkiams, o kartais net gali tapti politinių ir teisinių konfliktų šaltiniu arba drastišku politinės ir institucinės tvarkos supaprastinimu[871]. Rinkimų procesui būdinga

869 BLAIS, A., MASSICOTTE, L., DOBRZYNSKA, A., Direct Presidential Elections: a World Summary. *Electoral Studies*, 1997/16, No. 4, p. 443. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-08-05]: <https://doi.org/10.1016/S0261-3794(97)00020-6>.

870 FALL, I.M. Some Reservations about the Election of the President by Universal Suffrage. The Taboos in the Democratic Nomination of Rulers. Afrique contemporaine 2012, 242/2, p. III. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-08-05]: <https://doi.org/10.3917/afco.242.0099>.

871 *Ibid.*

konkurencija ir ginčai gali disfunkciškai paveikti ypač silpnas demokratijas[872]. O riboto politinių partijų poveikio galimybės tokiuose rinkimuose gali tapti prielaida sudėtingo politinio proceso redukavimui iki politinės rinkodaros reklamuojamo žymaus lyderio. Toks politikos supaprastinimas partijas paverčia vienam lyderiui tarnaujančiomis „prezidentinėmis" politinėmis jėgomis[873]. Pavyzdžiu čia gali būti Angolos Konstitucijos kūrimo ir jos pataisų procesai[874].

Yra keletas pavyzdžių, kai tiesioginės prezidento rinkimų teisės buvo atsisakoma: 1939 m. Haityje, 1959 m. Portugalijoje, 1961 m. ir 1967 m. Brazilijoje. Tačiau dauguma šių pokyčių vyko autoritarinėje aplinkoje ir vėliau tiesioginiai rinkimai buvo atkurti. Aptariamos valstybės vadovo rinkimų formos populiarumą visuomenėse iliustruoja 1962 m. Prancūzijoje surengtas referendumas, kuriame prezidentas Ch. de Gaulle'is kovojo prieš daugumą parlamentinių partijų ir sėkmingai laimėjo[875].

3.3. Valstybės vadovo įgaliojimų trukmė

Ch. de Montesquieu suformuluota valdžios įgaliojimų apimties ir trukmės aksioma (kuo didesnė valdžia, tuo trumpiau ji turi valdyti), papildanti valdžios kaitumo idėją, tapo siekiamybe absoliučioje daugumoje pasaulio valstybių modeliuojant prezidentų konstitucinį statusą[876]. Konstituciniai reikalavimai periodiškai rengti rinkimus (vadinamoji *pro tempore* taisyklė) yra vienas esminių demokratiją apibrėžiančių elementų,

872 FALL, I.M. Some Reservations about the Election of the President by Universal Suffrage. The Taboos in the Democratic Nomination of Rulers. *Afrique contemporaine* 242/2, 2012, p. X. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-08-05]: <https://doi.org/10.3917/afco.242.0099>.

873 *Ibid.*

874 AMUNDSEN, I. Always top-down: Constitutional reforms in Angola. *CMI Working Paper*, Bergen: Chr. Michelsen Institute, 2021:09, p. 9. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-08-19]: <https://www.cmi.no/publications/file/8079-always-top-down-constitutional-reforms-in-angola.pdf>.

875 BLAIS, A., MASSICOTTE, L., DOBRZYNSKA, A., Direct Presidential Elections: a World Summary. *Electoral Studies*, 1997/16, No. 4, p. 443. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-08-05]: <https://doi.org/10.1016/S0261-3794(97)00020-6>.

876 VARAŠKA, M. Valstybės vadovo įgaliojimų trukmės problema valstybės valdymo formose: lyginamasis aspektas. Daktaro disertacija, 2012, MRU, p. 164.

leidžiančių ją atskirti nuo kitų režimo tipų. Optimali valstybės vadovų kadencijų sistema suderina piliečių lūkestį, kad jų išrinkti vadovai efektyviai spręstų neatidėliotinus klausimus, ir poreikį, kad vadovams būtų suteikta pakankamai laiko įgyvendinti ilgalaikę ir tvarią politiką. Tokią pusiausvyrą išlaikantys kadencijų ribojimai įgalina žmonių toleranciją valdžiai – tiek už ją balsavusių, tiek ir opozicijos šalininkų[877].

Pagrindiniuose konstitucinių monarchijų teisės aktuose ne visada *expressis verbis* nurodoma monarcho teisė valdyti iki gyvos galvos arba abdikcijos. Tačiau tai dažnai numanoma monarchijos tradicijose ir jos santykiuose su kitomis valdžios šakomis. Tokių politinių sistemų „sėkmingumą paaiškina atvirkščiai pritaikyta Montesquieu valdžios įgaliojimų / trukmės priklausomybės aksioma. Iš monarcho atėmus daugelį jo turėtų galių, šios institucijos įgaliojimų reikšmė tapo tokia menka, jog jos įgaliojimų trukmė netrukdo viešpatauti Tautos suvereniteto, valdžių padalijimo ir konstitucijos viršenybės principams“[878].

Dera akcentuoti, kad pasaulyje plintančios demokratizacijos esminis institucinis bruožas, įtvirtintas kartu su naujomis prezidentinėmis ir pusiau prezidentinėmis konstitucijomis, buvo valstybės vadovo kadencijų apribojimai[879]. Taip buvo siekiama atgrasyti nuo autoritarinių polinkių ir teigiamai paveikti jaunas demokratijas. Valstybių vadovų kadencijų trukmę reglamentuojančios Konstitucinės taisyklės skiriasi: nuo nustatytos vienos galimos kadencijos ribos iki jokių ribojimų galimų kadencijų skaičiui netaikymo. Tarp šių kraštutinumų esama įvairių galimybių, diferencijuojamų pagal kadencijų eiliškumo skaičiavimo taisykles.

Viena kadencija be perrinkimo galimybės. Šis konstitucinis apribojimas skatina valstybių vadovus įgyvendinti savo politiką per ribotą

877 LINZ, JUAN J. Democracy's Time Constraints. *International Political Science Review* 1998, 19/1, p. 20-1. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-08-15]: < https://doi.org/10.1177/019251298019001002>.

878 VARAŠKA, M. Valstybės vadovo įgaliojimų trukmės problema valstybės valdymo formose: lyginamasis aspektas. Daktaro disertacija, 2012, MRU, p. 165-166.

879 HEYL, CH. LIANOS, M. Contested, violated but persistent: presidential term limits in Latin America and sub-saharan Africa, p. 1, *Democratization*, 2021, 29 (1), p. 1. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-08-15]: <https://doi.org/10.1080/13510347.2021.1997991>.

laiką, taip apribojant jų galimybes vykdyti ilgalaikes darbotvarkes. Be to, tai skatina juos teikti pirmenybę politinio palikimo kūrimui ir greitų permainų įgyvendinimui kadencijos pabaigoje. Tokia sistema vertinama dėl jos vaidmens skatinant demokratinę valdžios rotaciją ir mažinant diktatūros pavojų, tačiau kritikuojama kaip labiau skatinanti siekti greitų rezultatų vietoj ilgalaikės ir tvarios politikos.

Viena šešerių metų kadencija (*sexenio*) be perrinkimo galimybės yra įtvirtinta 1917 m. Meksikos Konstitucijos 83 straipsnyje. Prezidento perrinkimo ribojimas Meksikoje atsirado 1910–1920 m. revoliucijos laikais. Revoliuciją paskatino daugiau nei tris dešimtmečius trukęs, beveik nepertraukiamas prezidento Porfirio Díazo valdymas. Po jo nušalinimo naujoji politinė sistema buvo sukurta siekiant išvengti analogiškų pasikartojimų. *Sexenio* nuostata išliko nepakitusi ir po 1990 m. demokratinių permainų[880], tapo reikšmingu Meksikos politinės sistemos valdymo dinamikos aspektu[881].

Viena kadencija su perrinkimo galimybe praėjus tam tikram laikui. Toks konstitucinis valstybės vadovo kadencijų ribojimas laikomas kompromisu tarp siekio išsaugoti lygiateisišką politinę rinką ir rinkėjų pasirinkimo ribojimo[882]. Tai subalansuotas požiūris į naują rinkiminę kampaniją, nes eliminuojama pareigas einančio valstybės vadovo pranašumo

880 HEYL, CH. LIANOS, M. Contested, violated but persistent: presidential term limits in Latin America and sub-saharan Africa, p. 1, *Democratization*, 2021, 29 (1), p. 7. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-08-15]: <https://doi.org/10.1080/13510347.2021.1997991>.

881 Meksikoje politinių kadencijų sistema sukurta siekiant užtikrinti stabilumą ir sudaryti sąlygas valdžios atstovų rotacijai skirtingais intervalais, taip palaikant skirtingų valdžios lygių pusiausvyrą. Prezidento ir valstijų gubernatorių kadencijos trunka šešerius metus, tačiau jos nesutampa. Šis nesutapimas padeda užtikrinti, kad atskiro rinkimų ciklo metu būtų koncentruojamasi į konkrečius valdžios lygmenis, ir sumažina riziką, kad nacionalinė politika pernelyg paveiks vietinius rinkimus. Senatorių kadencijos taip pat trunka šešerius metus ir jų rinkimai paprastai sutampa su prezidento rinkimais. Šis ciklas leidžia užtikrinti stabilų vadovybės perdavimą federaliniu lygmeniu ir išlaikyti ilgalaikę politikos kryptį. Deputatų rinkimai vyksta kas trejus metus. Tai leidžia nuolat atnaujinti Atstovų Rūmų sudėtį ir reaguoti į visuomenės poreikius bei politinius pokyčius trumpesniu laikotarpiu.

882 GINSBURG, T., MELTON, J., ELKINS, Z. On the Evasion of Executive Term Limits. *William and Mary Law Review*, 52 (2011), p. 1827. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-08-15]: <https://ssrn.com/abstract=1683594>.

prieš konkurentus problema, sykiu vertinant buvusių vadovų patirtį, nes leidžiama jiems grįžti į postą, jei žmonės po pertraukos vėl juos išrinktų. Pareigas einantys valstybės vadovai turi pranašumą politinėje konkurencijoje su opozicija dėl darbotvarkės kontrolės, didesnio žiniasklaidos dėmesio ir valdžios priemonių bei išteklių valdymo[883]. A. Przeworskis, išsamiai išnagrinėjęs istorinius duomenis apie daugumą nacionalinio lygmens rinkimų pasaulyje nuo 1788 m. iki 2008 m., nustatė, kad 70 proc. rinkimų laimėjo jų metu pareigas ėję asmenys (asmuo, partija arba vyriausybės paskirtas įpėdinis)[884]. Taigi ši valstybės vadovo rinkimų sistema yra veiksminga siekiant skatinti aukščiausiųjų pareigūnų kaitą, naujas idėjas ir lyderystę. Tačiau tai gali lemti politikos sutrikimus ir nestabilumą, apsunkinti ilgalaikių planų įgyvendinimą. Tiesioginių kadencijų ribojimas nors ir mažiau nei tada, kai perrinkimas apskritai draudžiamas, vis tiek gali skatinti trumpalaikius valstybės vadovo pasiekimus ir mažinti atsakomybę dėl ilgalaikių rezultatų.

Tokio konstitucinio reguliavimo pavyzdžiai veikia Kosta Rikoje ir Čilėje. Čia prezidentas gali būti renkamas vienai ketverių metų kadencijai ir perrenkamas gali būti tik po to, kai praleidžia bent dvi kadencijas iš eilės Kosta Rikoje[885] ir bent vieną kadenciją Čilėje[886].

Iš eilės einančios kelios kadencijos be perrinkimo galimybės. Tai dar vienas būdas, kuriuo siekiama užkirsti kelią autoritariniams režimams atsirasti ir skatinti reguliarią vykdomosios valdžios vadovų rotaciją ir naujas idėjas. Tokio reguliavimo modelio esmė, kad asmuo gali būti išrenkamas prezidentu keletą kartų iš eilės (dažniausiai du kartus) be

883 HEYL, CH. LIANOS, M. Contested, violated but persistent: presidential term limits in Latin America and sub-saharan Africa, p. 1, *Democratization*, 2021, 29 (1), p. 3. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-08-15]: <https://doi.org/10.1080/13510347.2021.1997991>.

884 PRZEWORSKI, A. Acquiring the Habit of Changing Governments Through Elections. *Comparative Political Studies*, 2015, 48/1, p. 104. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-08-15]: <https://doi.org/10.1177/0010414014543614>.

885 Kosta Rikos Respublikos Konstitucija, 132, str. 1 d. Prieiga per internetą: [žiūrėta 2024-08-15] <https://www.constituteproject.org/constitution/Costa_Rica_2020>.

886 Čilės Respublikos Konstitucija, 25 str. Prieiga per internetą: [žiūrėta 2024-08-15] <https://www2.tribunalconstitucional.cl/wp-content/uploads/2022/04/Chilean_Constitution_2021.pdf>.

pertraukų, tačiau po šių kadencijų daugiau nebegali būti renkamas net ir po pertraukos. Viena vertus, toks modelis sudaro palankesnes sąlygas tvariai politikai kurti. Kita vertus, antrosios valstybių vadovų kadencijos vykdoma politika gali būti drąsesnė arba mažiau veiksminga dėl sumažėjusios priklausomybės nuo visuomenės nuomonės.

Prie šio modelio galima priskirti JAV konstitucinį reguliavimą. Remiantis JAV Konstitucija prezidentu tas pats asmuo gali būti renkamas dvi ketverių metų kadencijas. Ši tradicija prasidėjo nuo pirmojo JAV prezidento G. Washingtono, kurio atsistatydinimas po dviejų kadencijų (1789 m. iki 1797 m.) daugiau nei šimtmečiui sukūrė precedentą, kurį sulaužė F. D. Rooseveltas – vienintelis JAV prezidentas, išrinktas keturioms kadencijoms (1933–1945 m.). Tai paskatino susirūpinimą dėl galios koncentracijos ir formalios ribos poreikio[887]. Todėl 1947 m. Kongresas priėmė, o 1951 m. valstijos ratifikavo 22-ąją JAV Konstitucijos pataisą, pagal kurią joks asmuo negali būti renkamas į prezidento pareigas daugiau nei du kartus[888]. Kadangi nėra imperatyvaus iš eilės ir ne iš eilės einančių kadencijų atskyrimo, ši nuostata turėtų būti aiškinama kaip nustatanti apribojimą perrinkti po dviejų iš eilės einančių kadencijų, taip pat po dviejų ne iš eilės einančių kadencijų. Iki 2008 m. Prancūzijos Respublikos Konstitucijos pataisų septynerius metus trunkančios prezidento kadencijos nebuvo ribojamos. Tačiau 2000 m. rugsėjo 24 d. referendumu kadencija buvo sutrumpinta iki penkerių metų, o 2008 m. liepos 23 d. Konstitucijos 6 str. pataisomis buvo įvestas prezidento kadencijų ribojimas iki dviejų iš eilės[889].

Kai kurios šalys turi arba turėjo išimčių, leidžiančių skirtingą kadencijų skaičių. Pavyzdžiui, Seišelių Konstitucija nuo 1993 m. leido prezidentui eiti tris kadencijas iš eilės. Tačiau 2016 m. priimtomis Konstitucijos

887 VARAŠKA, M. Valstybės vadovo įgaliojimų trukmės problema valstybės valdymo formose: lyginamasis aspektas, Daktaro disertacija, 2012, MRU, p. 83.

888 JAV Konstitucija. Prieiga per internetą: [žiūrėta 2024-08-17] <https://constitution.congress.gov/constitution/>.

889 Prancūzijos Respublikos Konstitucija, 6 str. Prieiga per internetą: [žiūrėta 2024-08-15]: <https://www.elysee.fr/la-presidence/la-constitution-de-la-cinquieme-republique>.

pataisomis buvo pakeistas 52 str. ir nustatyta, kad nė vienas asmuo negali būti renkamas prezidentu daugiau kaip du kartus[890]. Turkijos prezidento kadencijų trukmė ir jų ribojimai per pastaruosius dešimtmečius pasikeitė po 2007 m. ir 2017 m. Konstitucijos pataisų. Iki 2007 m. Turkijos prezidento kadencija truko septynerius metus be galimybės būti perrinktam. Prezidentą rinko parlamentas, o ne tiesiogiai rinkėjai. 2007 m. Konstitucijos pataisomis buvo įvesti tiesioginiai prezidento rinkimai, kadencija sutrumpinta iki penkerių metų, ir nustatyta, kad prezidentas gali būti perrinktas vienai papildomai kadencijai (iš viso dvi kadencijos). 2017 m. Konstitucijos pataisos išlaikė prezidento kadencijos trukmę penkerius metus, tačiau buvo numatyta išimtis: jei parlamentas nusprendžia surengti pirmalaikius rinkimus anksčiau nei baigiasi antroji prezidento kadencija, jis gali dar kartą kandidatuoti[891]. Rusijos Federacijos prezidento kadencijų trukmė ir jų ribojimai pasikeitė po 2008 m. ir 2020 m. Konstitucijos pataisų. 1993 m. Rusijos Konstitucija nustatė, kad prezidento kadencija trunka ketverius metus. Konstitucija numatė, kad tas pats asmuo gali eiti prezidento pareigas ne daugiau kaip dvi kadencijas iš eilės, tačiau galėjo kandidatuoti vėl po pertraukos. 2008 m. Konstitucijos pataisomis prezidento kadencija buvo prailginta iki šešerių metų. Šios pataisos įsigaliojo nuo 2012 m. prezidento rinkimų, po kurių Vladimiras Putinas grįžo į prezidento postą. Pataisos išlaikė dviejų kadencijų iš eilės ribojimą, tačiau tai leido Putinui po pertraukos vėl tapti prezidentu 2012 m. 2020 m. Konstitucijos pataisos nepakeitė šešerių metų kadencijos trukmės, tačiau „anuliavo“ ankstesnes prezidento kadencijas, taip leidžiant Putinui vėl kandidatuoti į prezidento postą 2024 m. ir 2030 m., nepaisant to, kad jis jau buvo išrinktas dviem kadencijoms po 2012 m.[892]

890 Seišelių Respublikos Konstitucija. Prieiga per internetą: [žiūrėta 2024-08-15]: <https://seylii.org/akn/sc/act/si/1993/38/eng@2022-06-20>.

891 Turkijos Respublikos Konstitucija, 101 ir 116 str. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-08-03]: <https://www.anayasa.gov.tr/media/7258/anayasa_eng.pdf>.

892 BIRMONTIENĖ, T. 2020 m. Rusijos Konstitucijos pataisos ir konstitucinės jurisprudencijos labirintai. *Jurisprudencija*, 2021, 28/1, p. 25-6. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-08-19]: < DOI: 10.13165/jur-21-28-1-01>.

Iš eilės einančios kelios kadencijos su perrinkimo galimybe po pertraukos. Ši kategorija riboja kadencijų iš eilės skaičių, tačiau suteikia galimybę grįžti į valdžią praėjus tam tikram laikui. Valstybių konstitucijose skirtingai reguliuojama galimybė dar kartą būti renkamam po dviejų iš eilės kadencijų: vienos įtvirtina šią teisę *expressis verbis*, o kitos – nors tiesiogiai nenurodo, tačiau leidžia aiškinti, kad toks variantas nėra draudžiamas. Argentinos reguliavimas *expressis verbis* įtvirtina kandidatavimo galimybę po dviejų kadencijų pertraukos. Konstitucijos 90 straipsnis leidžia prezidentui eiti dvi kadencijas iš eilės su galimybe vėl kandidatuoti po ketverių metų pertraukos[893]. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 78 str. nustato, kad tas pats asmuo Respublikos prezidentu gali būti renkamas ne daugiau kaip du kartus iš eilės[894]. Konstitucinėje jurisprudencijoje vienareikšmiško išaiškinimo dėl to, ar ši konstitucinė nuostata reiškia, kad po dviejų kadencijų iš eilės asmuo dar kartą po pertraukos gali kandidatuoti, nėra. Įvairias nuomones ir interpretacijas šiuo klausimu galima apibendrinti dviem skirtingomis pozicijomis: 1) viena vertus, kadencijų skaičiaus apribojimas siejamas tik su iš eilės einančiomis kadencijomis, sykiu numatant galimybę vėl kandidatuoti po dviejų iš eilės einančių kadencijų pertraukos; 2) kita vertus, vadovaujantis principu, kad galima tik tai kas aiškiai nustatyta, nesant aiškaus įtvirtinimo dėl galimybės po dviejų kadencijų iš eilės padarytos pertraukos vėl kandidatuoti, kandidatavimas po pertraukos negalimas.

Neribojamos kadencijos. Tokio konstitucinio reguliavimo pavyzdys yra Kinija. Po 2018 m. priimtos pataisos, kuri panaikino ankstesnę dviejų kadencijų po penkerius metus ribą, Kinijos Konstitucija neriboja prezidento kadencijų skaičiaus[895].

Prezidento kadencijos apribojimai, pasaulyje paplitę kartu su

XI

893 Argentinos konstitucija, 2, I, 90. Prieiga per internetą: [žiūrėta 2024-08-15] <http://www.biblioteca.jus.gov.ar/Argentina-Constitution.pdf>.

894 Lietuvos Respublikos Konstitucija. Prieiga per internetą: [žiūrėta 2024-08-17] <https://www.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija.htm>.

895 Kinijos Liaudies Respublikos Konstitucija, 79 str. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-08-18]: <https://english.www.gov.cn/archive/lawsregulations/201911/20/content_WS5ed8856ec6d0b3f0e9499913.html>.

demokratizacijos procesu, atspindėjo Ch. de Montesquieu valdžios įgaliojimų apimties ir trukmės aksiomos įgyvendinimą. Rinkimų procesų konkurencinis pobūdis tapo esminiu demokratinių valdymo sistemų principu. Todėl valstybių vadovų kadencijų ribojimas yra esminė demokratijos apsaugos nuo valdžios koncentracijos ir piktnaudžiavimo ja priemonė, nors tai gali apriboti politinės sistemos pasirinkimo laisvę ir lankstumą, ypač rinkėjams[896]. Vis dėlto praktikoje kadencijų ribojimų poveikis gali būti nevienareikšmiškas: stipriose demokratijose paprastai laikomasi kadencijų apribojimų, o silpnose jie dažnai tampa politinių ginčų objektu ir potencialia grėsme demokratiniams procesams[897]. Pastebėta, kad, nepaisant nustatytų ribojimų, reikšminga dalis prezidentų (apie trečdalis) bando pratęsti savo kadencijas[898]. Dažnai tai pasiekiama keičiant konstituciją, apeinant nustatytas taisykles ar jų nepaisant. Šiuolaikinėje politikoje demokratijos dažniau griaunamos ne perversmais, o palaipsniui silpnėjant teisinėms ir politinėms institucijoms, kurios galėtų mesti iššūkį vykdomajai valdžiai[899].

3.4. Valstybės vadovo įgaliojimai

Valstybės vadovo įgaliojimai įvairiose pasaulio šalyse apibrėžiami remiantis keliais svarbiausiais šaltiniais ir veiksniais. Formaliosios konstitucinės nuostatos apibrėžia valstybės vadovo vaidmenį, funkcijas ir santykius su kitomis valdžios šakomis. Tačiau šių normų aiškinimą ir taikymą gali lemti, visų pirma, konstitucinės kontrolės institucijų sprendimai. Be to, prezidento įgaliojimus gali pakeisti ar papildyti ir referendumu arba parlamento balsų dauguma priimtos konstitucijos pataisos ar papildymai. Tarptautinės sutartys ir įsipareigojimai taip pat gali išplėsti arba apriboti prezidento vaidmenį tam tikrose srityse, pvz., užsienio politikoje. Be to,

XI

896 HEYL, CH. LIANOS, M. Contested, violated but persistent: presidential term limits in Latin America and sub-saharan Africa, p. 1, *Democratization*, 2021, 29 (1), p. 3. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-08-15]: <https://doi.org/10.1080/13510347.2021.1997991>.

897 *Ibid*., p. 3-4.

898 *Ibid*., p. 1.

899 *Ibid*., p. 4.

tam, kaip prezidentas įgyvendina savo įgaliojimus, įtakos gali turėti ir laikui bėgant susiformavusi praktika, politinės tradicijos ar net „valstybės vadovo asmenybės bruožai“[900]. Net ir formaliai neapibrėžti įgaliojimai gali tapti įprasta praktika, jei teisinės sistemos lankstumas sudaro prielaidas tokiai raidai. Todėl siekiant visapusiškai suprasti šiuos įgaliojimus, būtina atsižvelgti į konkrečios šalies teisinį ir politinį kontekstą, o ypač į konstitucinę valstybės valdymo formą, nors ji taip pat gali kisti.

Prezidentinės respublikos. Šalyse, kuriose prezidentas yra ir valstybės, ir vyriausybės vadovas (pvz., JAV, Brazilija, Indonezija), šiai pareigybei suteikiama daug galių, įskaitant vykdomąją, įstatymų leidžiamąją ir kai kuriais atvejais teisminę valdžią.

Prezidentas turi teisę skirti ir atleisti ministrus, įskaitant ministrą pirmininką (jei toks yra). JAV Konstitucijoje prezidento teisė skirti ministrus (vadinamus *Secretaries* arba *Cabinet members*) numatyta II straipsnio 2 skirsnyje: „Prezidentas, Senato siūlymu ir pritarimu, skiria ambasadorius, kitus oficialius tarnautojus ir konsulus, Aukščiausiojo Teismo teisėjus ir visus kitus Jungtinių Valstijų pareigūnus, kurių skyrimo nenumato Konstitucija ir kurių pareigas nustato įstatymas.“[901] Tačiau kai kurių prezidentinių respublikų konstitucijose tokių valstybės vadovo įgaliojimų neriboja parlamentų pritarimo reikalavimas. Pavyzdžiui, Brazilijos Federacinės Respublikos Konstitucija suteikia prezidentui teisę skirti ir atleisti Federalinės Vyriausybės ministrus be parlamento pritarimo[902]. Remiantis Meksikos Konstitucijos 89 straipsnio 1 dalimi, prezidentas turi teisę skirti ir atleisti vyriausybės ministrus savarankiškai, be parlamento (Senato ir Deputatų rūmų) pritarimo[903]. Prezidentinių respublikų valstybių vadovai

900 PUMPUTIS, A. Valstybės vadovas, Lyginamoji konstitucinė teisė, Vadovėlis, 2016, MRU, p. 471.

901 JAV Konstitucija, II, § 4. Prieiga per internetą: [žiūrėta 2024-08-15] <https://constitution.congress.gov/constitution/>.

902 Brazilijos Federacinės Respublikos Konstitucija, 84, I. Prieiga per internetą: [žiūrėta 2024-08-15] https://www.constituteproject.org/constitution/Brazil_2017.

903 Meksikos Konstitucija. Prieiga per internetą: [žiūrėta 2024-08-15] <https://www.te.gob.mx/sites/default/files/consultas/2012/04/political_constitution_v2_pdf_20009.pdf>.

taip pat vadovauja vykdomajai valdžiai ir ją kontroliuoja. Brazilijos prezidentas, padedant Federalinės Vyriausybės ministrams, turi teisę vykdyti federalinės administracijos aukštesnįjį valdymą[904]. JAV prezidentas ypatingais atvejais „pats gali sušaukti vienus ar abejus rūmus, o jeigu rūmai nesutaria dėl sesijos perkėlimo laiko, gali sušaukti juos tokiu laiku, koks jam atrodys tinkamas“[905].

Prezidentas turi teisę atmesti arba grąžinti teisės aktą parlamentui svarstyti pakartotinai (veto). Tačiau daugeliu atvejų parlamentas gali įveikti prezidento veto pasiekęs tam tikrą, pvz., dviejų trečdalių ar trijų penktadalių balsų, daugumą. Argentinos Konstitucija suteikia prezidentui teisę vetuoti visą teisės aktą arba jo dalį (dalinis veto). Norint atmesti prezidento veto, reikia dviejų trečdalių balsų daugumos abiejuose rūmuose: Deputatų rūmuose ir Senate[906].

Kai kuriose šalyse prezidentas turi įgaliojimus leisti įstatymo galią turinčius vykdomuosius įsakymus arba dekretus. Tai leidžia esant reikalui efektyviai reaguoti aplenkiant įprastą teisėkūros procesą. Tačiau teismai ar parlamentas gali naujai nagrinėti ir tam tikrais atvejais panaikinti arba pakeisti šiuos įsakymus. JAV prezidentas gali leisti įstatymo galią turinčius vykdomuosius įsakymus. Juos gali iš naujo apsvarstyti federaliniai teismai, o Kongresas – apeiti priimdamas prieštaraujančius įstatymus[907].

Prezidentinių respublikų valstybių vadovams būdinga reikšminga įtaka teisminės valdžios formavimui. Pvz., JAV prezidentas su senato pritarimu turi įgaliojimus nominuoti teisėjus į Aukščiausiąjį Teismą iki gyvos galvos[908]. Taip pat valstybių vadovai gali turėti konstitucinius įgaliojimus

904 Brazilijos Federacinės Respublikos Konstitucija, 84, II. Prieiga per internetą: [žiūrėta 2024-08-15] <https://www.constituteproject.org/constitution/Brazil_2017>.

905 JAV Konstitucija, II, § 3. Prieiga per internetą: [žiūrėta 2024-08-15] <https://constitution.congress.gov/constitution/>.

906 Argentinos konstitucija, V, 80, 81, 83. Prieiga per internetą: [žiūrėta 2024-08-15] <http://www.biblioteca.jus.gov.ar/Argentina-Constitution.pdf>.

907 JAV Konstitucija, I, § 1; II, § 1; III, § 1. Prieiga per internetą: [žiūrėta 2024-08-15] <https://constitution.congress.gov/constitution/>.

908 JAV Konstitucija, II, § 2. Prieiga per internetą: [žiūrėta 2024-08-15] <https://constitution.congress.gov/constitution/>.

visiškai ar iš dalies atleisti nuteistą asmenį nuo bausmės arba ją sušvelninti. Ši valstybės vadovo prerogatyva gali būti taikoma įvairiais humanitariniais, politiniais ar socialiniais tikslais. JAV prezidentas turi konstitucinius įgaliojimus suteikti malonę ir sušvelninti bausmes už federalinius nusikaltimus[909]. Tai apima teisę suteikti visišką malonę, sumažinti bausmę, atidėti bausmės vykdymą ar panaikinti baudą. Tačiau ši teisė netaikoma apkaltos bylose. Remiantis Brazilijos Konstitucija prezidentas turi teisę suteikti malonę ir sušvelninti bausmes[910]. Vis dėlto ši teisė gali sukelti politinių diskusijų dėl jos taikymo teisingumo ir objektyvumo, todėl prezidento sprendimai dėl malonės gali būti ginčijami teisme.

Prezidentinėse respublikose valstybės vadovui suteikiami dideli įgaliojimai užsienio politikos srityje. Tai apima galimybę dalyvauti derybose dėl sutarčių ir jas sudaryti, nors dažnai reikalaujama, kad jos būtų ratifikuotos įstatymų leidžiamosios valdžios. Be to, valstybės vadovui paprastai patikima vyriausiojo ginkluotųjų pajėgų vado funkcija. JAV prezidentas taip pat gali pripažinti užsienio valstybių vyriausybes nustatęs, kad atitinkamas „subjektas turi valstybės statuso požymių, įskaitant apibrėžtą teritoriją, nuolatinius gyventojus, vyriausybės kontrolę ir gebėjimą įsitraukti į tarptautinius santykius“[911].

Parlamentinės respublikos. Valstybėse, kuriose svarbiausia politinė institucija yra parlamentas (pvz., Vokietijoje, Indijoje, Italijoje), prezidentas atlieka iš esmės reprezentacines funkcijas, o vykdomoji valdžia priklauso ministrui pirmininkui ir ministrų kabinetui. Prezidentas gali turėti įgaliojimus skirti ministrą pirmininką, dažnai remdamasis parlamento rinkimų rezultatais, ir gali atlikti tam tikrą vaidmenį formuojant vyriausybę arba paleidžiant parlamentą. Pavyzdžiui, remiantis Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinio įstatymo (*Grundgesetz*) 63 str.,

909 JAV Konstitucija, II, § 2. Prieiga per internetą: [žiūrėta 2024-08-15] <https://constitution.congress.gov/constitution/>.

910 Brazilijos Federacinės Respublikos Konstitucija, 84, XII. Prieiga per internetą: [žiūrėta 2024-08-15] <https://www.constituteproject.org/constitution/Brazil_2017>.

911 ROISMAN, SH. Presidential Law, *Minnesota Law Review*, 2021/105, p. 3209. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-08-05]: <https://scholarship.law.umn.edu/mlr/3209>.

federalinis prezidentas siūlo Bundestagui kandidatus į federalinio kanclerio pareigas. Daugumą Bundestago narių balsų surinkusį asmenį skiria federalinis prezidentas[912]

Prezidentui gali būti suteikiami įgaliojimai pasirašyti įstatymų leidžiamosios valdžios priimtus įstatymus. Remiantis Italijos Konstitucijos 87 str., prezidentas sankcionuoja ir skelbia įstatymus. Be to, 74 str., numato, kad prezidentas turi teisę grąžinti įstatymą parlamentui persvarstyti. Tačiau norint atmesti prezidento veto, nereikia specialios, bet užtenka paprastos balsų daugumos – įstatymas gali būti priimtas vėl, tokiomis pačiomis sąlygomis kaip ir anksčiau. Jei po pakartotinio svarstymo parlamentas vėl priima tą patį įstatymą, prezidentas privalo jį pasirašyti[913]. Taigi, jei parlamento dauguma yra politiškai vieninga ir turi reikiamą balsų skaičių, prezidento veto gali būti atmestas gana lengvai. Įstatymų leidybos srityje Indijos prezidentas įsitikinęs, kad egzistuoja aplinkybės, dėl kurių jam būtina imtis neatidėliotinų veiksmų, gali paskelbti įstatymo galią turinčius *ordonansus*, kokių, jo manymu, reikalauja aplinkybės, kai nevyksta parlamento posėdžiai, tačiau per nustatytą laikotarpį jie turi būti patvirtinti parlamente[914].

Kai kuriais atvejais prezidentui gali būti suteikta teisė skirti teisėjus, paprastai bendradarbiaujant su ministru pirmininku ir (arba) remiantis parlamento ir (arba) teismų savivaldos institucijų (pvz., Kolegijų sistemos, Teisėjų tarybos ir kt.) rekomendacijomis. Taigi parlamentinėse respublikose valstybės vadovo įtaka teisminės valdžios formavime paprastai yra saistoma kitų valdžių šakų. Remiantis Indijos Konstitucijos 124 str., Aukščiausiojo Teismo teisėjus skiria prezidentas, pasitaręs su ministru pirmininku, Teisingumo ministru ir Aukščiausiojo Teismo vyriausiuoju teisėju (angl. *Chief Justice of India*). Atsižvelgiant į Konstitucijos 217 str.,

912 Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinis Įstatymas, 54 str. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-08-05]: <https://www.btg-bes- tellservice.de/pdf/80201000.pdf>.

913 Italijos Konstitucija, 83 str. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-08-05]: <https://www.senato.it/documenti/ repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf>.

914 Indijos Konstitucija, 123, 2, a,b; 3. Prieiga per internetą: [žiūrėta 2024-08-15] <https://cdnbbsr.s3waas.gov.in/s380537a945c7aaa788ccfcdf1b99b5d8f/uploads/2024/07/20240716890312078.pdf>.

prezidentas taip pat skiria teisėjus į valstijų aukščiausius teismus, pasitaręs su atitinkamos valstijos gubernatoriumi, to teismo vyriausiuoju teisėju ir Aukščiausiojo Teismo vyriausiuoju teisėju[915].

Nors prezidentas gali atstovauti šaliai tarptautiniu mastu, užsienio politiką paprastai kontroliuoja ministras pirmininkas. Pavyzdžiui, Vokietijos prezidentas, remiantis Pagrindinio įstatymo 59 str., turi teisę atstovauti šaliai tarptautiniu mastu, pasirašyti tarptautines sutartis ir ratifikuoti jas su parlamento sutikimu. Tačiau 65 str. nustatyta, kad užsienio politiką iš esmės kontroliuoja federalinis kancleris[916].

Pusiau prezidentinės (mišrios) respublikos. Valstybės, kuriose derinami prezidentinės ir parlamentinės sistemų elementai (pvz., Prancūzija, Egiptas), prezidento ir ministro pirmininko galių pusiausvyra priklauso nuo formalių konstitucinių nuostatų, politinių partijų santykio (prezidento galios gali kisti atsižvelgiant į parlamento paramą) ir kt. Prezidentas dažnai turi didelius vykdomuosius įgaliojimus, ypač užsienio politikos ir gynybos srityse, o ministras pirmininkas – vidaus politikoje.

Prancūzija yra klasikinis pusiau prezidentinės (mišrios) respublikos pavyzdys. Remiantis 1958 m. Prancūzijos Penktosios Respublikos Konstitucija, prezidentas užtikrina Konstitucijos laikymąsi, tinkamą valdžios institucijų funkcionavimą ir valstybės tęstinumą. Jis yra valstybės nepriklausomybės, teritorinio vientisumo ir sutarčių laikymosi garantas. Jis skiria civilines ir karines pareigas, pirmininkauja Ministrų tarybai, turi teisę leisti dekretus ir priimti sprendimus, yra ginkluotųjų pajėgų vadas, pirmininkauja krašto apsaugos taryboms ir aukštesniems komitetams. Prezidentas veda derybas dėl sutarčių ir jas ratifikuoja, jis turi būti informuojamas apie visas derybas, kurių metu sudaroma neratifikuojama tarptautinė sutartis. Ministras pirmininkas vadovauja vyriausybės darbui ir yra atsakingas už nacionalinės politikos vykdymą. Jis užtikrina įstatymų

915 Indijos Konstitucija. Prieiga per internetą: [žiūrėta 2024-08-15] <https://cdnbbsr.s3waas.gov.in/s380537a945c7aaa788ccfcdf1b99b5d8f/uploads/2024/07/20240716890312078.pdf>.

916 Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinis Įstatymas. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-08-15]: <https://www.btg-bes- tellservice.de/pdf/80201000.pdf>.

vykdymą ir vadovauja civilinėms ir karinėms pajėgoms, išskyrus tas sritis, kurios yra priskirtos prezidentui pagal Konstitucijos 15 str. Ministras pirmininkas skiria vyriausybės narius ir turi svarbią administracinę funkciją, ypač vidaus politikos srityje[917]. Prancūzijos prezidentui Konstitucijos 10 str. 2 d. suteikta kvaziveto teisė, kuria remdamasis jis gali reikalauti, kad parlamentas iš naujo apsvarstytų įstatymą per 15 dienų nuo jo priėmimo. Nors tai nėra įvardyta kaip veto teisė, ja naudodamasis prezidentas gali atidėti įstatymo paskelbimą. Tai subtili įstatymų leidžiamosios valdžios kontrolės priemonė (stabdžių ir atsvarų principo pavyzdys), sustiprinanti vykdomosios valdžios vaidmenį nacionaliniuose interesuose. Nors šia priemone naudojamasi retai, tačiau ja pabrėžiama prezidento atsakomybė užtikrinti, kad įstatymai būtų suderinti su nacionaliniais ir tarptautiniais įsipareigojimais. Be to, ja pabrėžiama trapi įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios galių pusiausvyra pusiau prezidentinėje Prancūzijos sistemoje[918]. Remiantis 2014 m. Egipto Konstitucijos 123 str., jei prezidentas vetuoja įstatymą, jis turi grąžinti jį parlamentui su pastabomis per 30 dienų. Parlamentas turi galimybę pakartotinai svarstyti įstatymą ir, jeigu įstatymas vėl priimamas, prezidentas privalo jį pasirašyti. Šiame procese nenurodytas specifinės balsų daugumos reikalavimas. Konstitucijos 123 str. 4 d. nustatyta, kad jei parlamentas vėl priima tą patį įstatymą per 30 dienų, prezidentas privalo jį pasirašyti ir paskelbti nepaisydamas veto. Konstitucijos 115 str. nustatyta, kad prezidentas turi teisę paleisti parlamentą. Po parlamento paleidimo prezidentas yra atsakingas už rinkimų organizavimą ir nustatymą[919].

Autoritariniuose režimuose (pvz., Šiaurės Korėjoje, Baltarusijoje ir kt.) prezidentas dažnai turi daug galių, o jo valdžią ribojančių atsvarų yra nedaug arba nėra visai. Nepaisant egzistuojančių formalių

917 Prancūzijos Respublikos Konstitucija, 5, 13, 52, 21 str. Prieiga per internetą: [žiūrėta 2024-08-15]: <https://www.elysee.fr/la-presidence/la-constitution-de-la-cinquieme-republique>.

918 Droit de veto 2024-01-26. Prieiga per internetą: [žiūrėta 2024-08-15]: <https://constitutiondecodee.fr/blog/594-droit-de-veto>.

919 Egipto Arabų Respublikos Konstitucija. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-08-15]: <https://constitutionnet.org/sites/default/files/Egypt%20Constitution.pdf>.

XI

konstitucinių nuostatų, kuriose įtvirtintas valdžių padalijimo principas, autoritarinių režimų praktikoje tokių nuostatų dažnai nepaisoma. Prezidentas gali pasinaudoti teise keisti konstituciją, kad padidintų savo įgaliojimus, dažnai pasitelkdamas sau palankią įstatymų leidžiamąją valdžią arba manipuliuodamas referendumais. Prezidentas gali panaudoti turimas saugumo pajėgas politinei opozicijai slopinti, žodžio laisvei riboti ir žiniasklaidai kontroliuoti.

3.5. Valstybės vadovo apkalta ir nušalinimas nuo pareigų

Konstitucinio valstybės vadovo apkaltos ir pašalinimo iš pareigų proceso paskirtis – skatinti pagrįstą piliečių pasitikėjimą valstybės pareigūnais[920]. Net tradicinėse monarchijose buvo numatyta neveiksnių arba nekompetentingų valdovų nušalinimo procedūros. Jų svarbą iliustruoja penkių Anglijos karalių nušalinimas nuo pareigų 1327–1485 m.[921] Ši specifinė konstitucinės atsakomybės forma, turinti gilias istorines šaknis, išlieka aktuali ir šiandien. XXI a. pradžioje pasaulyje vykę prezidentų apkaltos ir nušalinimo procesai (JAV, Brazilijoje, Lietuvoje, Paragvajuje, Pietų Afrikos Respublikoje, Pietų Korėjoje ir kt.) paskatino mokslinę šio instituto analizę ir vertinimus.

Procedūra, kuri taikoma ribotam konstitucines pareigas vykdančių subjektų ratui ir vykdoma kaip speciali procedūra, bet nėra tapati tradicinei teisinei procedūrai, yra apkalta. Tai viena griežčiausių, bet ne vienintelė konstitucinės atsakomybės forma[922]. Konstitucinės demokratijos šalyse apkaltos instituto modeliai skiriasi tiek apkaltos pagrindais, tiek pačiu procesu, įskaitant jame dalyvaujančius subjektus, terminus ir pasekmes.

920 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2017 m. gruodžio 19 d. išvada. Nr. 7/2017 (KT20-I1/2017). Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-08-19]: < https://lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta1771/content>.

921 DUNHAM, W. H. WOOD, CH. T. The Right to Rule in England: Depositions and the Kingdom's Authority, 1327-1485. *The American Historical Review*, 1976, 81/4, p. 769-761. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-08-19]: <https://doi.org/10.2307/1864778>.

922 BIRMONTIENĖ, T. Impeachment as Constitutional Liability: Lithuanian Experience, *Encyclopedia of Contemporary Constitutionalism*. Cremades, J., Hermida, C. (eds). Springer, Cham, 2023, p. 1, 9. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-11-07]: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-31739-7_16-1>.

Kadangi teisiniai ir politiniai aspektai, būdingi konstitucinės atsakomybės prigimčiai, taikant šį institutą glaudžiai susipina, neišvengiamai kyla klausimas, ar apkalta yra teisinė, ar išimtinai politinė priemonė[923]. Atsižvelgiant į tai, ar teisminė institucija dalyvauja sprendžiant dėl aukščiausių valstybės pareigūnų konstitucinės atsakomybės, galima išskirti vadinamuosius Amerikos ir Europos apkaltos modelius. Pagal amerikietiškąjį apkaltos modelį, viena vertus, konstitucinės atsakomybės taikymas aukščiausiems valstybės pareigūnams, įskaitant respublikos prezidentą, iš esmės yra politinis procesas ir konstitucinė atsakomybė gali būti laikoma politinio pobūdžio. Kita vertus, kai apkaltos procese dalyvauja teisminė institucija, t. y. europiniame modelyje, konstitucinė atsakomybė – apkalta ir paskirta konstitucinė sankcija – pareigūno nušalinimas nuo konstitucinių pareigų – neprarasdama savo politinio matmens, yra ir teisinė atsakomybė[924]. Taigi, Europos valstybių konstitucijose įtvirtintas parlamento ir teisminių institucijų, įtraukiant ir konstitucinius teismus, bendradarbiavimo sprendžiant apkaltos klausimus modelis. Apkaltos institutas keitėsi, ir šiuo metu, kai apkaltos procesas įtvirtintas konstitucijoje, teismų, tai pat ir konstitucinio teismo, vaidmuo didėja[925].

3.5.1. Valstybės vadovo apkaltos ir nušalinimo nuo pareigų pagrindai

Daugelyje konstitucijų numatyti keli alternatyvūs valstybės vadovo apkaltos ir nušalinimo nuo pareigų pagrindai[926]. Galima išskirti šiuos pagrindus: nusikaltimai, konstitucijos pažeidimai, priesaikos sulaužymas,

923 Birmontienė, T. Impeachment as Constitutional Liability: Lithuanian Experience, *Encyclopedia of Contemporary Constitutionalism*. Cremades, J., Hermida, C. (eds). Springer, Cham, 2023, p. 1. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-11-07]: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-31739-7_16-1>.

924 *Ibid*, p. 2.

925 *Ibid*, p. 8.

926 GINSBURG, T., HUQ, A. LANDAU, D. The Comparative Constitutional Law of Presidential Impeachment, *University of Chicago Law Review*, 2021, 88/1, p. 128 Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-08-15]: <https://chicagounbound.uchicago.edu/uclrev/vol88/iss1/2>.

prezidento institucijos diskreditavimas ir kt.

Nusikaltimas. Dažniausias valstybės vadovo nušalinimo nuo pareigų pagrindas, įtvirtintas pasaulio konstitucijose, yra nusikalstamas elgesys. Reikia pabrėžti, kad sąvoka „nusikaltimas“ įvairių šalių konstitucinėse doktrinose aiškinama skirtingai. JAV Konstitucijoje nustatytas apkaltos proceso reikalavimas „sunkių nusikaltimų“ (angl. *high crimes*) atvejais[927]. Tačiau daugumoje kitų konstitucijų nustatyta riba nėra tokia aukšta[928]. Pavyzdžiui, Filipinų Respublikos Konstitucijoje nustatyta, kad prezidentas gali būti nušalintas nuo pareigų „už tyčinį Konstitucijos pažeidimą, valstybės išdavystę, kyšininkavimą, papirkinėjimą, pasipelnymą ir korupciją, kitus sunkius nusikaltimus arba visuomenės pasitikėjimo išdavystę“[929]. Tai rodo, kad apkaltos pagrindai apima ne tik kriminalinius nusikaltimus, bet ir platesnį konstitucinių pažeidimų spektrą, ir leidžia daryti prielaidą, kad sąvoka „nusikaltimas“ turėtų būti aiškinama plačiai[930].

Konstitucijos pažeidimas. Be kriminalinių nusikaltimų, konstitucijos ar prezidento priesaikos sulaužymas taip pat yra dažna apkaltos priežastis. Nors ir ne visada tai priskiriama prie nusikaltimų, tačiau toks pažeidimas laikomas rimtu, nes juo pakertamas pats šalies teisinės ir valdymo sistemos pagrindas. Kai kuriose Afrikos šalyse reikalaujama, kad konstitucijos pažeidimas būtų „tyčinis“[931].

927 JAV Konstitucija, II, § 4. Prieiga per internetą: [žiūrėta 2024-08-15] <https://constitution.congress.gov/constitution/>.

928 GINSBURG, T. HUQ, A. LANDAU, D. The Comparative Constitutional Law of Presidential Impeachment, *University of Chicago Law Review*, 2021, 88/1, p. 127-128. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-08-15]: <https://chicagounbound.uchicago.edu/uclrev/vol88/iss1/2>.

929 Filipinų Respublikos Konstitucija, 11 str. 2 d. Prieiga per internetą: [žiūrėta 2024-08-04] <https://www.officialgazette.gov.ph/constitutions/1987-constitution/>.

930 Apie nusikaltimo, kaip vieno iš apkaltos pagrindų sampratą žr. Sinkevičius, V., Nusikaltimas, kaip apkaltos pagrindas: kai kurie teoriniai ir praktiniai aspektai, *Jurisprudencija*, 2018, 25(2), p. 312–332. Prieiga per internetą: [žiūrėta 2024-08-04]: DOI: 10.13165/JUR-18-25-2-01.

931 GINSBURG, T., HUQ, A. LANDAU, D. The Comparative Constitutional Law of Presidential Impeachment, *University of Chicago Law Review*, 2021, 88/1, p. 128 Prieiga per internetą: [žiūrėta 2024-08-04]: <https://chicagounbound.uchicago.edu/uclrev/vol88/iss1/2>.

Prezidento institucijos diskreditavimas. Ši valstybės vadovo apkaltos ir nušalinimo nuo pareigų pagrindų kategorija apima įvairias situacijas, kai apkalta ir nušalinimas grindžiamas ne tik konkrečiais teisiniais pažeidimais, bet ir platesniais kriterijais. Tai gali būti, pavyzdžiui, šios pareigybės vardo pažeminimas, veikimas prieš nacionalinius interesus arba nekompetencija. Ganos prezidentas gali būti nušalintas už veiksmus, kurie diskredituoja jo pareigas arba kenkia valstybės ekonomikai ar saugumui, derinant nepasitenkinimą politika su netinkamu elgesiu[932]. Tanzanijos prezidentas gali būti pašalintas iš pareigų, jei jo veiksmai „menkina Jungtinės Respublikos Prezidento pareigų autoritetą“[933]. Paragvajaus prezidento pašalinimo pagrindai yra gana platūs ir apima ne tik nusikaltimus, bet ir politinį bei moralinį nesuderinamumą su prezidento pareigomis[934]. Brazilijos prezidentas gali būti pašalintas už nusikaltimus, išdavystę, korupciją, taip pat už veiksmus, kurie pažeidžia Konstituciją arba kelia pavojų demokratinei tvarkai[935]. Paprastai parlamentinės sistemos leidžia pašalinti vyriausybės vadovą dėl politinio nepasitenkinimo, o prezidentinės sistemos yra griežtesnės. Todėl daugelyje prezidentinių ar pusiau prezidentinių sistemų šie bendrieji konstituciniai valstybės vadovo apkaltos ir nušalinimo pagrindai išplečia tradicinius teisinius apkaltos pagrindus padarydami juos lankstesnius ir panašius į parlamentinių sistemų pagrindus[936]. Tai gali reikšti, kad keičiasi prezidentinių ar pusiau prezidentinių sistemų raida, galimai pereinama prie lankstesnio ir politiškai jautresnio valdymo modelio. Nors toks lankstumas gali sudaryti sąlygas pašalinti

932 Ganos Konstitucija, 69 str. <https://www.parliament.go.tz/uploads/documents/publications/en/1475140028-The%20Constitution.pdf>.

933 Tanzanijos Jungtinės Respublikos Konstitucija, 46 A str. 2c. Prieiga per internetą: [žiūrėta 2024-08-04] <https://www.parliament.go.tz/uploads/documents/publications/en/1475140028-The%20Constitution.pdf>.

934 Paragvajaus konstitucija, 225 str. Prieiga per internetą: [žiūrėta 2024-08-19] <https://www.constituteproject.org/constitution/Paraguay_2011>.

935 Brazilijos Federacinės Respublikos Konstitucija, 85. Prieiga per internetą: [žiūrėta 2024-08-19] <https://www.constituteproject.org/constitution/Brazil_2017>.

936 GINSBURG, T. HUQ, A. LANDAU, D. The Comparative Constitutional Law of Presidential Impeachment, *University of Chicago Law Review*, 2021, 88/1, p. 128-9. Prieiga per internetą: [žiūrėta 2024-08-04]: <https://chicagounbound.uchicago.edu/uclrev/vol88/iss1/2>.

neefektyvius ar nepopuliarius vadovus, jis taip pat į nušalinimo pagrindus įtraukia politinius motyvus, todėl gali lemti ne tik dažnesnę vadovų kaitą ar kenkti stabilumui, kurį paprastai siekiama užtikrinti prezidentinėmis sistemomis, bet ir kelti klausimų dėl galimo valdžių atskyrimo pažeidimo, nes įstatymų leidžiamoji valdžia įgyja daugiau galių pašalinti vadovus dėl plačių ir subjektyvių priežasčių.

3.5.2. Teisę inicijuoti valstybės vadovo apkaltos ir nušalinimo nuo pareigų procesą turintys subjektai

Valstybės vadovo nušalinimas apima sudėtingas, kelių etapų procedūras, kuriose dalyvauja skirtingos institucijos. Šiems procesams dažnai taikomos skirtingos balsavimo ribos ir terminai, kurie gali skirtis atsižvelgiant į apkaltos ir nušalinimo nuo pareigų pagrindą[937].

Įstatymų leidžiamoji valdžia dažniausiai yra pirminis organas, galintis inicijuoti valstybės vadovo apkaltos procesą, o jo patvirtinimui įprastai reikia dviejų trečdalių balsų daugumos. Tais atvejais, kai įstatymų leidžiamoji valdžia yra dviejų rūmų, neretai prašymą dėl apkaltos tvirtina aukštesnieji rūmai arba abu rūmai, veikiantys kartu[938]. Pavyzdžiui, remiantis Airijos Konstitucijos 12 str., prezidento nušalinimo procedūra prasideda nuo vieno iš *Oireachtas* (parlamento) rūmų pateiktų kaltinimų, kuriuos turi pasirašyti mažiausiai 30 tų rūmų narių. Pasiūlymas gali būti priimtas tik esant dviejų trečdalių visų tų rūmų narių pritarimui. Kai kaltinimą pateikia vieni iš *Oireachtas* rūmų, kiti rūmai ištiria kaltinimą arba pasirūpina, kad jis būtų ištirtas. Jei po tyrimo dviejų trečdalių dauguma visų *Oireachtas* rūmų narių nusprendžia, kad kaltinimai yra pagrįsti, prezidentas yra nušalinamas[939]. Kai kuriais atvejais, pavyzdžiui, remiantis

937 GINSBURG, T. HUQ, A. LANDAU, D. The Comparative Constitutional Law of Presidential Impeachment, *University of Chicago Law Review*, 2021, 88/1, p. 129. Prieiga per internetą: [žiūrėta 2024-08-04]: https://chicagounbound.uchicago.edu/uclrev/vol88/iss1/2<>.

938 *Ibid.*, p. 130-1.

939 Airijos konstitucija. Prieiga per internetą: [žiūrėta 2024-08-04]: <https://www.irishstatutebook.ie/eli/cons/en/html#part3>.

1977 m. Tanzanijos Jungtinės Respublikos Konstitucijos 46 str., nušalinimo procesas apima privalomus parlamentinių komitetų veiksmus. Šiuo atveju procesas prasideda nuo parlamento narių grupės, o kaltinimai yra tiriami specialaus komiteto. Gavę tyrimo išvadas, parlamento nariai balsuoja dėl nušalinimo, o sprendimui priimti vėl reikia dviejų trečdalių daugumos[940].

Teisminės valdžios vaidmuo valstybės vadovo apkaltos procese įvairiose šalyse skiriasi. Pagal JAV Konstituciją jis yra minimalus: vyriausiasis teisėjas tik pirmininkauja prezidento apkaltos procesui[941]. Hondūre, priešingai, iki 2013 m. Konstitucijos pakeitimo išimtinė apkaltos teisė buvo suteikta Aukščiausiajam Teismui. Tačiau dauguma šalių laikosi tarpinio požiūrio, kai teismai atlieka tam tikrą vaidmenį užtikrindami tinkamas procedūras arba tvirtindami apkaltą[942]. Pavyzdžiui, Pietų Korėjoje įstatymų leidžiamajai valdžiai inicijavus apkaltą teismai dalyvauja galutiniame apkaltos nagrinėjimo etape[943]. Įsidėmėtinas 2009 m., Hondūro atvejis, kai išimtinė teismų kontrolė apkaltos srityje prisidėjo prie konstitucinės krizės, dėl kurios kariuomenė nušalino prezidentą Manuelį Zelayą, o tai buvo plačiai pasmerkta. Dėl šio incidento 2013 m. buvo priimta Konstitucijos pataisa, kuria apkaltos įgaliojimai perduoti įstatymų leidžiamajam organui[944].

940 Tanzanijos Konstitucija. Prieiga per internetą: [žiūrėta 2024-08-09]: <https://www.parliament.go.tz/uploads/documents/publications/en/1475140028-The%20Constitution.pdf>.

941 JAV Konstitucija, I, § 3. Prieiga per internetą: [žiūrėta 2024-08-15] <https://constitution.congress.gov/constitution/>.

942 GINSBURG, T. HUQ, A. LANDAU, D. The Comparative Constitutional Law of Presidential Impeachment, *University of Chicago Law Review*, 2021, 88/1, p. 132. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-08-04]: <https://chicagounbound.uchicago.edu/uclrev/vol88/iss1/2>.

943 Korėjos Respublikos Konstitucija, 65, 111 str. Prieiga per internetą: [žiūrėta 2024-08-04]: <https://korea.assembly.go.kr:447/portalEn/main/contents.do?menuNo=1500076>.

944 GINSBURG, T. HUQ, A. LANDAU, D. The Comparative Constitutional Law of Presidential Impeachment, *University of Chicago Law Review*, 2021, 88/1, p. 131-4. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-08-04]: <https://chicagounbound.uchicago.edu/uclrev/vol88/iss1/2>.

Lyginamoji JAV ir Hondūro sistemų analizė atskleidžia galimus pavojus, kylančius dėl apkaltos įgaliojimų sutelkimo tik teisminėje valdžioje. Taikant tokį (itin teisinį) požiūrį, apkaltos procesui būtina, kad egzistuotų tikra nusikalstama veika, todėl nušalinti prezidentą yra sudėtinga nepaisant politinių problemų[945]. Tai rodo subalansuoto požiūrio poreikį, pagal kurį ir teismai, ir įstatymų leidžiamoji valdžia atliktų tam tikrus vaidmenis užtikrindamos, kad apkalta galėtų veiksmingai spręsti tiek teisines, tiek ir politines problemas.

Kiti politiniai instrumentai. Kai kuriose šalyse valstybės vadovo apkaltos ir nušalinimo nuo pareigų procesuose visuomenė turi teisę dalyvauti tiesiogiai, dažnai pasitelkdama referendumus. Pavyzdžiui, remiantis Gambijos Respublikos Konstitucijos 63 str., prezidentas gali būti atšauktas iš pareigų, jeigu Nacionalinėje Asamblėjoje dviejų trečdalių balsų dauguma pritariama pasiūlymui dėl nepasitikėjimo. Per trisdešimt dienų nuo tokio pasiūlymo priėmimo skelbiamas referendumas pasiūlymui priimti ir patvirtini arba jam atmesti[946]. Atsižvelgiant į 1920 m. Austrijos federalinio konstitucinio įstatymo 60 str., prezidentas gali būti atstatydintas tautos referendumu, kuris turi būti surengtas, jei to dviejų trečdalių balsų dauguma reikalauja Federalinis Susirinkimas[947]. Remiantis 1991 m. Kolumbijos Konstitucijos 178 str. 4 d., visuomenė (atskiri asmenys arba tautos generalinis prokuroras) gali teikti skundus Atstovų rūmams, kurie gali lemti apkaltos procesą[948]. Kai kuriose Lotynų Amerikos šalyse, pavyzdžiui, Bolivijoje, Ekvadore ir Venesueloje, visuomenei leidžiama

945 GINSBURG, T. HUQ, A. LANDAU, D. The Comparative Constitutional Law of Presidential Impeachment, *University of Chicago Law Review*, 2021, 88/1, p. 131-4 Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-08-04]: https://chicagounbound.uchicago.edu/uclrev/vol88/iss1/2

946 Gambijos Respublikos Konstitucija. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-08-04]: <https://judiciary.gov.gm/sites/default/files/2021-07/Constitution%20of%20The%20Gambia.pdf>.

947 Austrijos Federalinis Konstitucinis įstatymas. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-08-04]: <https://constitutionnet.org/sites/default/files/Austria%20_FULL_%20Constitution.pdf>.

948 Kolumbijos Konstitucija. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-08-04]: <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf >.

inicijuoti prezidento atšaukimą, jei tam pritaria pakankamai rinkėjų. Be to, masiniai visuomenės protestai gali nulemti sprendimus dėl apkaltos – taip įvyko Brazilijoje ir Pietų Korėjoje[949].

Nepasitikėjimas. Kai kuriose šalyse veikia apkaltai alternatyvūs prezidento nušalinimo mechanizmai, pavyzdžiui, nepasitikėjimas, atšaukimas ar nušalinimas dėl neveiksnumo. JAV dvidešimt penktąja pataisa leidžiama nušalinti prezidentą, jei „viceprezidentas ir dauguma aukščiausių vykdomosios valdžios departamentų ar kito įstatyme Kongreso nustatyto organo pareigūnų įteikia Senato *pro tempore* pirmininkui ir Atstovų Rūmų pirmininkui raštišką pareiškimą, kad Prezidentas negali vykdyti savo įgaliojimų ir pareigų“[950]. Iš pradžių ši pataisa buvo skirta fizinio neveiksnumo atvejams, tačiau kartais ją siūloma taikyti ir platesniems klausimams, pavyzdžiui, psichiniam neveiksnumui. 1997 m. Ekvadoro atvejis iliustruoja galimo piktnaudžiavimo tokiais mechanizmais pavojų. Kongresas nušalino prezidentą Abdallą Bucaramą remdamasis abejotinu teiginiu apie „psichinį neveiksnumą“, taip apeidamas apkaltai reikalingą aukštesnį slenkstį. Prezidento nušalinimas sukėlė politinį nestabilumą ir išryškino neveiksnumo išlygų kaip apkaltos proceso pakaitalų taikymo pavojų, taip pat aiškių tokių alternatyvių procesų kriterijų apibrėžimo svarbą[951].

3.5.3. Valstybės vadovo apkaltos ir nušalinimo nuo pareigų pasekmės

Sėkmingai įvykdžius apkaltą, prezidentas paprastai nedelsiant nušalinamas nuo pareigų, o kai kuriais atvejais tai gali įvykti dar vykstančio

949 GINSBURG, T., HUQ, A. LANDAU, D. The Comparative Constitutional Law of Presidential Impeachment, *University of Chicago Law Review*, 2021, 88/1, p. 135. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-08-04]: <https://chicagounbound.uchicago.edu/uclrev/vol88/iss1/2>.

950 JAV Konstitucija. Prieiga per internetą: [žiūrėta 2024-08-15] <https://constitution.congress.gov/constitution/>.

951 GINSBURG, T., HUQ, A. LANDAU, D. The Comparative Constitutional Law of Presidential Impeachment, *University of Chicago Law Review*, 2021, 88/1, p. 136-8. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-08-04]: <https://chicagounbound.uchicago.edu/uclrev/vol88/iss1/2>.

proceso metu. Nesėkmingi mėginimai taip pat gali turėti pasekmių. Pavyzdžiui, Tanzanijoje neleidžiama teikti naujų apkaltos pasiūlymų „per dvidešimt mėnesių nuo to laiko, kai Nacionalinė Asamblėja anksčiau pateikė ir atmetė panašų pasiūlymą“[952]. Pagrindiniai su apkaltos ir nušalinimo pasekmėmis susiję konstituciniai klausimai: ar apkaltos būdu nušalintas asmuo gali vėl kandidatuoti? Kaip apkalta susijusi su baudžiamuoju persekiojimu? Ar bus rengiami nauji rinkimai?[953]

Klausimą, ar prezidentas, kuriam buvo pareikšta apkalta, gali vėl kandidatuoti, konstitucijos traktuoja skirtingai: vienos nustato laikiną draudimą, kitos – nuolatinį. Pavyzdžiui, Brazilijos Konstitucijoje įtvirtintas aštuonerių metų draudimas eiti pareigas po nušalinimo[954]. Lietuvoje iki 2022 m. galiojo nuolatinis draudimas vėl kandidatuoti į pareigas. Remiantis konstitucine jurisprudencija, asmuo, kuris apkaltos proceso tvarka buvo pašalintas iš prezidento pareigų, niekada negali būti vėl renkamas į šias pareigas[955]. Tačiau siekiant įgyvendinti Europos Žmogaus Teisių Teismo Didžiosios kolegijos 2011 m. sausio 6 d. sprendimą byloje *Paksas prieš Lietuvą* (Nr. 34932/04) ir pašalinti Konvencijos pirmojo protokolo 3 straipsnio nuostatų nesuderinamumą su Konstitucijos nuostatomis, priimtas Konstitucijos pakeitimas, pagal kurį nustatytas laikinas – ne mažesnis nei dešimties metų draudimas, kurio terminui pasibaigus asmuo vėl

952 Tanzanijos Jungtinės Respublikos Konstitucija, 46 A str. 2c. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-08-04]: <https://www.parliament.go.tz/uploads/documents/publications/en/1475140028-The%20Constitution.pdf>.

953 GINSBURG, T., HUQ, A. LANDAU, D. The Comparative Constitutional Law of Presidential Impeachment, *University of Chicago Law Review*, 2021, 88/1, p. 138-9. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-08-04]: <https://chicagounbound.uchicago.edu/uclrev/vol88/iss1/2>.

954 Brazilijos Federacinės Respublikos Konstitucija, 52 str. 1, 2 d. Prieiga per internetą: [žiūrėta 2024-08-19] <https://www.constituteproject.org/constitution/Brazil_2017>.

955 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 25 d. nutarimas dėl Lietuvos Respublikos prezidento rinkimų įstatymo 11 straipsnio (2004 m. gegužės 4 d. redakcija) ir 2 straipsnio 2 dalies (2004 m. gegužės 4d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai Nr. 24/04. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-11-09]: <https://lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta265/content>.

gali pretenduoti į pareigas[956].

Baudžiamasis persekiojimas dažnai yra atskiras nuo apkaltos, todėl po nušalinimo galima imtis teisinių veiksmų. Daugelyje prezidentinių sistemų dėl apkaltos rengiami nauji rinkimai, o ne leidžiama viceprezidentui ar kitam pareigūnui baigti kadenciją. Šis modelis labiau paplitęs pasaulyje nei JAV galiojantis modelis, pagal kurį viceprezidentas perima prezidento įgaliojimus[957].

Apibendrinant valstybės vadovo institucijos konstitucinį reguliavimą lyginamosios teisės požiūriu teigtina, kad konstitucinis šios institucijos apibrėžtumas demokratinėse valstybėse yra būtina vykdomosios, įstatymų leidžiamosios ir teisminės valdžių pusiausvyros dalis. Šios pusiausvyros užtikrinimas yra pagrindinė piliečių laisvių ir teisių apsaugos sąlyga. Taip pat reikia akcentuoti, kad formalaus valdžių padalijimo praktinis veiksmingumas priklauso nuo politinio konteksto, kuris lemia, kad vykdomosios valdžios apimtis ir įgaliojimai nėra pastovūs, o ribos tarp valdžių kinta. Lyginamoji konstitucinė teisė nesiūlo kitų valstybių teisinių nuostatų kopijavimo, bet skatina nuodugnesnį kontekstinį suvokimą ir pagrįstą kritinį mąstymą.

956 2022 m. balandžio 21 d. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 74 straipsnio pakeitimo įstatymas Nr. XIV-1029 Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-11-09]: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/bd1c7e80c16d11ec9f0095b4d96fd400?positionInSearchResults=0&searchModelUUID=88f0a6f8-ec9a-4f91-a68a-d313ce35af06>; Birmontienė, T. Žmogaus teisės ir laisvės. Lietuvos konstitucinė teisė. Vadovėlis, 2022, MRU, p. 293; Sinkevičius, V. Lietuvos Respublikos Seimas. Lietuvos konstitucinė teisė. Vadovėlis, 2022, MRU, p. 481.

957 GINSBURG, T., HUQ, A. LANDAU, D. The Comparative Constitutional Law of Presidential Impeachment, *University of Chicago Law Review*, 2021, 88/1, p. 139-140. Prieiga per internetą [žiūrėta 2024-08-04]: <https://chicagounbound.uchicago.edu/uclrev/vol88/iss1/2>.

XII skyrius

Teisminė valdžia

Doc. dr. **Ernestas Spruogis**
Doc. dr. **Inga Daukšienė**
Prof. dr. **Lyra Jakulevičienė**

XII SKYRIAUS TURINYS

1. Teisminės valdžios samprata. Konstituciniai teismų veiklos principai 711
2. Teismų sistemos pasaulio valstybėse 719
3. Teisėjų konstitucinio statuso ypatybės 729
4. Nacionalinių teismų santykiai su Europos Sąjungos Teisingumo Teismu ir Europos Žmogaus Teisių Teismu 739
4.1. Nacionalinių teismų santykiai su Europos Sąjungos Teisingumo Teismu 739
4.2. Nacionalinių teismų santykiai su Europos Žmogaus Teisių Teismu 751

1. Teisminės valdžios samprata. Konstituciniai teismų veiklos principai

Teismai ir jų sistema yra vienas iš šiuolaikinės valstybės atributų. Vis dėlto iki pat XVIII a. pabaigos teismų priskyrimas savarankiškai valstybės valdžiai buvo kvestionuojamas[958], abejojama jų vykdomų funkcijų savarankiškumu[959]. Šiuo metu teisminės valdžios buvimas ir jos atskyrimas nuo kitų valstybės valdžios šakų laikomas būtinu demokratinės ir teisinės valstybės požymiu. Tik demokratinėse valstybėse, pripažįstančiose valdžių atskyrimo principą, teismai laikomi tautos įsteigta savarankiška valstybės valdžios šaka. Atlikdami savo funkcijas jie nėra pavaldūs nei įstatymų leidžiamajai, nei vykdomajai valdžiai. Nė viena iš šių valstybės valdžios šakų negali kištis į teismų veiklą.

Kita vertus, negalima suabsoliutinti teisminės valdžios savarankiškumo ir nepriklausomumo. Minėtąją valdžią su kitomis sieja tam tikri ryšiai. Įstatymų leidžiamoji valdžia priima įstatymus, nustatančius teismų sistemą, teismų veiklos principus, teismų kompetenciją, teisėjų statusą, bylų nagrinėjimo tvarką ir kt. Vykdomoji valdžia užtikrina materialiuosius teismų veiklos pagrindus, vykdo specialistų rengimo programas ir kt. Abi šios valdžios dalyvauja formuojant teismus. Teisminė valdžia įstatymų nustatyta tvarka gali tikrinti įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios priimamų aktų teisėtumą, spręsti ginčus tarp valstybės institucijų, nagrinėti piliečių skundus dėl valstybės institucijų ir pareigūnų veiksmų. Atlikdama šias funkcijas teisminė valdžia užtikrina konstitucijoje ir įstatymuose įtvirtintą įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių

958 Antai, Montesquieu savo veikale „Apie įstatymų dvasią“ (1748 m.) nurodė, kad kiekvienoje valstybėje yra trijų rūšių valdžia: įstatymus leidžianti valdžia, vykdomoji valdžia, užsiimanti tarptautinės teisės klausimais, ir vykdomoji valdžia, užsiimanti civilinės teisės klausimais; paskutiniąją valdžią galima pavadinti teismine, o antrąją – tiesiog vykdomąja valstybės valdžia (žr. MONTESQUIEU. Apie įstatymų dvasią. Vilnius: Mintis, 2004, p. 161). Kartu pažymėjo, kad iš trijų valdžių teisminė tam tikra prasme nėra valdžia (p. 165).

959 A. Hamiltonas „Federalistų užrašuose“, jų Nr. 78 „Teisminė valdžia“, pažymėjo, kad teisminė valdžia neturi nei jėgos, nei valios, o turi tik sprendimą; ir galiausiai turi priklausyti nuo vykdomosios valdžios pagalbos net ir dėl jos sprendimų veiksmingumo (žr. https://guides.loc.gov/federalist-papers/text-71-80#s-lg-box-wrapper-25493470).

pusiausvyrą, jų veiklos teisėtumą, apsaugo asmenį nuo valstybės valdžios savivalės.

Teismas priima sprendimus valstybės vardu (monarchijose – monarcho arba monarcho ir Tautos vardu). Šie sprendimai yra privalomi visoms valstybės institucijoms, įstaigoms, organizacijoms, pareigūnams ir piliečiams, jų vykdymas užtikrinamas valstybės prievarta. Teisminės valdžios institucijos turi teisę taikyti įvairias, net pačias griežčiausias, valstybinės prievartos priemones: laisvės atėmimą iki gyvos galvos, turto konfiskavimą ir kt.

Teisminė valdžia, priimdama privalomus sprendimus, kartu atlieka ir konkrečios visuomenės santykių srities socialinio reguliavimo funkciją. Jos paskirtis – užtikrinti teisės viešpatavimą, konstitucinės santvarkos stabilumą, žmogaus ir piliečių teisių bei teisėtų interesų apsaugą. Demokratinėje valstybėje teismas yra svarbiausia pažeistų žmogaus teisių ir laisvių gynimo institucija. Teisė ginti savo teises nepriklausomame ir nešališkame teisme – viena iš svarbiausių asmens teisių garantijų.

Siekiant užtikrinti konstitucijoje ir įstatymuose įtvirtintų teisių ir laisvių apsaugą, teismams suteikiami ypatingi įgaliojimai, kurių neturi nė viena kita valdžios šaka. Tik teismas gali priimti sprendimą, kuriuo atimama (arba apribojama) žmogaus laisvė, konfiskuojamas fizinių ar juridinių asmenų turtas, uždraudžiama politinės partijos veikla, panaikinamas neteisėtas valstybės institucijos aktas, valstybės institucija įpareigojama atlyginti savo neteisėtais veiksmais asmeniui padarytą žalą ir kita.

Išskirtinę teisminės valdžios vietą valstybės valdžios sistemoje apibūdina tai, kad ši valdžia valstybėje atlieka teisingumo vykdymo funkciją. Tai – svarbiausia teisminės valdžios funkcija, kurios negali atlikti jokia kita valstybės valdžios institucija ar pareigūnas, išskyrus teismą.

Teisingumo turinį sudaro teismų veikla sprendžiant konkrečius ginčus dėl teisės, kylančius visuomenėje įvairių konfliktų pagrindu (turtinius, darbo, politinio pobūdžio ginčus, piliečių skundus dėl neteisėtų valstybės tarnautojų veiksmų ir kt.). Teismai šiuos ginčus sprendžia nagrinėdami baudžiamąsias, civilines, administracines ir kitas bylas, griežtai

laikydamiesi įstatymų nustatytos teismo proceso tvarkos. Šios tvarkos reikalavimai įgyvendinant teisminę valdžią turi esminę reikšmę: bet kokie procesiniai teisės pažeidimai gali tapti pagrindu aukštesniosios instancijos teismui panaikinti teismo sprendimą. Žemesniojo teismo sprendimą gali pakeisti ar panaikinti tik aukštesnioji (apeliacijų ar kasacijų) teismų institucija.

Išskirtinis teisminės valdžios požymis – jos politinis ir socialinis neutralumas. Svarbiausia teisingumą vykdančio teismo pareiga – išspręsti teisinį konfliktą: visapusiškai, visiškai ir objektyviai ištirti visas bylos aplinkybes bei priimti teisėtą ir pagrįstą sprendimą. Tokį sprendimą gali priimti tik nepriklausomas ir nešališkas teismas, politiškai ir socialiai neutralus, laisvas nuo bet kokio pašalinio poveikio. Teismas nagrinėdamas ir spręsdamas bylas turėtų vadovautis tik teise, savo teisine sąmone ir vidiniu įsitikinimu, kurie yra labai reikšmingi įgyvendinant teisminę valdžią.

Teismams gali būti priskiriamos ir kitos visuomenei svarbios funkcijos. Pvz., kai kuriose valstybėse aukščiausieji teismai atlieka konstitucijos ir kitų teisės normų aiškinimo, o anglosaksų teisinės tradicijos valstybėse – teisės kūrimo funkcijas. Jų sukurti teismo precedentai sudaro vadinamąją bendrąją teisę.

Konstitucinis teisminės valdžios nepriklausomumo pripažinimas užtikrina teismams savivaldos teisę – savarankiškai spręsti tam tikrus su jų veikla susijusius klausimus. Tam tikslui gali būti steigiamos specialios konstitucijoje ir įstatymuose numatytos teisėjų institucijos. Jos turi teisę spręsti teisėjų skyrimo, paaukštinimo, perkėlimo ar atleidimo iš pareigų, drausminių nuobaudų taikymo ir kitus klausimus. Įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios institucijos, nors ir renka arba skiria teisėjus, tokių teisių paprastai neturi. Pvz., Ispanijos Konstitucija teismų veiklai administruoti ir kontroliuoti numato specialią instituciją – Generalinę teismų tarybą (isp. *Consejo General del Poder Judicial).* Jos narius penkeriems metams skiria monarchas (karalius). Minėtąją tarybą sudaro dvidešimt narių ir Aukščiausiojo Teismo pirmininkas, kurį skiria monarchas Generalinės teismų tarybos teikimu. Remiantis Konstitucija, dvylika

kandidatų į tarybos narius siūlo teisėjai ir magistratai, aštuonis – Senatas ir Deputatų Rūmai (po keturis nuo kiekvienų rūmų 3/5 senatorių ir deputatų balsų dauguma). Galiojantis teismų įstatymas nustato, kad visus dvidešimt narių siūlo Generaliniai Rūmai (isp. *Cortes)* – po dešimt nuo kiekvienų rūmų). Dvylika Tarybos narių turi būti teisėjai ir magistratai, aštuoni – advokatai ir aukštos kvalifikacijos teisininkai, turintys ne mažesnį kaip penkiolikos metų teisinio darbo stažą[960]. Generalinė teismų taryba sprendžia klausimus, susijusius su teisėjų skyrimu į pareigas ir atleidimu iš jų, rengia teisėjų etikos taisykles.

Italijoje veikia Aukščiausioji magistratūros (teismų) taryba, kuriai pirmininkauja Respublikos Prezidentas. Konstitucija numato, kad 2/3 šios tarybos narių sudaro teisėjai, kuriuos renka teisėjų bendruomenė per visuotinį susirinkimą, o 1/3 – ne mažesnį kaip penkiolikos metų darbo stažą turintys teisės profesoriai ir advokatai, kuriuos renka parlamentas bendro abejų rūmų posėdžio metu (104 straipsnio 4 dalis)[961]. Nustatoma, kad į Tarybą įeina Kasacinio teismo generalinis prokuroras ir šio teismo pirmininkas. Tarybos kadencija yra ketveri metai (104 straipsnio 6 dalis). Tarybos nariai negali būti renkami antrai kadencijai iš eilės, t. y. turi būti vienos kadencijos pertrauka.

Prancūzijos Konstitucijoje šiam tikslui numatyta Aukščiausioji magistratūros taryba, kurią sudaro du skyriai: vienas sprendžia klausimus dėl teisėjų, kitas – dėl prokurorų (65 straipsnio 1 dalis)[962]. Pirmojo skyriaus pirmininkas yra pirmasis Kasacinio teismo pirmininkas, į šio skyriaus sudėtį dar įeina penki teisėjai, prokuroras, Valstybės Tarybos narys, skiriamas Valstybės Tarybos, advokatas ir šeši kvalifikuoti visuomenėje žinomi asmenys, turintys Prancūzijos pilietybę ir nepriklausantys nei parlamentui, nei teisminei valdžiai, nei valstybės administracijai. Po du tokius

960 Prieiga per internetą: https://www.poderjudicial.es/cgpj/en/Judiciary/General-Council-of-the-Judiciary/Institutional-information/Composition/.

961 Prieiga per internetą: https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/pdf/The_Constitution_of_the_Italian_Republic.pdf.

962 Prieiga per internetą: https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/anglais/constiution_anglais_oct2009.pdf.

narius skiria Respublikos Prezidentas, Nacionalinės Asamblėjos ir Senato pirmininkai. Antrojo skyriaus pirmininkas yra generalinis prokuroras prie Kasacinio teismo, šiam skyriui dar priskiriami penki prokurorai, teisėjas, Valstybės Tarybos narys, advokatas ir šeši kvalifikuoti visuomenėje žinomi piliečiai, skiriami tokia pat tvarka kaip ir pirmojo skyriaus nariai.

Graikijos Konstitucija numato, kad dėl teisėjų ir prokurorų skyrimo, paaukštinimo ar perkėlimo į kitas pareigas Respublikos Prezidentui pataria įstatymo nustatyta tvarka veikiančios specialiosios institucijos – aukščiausiosios teismų tarybos: Aukščiausioji civilinių ir kriminalinių teismų taryba, Aukščiausioji administracinių teismų taryba ir Aukščiausioji audito teismų taryba (Konstitucijos 90 straipsnis)[963]. Į šių tarybų sudėtį įeina atitinkamos aukščiausiosios instancijos teismo pirmininkas ir burtais renkami šio teismo nariai, dirbę jame ne mažiau kaip dvejus metus. Aukščiausiajai civilinių ir kriminalinių teismų tarybai dar turėtų priklausyti šio teismo prokuroras ir du jo pavaduotojai, renkami burtais iš prokurorų, dirbusių šio teismo prokuratūroje ne mažiau nei dvejus metus. Į Aukščiausiosios administracinių teismų tarybos ir Aukščiausiosios audito teismų tarybos sudėtį turėtų įeiti ir generalinis valstybės komisaras (Valstybės Tarybos pirmininkas).

Maroko Konstitucijoje įtvirtinta Aukščiausioji teismų taryba, kuriai pirmininkauja monarchas (karalius)[964]. Į šios tarybos sudėtį dar įeina Kasacinio teismo pirmininkas, taryboje atliekantis paskirtojo pirmininko funkcijas; generalinis prokuroras prie Kasacinio teismo; Kasacinio teismo pirmųjų rūmų pirmininkas; keturi atstovai, kuriuos iš savo kandidatų renka apeliacinio teismo magistratai; šeši atstovai, kuriuos iš savo kandidatų renka pirmosios instancijos teismų magistratai; mediatorius; Žmogaus teisių nacionalinės tarybos pirmininkas; penki nariai, kuriuos skiria monarchas, atsižvelgdamas į jų kompetenciją, pripažinimą visuomenėje, nuopelnus teisingumui ir įstatymo viršenybės užtikrinimui, ir vienas jų

963 Prieiga per internetą: https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/THE%20CONSTITUTION%20OF%20GREECE.pdf.

964 Prieiga per internetą: https://www.constituteproject.org/constitution/Morocco_2011.

narys turėtų būti skiriamas pasiūlius Ulamos aukščiausiosios tarybos pirmininkui (115 str.).

Teisminę valdžią, laikydamiesi nustatytos procesinės tvarkos, vienasmeniškai įgyvendina teisėjas arba teisėjų kolegija. Svarbiausius teismų veiklos principus apibrėžia valstybės konstitucija. Dauguma šių principų yra bendrojo pobūdžio. Procesinius teismų veiklos principus užtikrina procesiniai civiliniai, baudžiamieji, administraciniai ir kiti įstatymai.

Daugumos valstybių konstitucijose įtvirtintas **teisėjų nepriklausomumo ir jų veiklos teisėtumo** principas. Šio principo esmė – teisingumą vykdantys teismai yra nepriklausomi, nekeičiami ir paklūsta tik įstatymui. Teisėjų nepriklausomumas – ne tik pagrindinis teisėjų statuso elementas, bet ir svarbiausia procesinė teismo garantija, būtina teisingumo įgyvendinimo sąlyga. Tai ir viena iš svarbiausių žmogaus teisių bei laisvių apsaugos garantijų. Tik nepriklausomas ir nešališkas teismas gali objektyviai įvertinti nagrinėjamos baudžiamosios, civilinės, administracinės ir kitos bylos aplinkybes ir priimti teisingą sprendimą.

Teisėjų ir teismų nepriklausomumo principas – vienas svarbiausių teisinės valstybės požymių. Jo laikosi visos demokratinės valstybės ir šis principas yra įtvirtintas beveik visų valstybių konstitucijose. Konstitucijos tekste dažniausiai pateikiama gana lakoniška teismų ir teisėjų nepriklausomumo formuluotė. Pvz., Vokietijos Pagrindiniame Įstatyme įtvirtinta nuostata, kad „Teisėjai yra nepriklausomi ir klauso tik įstatymo“ (97 str. 1 d.)[965], Prancūzijos – „Teismų nepriklausomumo garantas yra Respublikos Prezidentas“ (64 str. 1 d.), Italijos – „Teisėjai klauso tik įstatymo“ (101 str. 2 d.), Ispanijos – „Teisingumas kyla iš Tautos, karaliaus vardu teisingumą vykdo teisėjai ir kiti magistratūros atstovai, sudarantys teisminę valdžią, kurie yra nepriklausomi, nekeičiami, yra atsakingi ir klauso tik įstatymo“ (117 str. 1 d.), Graikijos – „Teisingumą vykdo teismai, kurių teisėjai yra nepriklausomi ir neliečiami. Atlikdami savo pareigas teisėjai klauso tik konstitucijos ir įstatymų bei jokiomis aplinkybėmis negali

965 Prieiga per internetą: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html.

vadovautis įstatymais, priimtais panaikinus šią konstituciją.“ (87 str. 1, 2 d.), Maroko – „Teisminė valdžia yra nepriklausoma nuo įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios. Karalius yra teisminės valdžios nepriklausomumo garantas“ (107 str.).

Konstitucijoje tiesiogiai ar netiesiogiai įtvirtinami ir kiti teismų veiklos principai. Valstybėse, kurioms būdinga hierarchinė teisės aktų sistema, turėtų būti laikomasi **konstitucijos viršenybės** principo. Viena iš pamatinių žmogaus teisių ir kartu teismų veiklos principų – teisė į teisminę gynybą arba **teisminės gynybos prieinamumas**. Šis principas užtikrina, kad kiekvienas asmuo turi teisę kreiptis į teismą dėl pažeistų svarbiausių žmogaus teisių ir laisvių gynimo. Šis principas kartu apima ir galimybę apskųsti ir peržiūrėti teismo sprendimą. Tokią galimybę asmeniui garantuoja kelių pakopų teismų sistema, leidžianti apskųsti žemesniosios instancijos teismo sprendimą aukštesniosios instancijos teismui. Asmuo, nepatenkintas pirmosios instancijos teismo sprendimu, turi teisę apeliacine, o vėliau (jei tai numatyta įstatymuose) ir kasacine tvarka jį apskųsti.

Kita pamatinė žmogaus teisė ir kartu teismų veiklos principas – **lygiateisiškumas, lygybė įstatymui ir teismui**. Šis principas reiškia, kad įstatymui ir teismui visi asmenys yra lygūs, žmogaus teisių negalima varžyti ar teikti jam kokių nors privilegijų dėl lyties, rasės, tautybės, kalbos, kilmės, socialinės padėties, tikėjimo ar pažiūrų pagrindu. Vykstant teismo procesui jis įgyvendinamas per rungimosi principą – šalių procesinės teisės yra lygios, kiekviena iš jų turi lygias galimybes įrodyti aplinkybes, kuriomis remiasi. Sykiu šis principas ypač reikšmingas ir formuojant vienodą teisminę praktiką, t. y. itin panašios savo aplinkybėmis bylos turi būti sprendžiamos vienodai.

Daugelio valstybių konstitucijos įtvirtina **teismo proceso viešumo ir žodiškumo principą**. Šis principas proceso šalims užtikrina galimybę, kad jų byla bus išnagrinėta visapusiškai ir objektyviai. Šeštojoje JAV Konstitucijos pataisoje įtvirtinta kaltinamojo teisė į greitą ir viešą

teismą[966]. Minėtasis principas įpareigoja teismus nevilkinti teismo proceso ir bylą išnagrinėti kaip įmanoma greičiau.

Konstitucijos leidėjas, suteikdamas teismams teisę taikyti pačias griežčiausias valstybės prievartos priemones (skirti kriminalines bausmes asmenims, padariusiems nusikaltimus), apibrėžia ir tam tikrus baudžiamojo proceso principus – teisingumo garantijas. Viena svarbiausių iš šių garantijų – **nekaltumo prezumpcija**: asmuo laikomas nekaltu, kol jo kaltumas neįrodytas įstatymo nustatyta tvarka ir pripažintas įsiteisėjusiu teismo nuosprendžiu. Pirmasis teisės aktas, kuriame buvo įtvirtinta nekaltumo prezumpcija – minėtasis Anglijos *Habeas Corpus Act*. Šis aktas nustatė, kad asmuo laikomas nekaltu, kol jo kaltė nebus teismo įrodyta, taip pat įtvirtintos nuostatos, numatančios garantijas, kad renkant įrodymus prieš asmenį nebus naudojamas psichologinis ar fizinis smurtas ir jis nebus teisiamas ypatingųjų teismų.

Kitos procesinės garantijos, paprastai įtvirtinamos konstitucijoje – **draudimas bausti asmenį už tą patį nusikaltimą antrą kartą ir teisė į gynybą** (asmeniui, kuris įtariamas padaręs nusikaltimą, ir kaltinamajam nuo jų sulaikymo arba pirmosios apklausos momento garantuojama teisė į gynybą bei teisė turėti advokatą; draudimas versti duoti parodymus prieš save, savo šeimos narius ar artimus giminaičius). Antai, penktojoje JAV Konstitucijos pataisoje įtvirtinta, kad asmuo negali būti baudžiamas už tą patį nusikaltimą du kartus ar verčiamas liudyti prieš save patį; kaltės įrodinėjimo pareiga priskirta atitinkamiems subjektams. Šeštojoje pataisoje įtvirtinta kaltinamojo teisė susipažinti su kaltinimo motyvais ir pagrindais; teisė į akistatą su kaltinamojo liudytojais; teisė kviesti savo liudytojus; naudotis gynėjo pagalba. Reikėtų pabrėžti, kad, be minėtųjų principų, JAV Konstitucija (aštuntoji pataisa) draudžia reikalauti didelių užstatų, imti dideles baudas ar skirti žiaurias ir neįprastas bausmes, tačiau nedraudžia taikyti mirties bausmės. Šios bausmės skyrimo klausimas reglamentuojamas ne federacijos, o valstijų teisės aktuose ir beveik pusė valstijų ją taiko.

966 Prieiga per internetą: https://www.senate.gov/about/origins-foundations/senate-and-constitution/constitution.htm.

2. Teismų sistemos pasaulio valstybėse

Teisminę valdžią sudaro valstybėje veikianti teismų sistema – valstybės teisminės valdžios institucijų, kurias sieja bendri organizavimo ir veiklos principai, visuma.

Konstitucijose paprastai nenurodoma, kokia turėtų būti šalies teismų sistema ir iš kelių pakopų ar instancijų sudaryta jos hierarchinė struktūra. Konstitucijos normos, reglamentuojančios teismų statusą, paprastai yra labai lakoniškos. Konstitucijose dažniausiai įtvirtinama aukščiausia valstybės teisminė institucija ir nurodoma, kad kitų teismų steigimą ir veiklą reglamentuoja įstatymas. Kai kurių šalių (pvz., Prancūzijos) konstitucijos neturi ir tokių normų. Kita vertus, Prancūzijos Konstitucijoje nemažai dėmesio skiriama teisėjų savivaldos institucijai.

Unitarinėse valstybėse (pvz., Švedijoje, Nyderlanduose, Ispanijoje ir kt.), skirtingai negu federacinėse, veikia tik visos valstybės teritorijoje funkcionuojančios teismų, nagrinėjančių civilines, administracines, baudžiamąsias ir kitas bylas, sistemos (jų gali būti ne viena). Pvz., Ispanijos Konstitucijoje įtvirtinta, kad teisminę valdžią įgyvendina teismai, kuriuos sudaro teisėjai ir magistratai (*Magistrados*). Remiantis Ispanijos Konstitucija, teismai laikomi tautos įsteigta savarankiška valstybės valdžios dalimi. „Teisingumas kyla iš tautos“ – tokia nuostata įtvirtinta Konstitucijos 117 straipsnio 1 dalyje. Teisminę valdžią sudaro valstybėje veikianti teismų sistema. Reikėtų pabrėžti, kad konstitucija nustato tik bendruosius teismų sistemos pagrindus: 1) teisminė valdžia yra vieninga (unitarinė, 117 str. 5 d.). Vadinasi, Ispanijos autonominės bendrijos negali turėti savo teisminės valdžios institucijų; 2) draudžiama steigti ypatinguosius teismus. Karo teismai gali būti steigiami įstatymu tik karo padėties atveju ir nepažeidžiant Konstitucijoje įtvirtintų principų (117 str. 5, 6 d.); 3) aukščiausioji valstybės teisminė institucija – Ispanijos Aukščiausiasis Teismas (123 str. 1 d.); 4) teismų sistemą ir teisėjų statusą reglamentuoja organinis įstatymas (122 str. 1 d.); 5) teismų veiklą administruoja ir kontroliuoja Generalinė teismų taryba (122 str. 2 d.). Teismų sistemą, jų formavimo

tvarką, veiklą ir teisėjų statusą reglamentuoja Teismų organinis įstatymas, priimtas 1985 m. (su vėlesniais pakeitimais)[967].

Teisingumo funkcijai vykdyti Ispanijos teritorija yra suskirstyta į municipalitetus *(municipios),* teismines apygardas *(partidos judiciales),* provincijas *(provincias),* autonomines bendrijas *(Comunidades Autonomas).* Šis suskirstymas sutampa su administracine teritorine šalies struktūra, išskyrus teismines apygardas: jos vienija keletą municipalitetų, priklausančių vienai provincijai.

Kiekvienam teritoriniam vienetui priskiriami atitinkamos rūšies teismai. Pvz., municipalitetuose veikia municipaliniai *(Juzgados municipalles)* ir taikos teismai *(Juzgados de Paz).* Teisminėse apygardose – pirmosios instancijos *(Juzgados de Primera Instancia e Instruccion),* baudžiamieji *(Juzgados de lo Penal)*, darbo *(Juzgados de lo Social)*, nepilnamečių *(Juzgados de Menores)*, administraciniai *(Juzgados de lo Contecioso-administrativo)* ir laisvės atėmimo vietų priežiūros *(Juzgados de Vigilancia penitenciaria)* teismai, o provincijose – provincijų teismai *(Audiencies provinciales).* Kiekvienoje autonominėje bendrijoje yra regiono aukščiausiasis teismas *(Tribunales superiores de las Comunidades autonomas).*

Dviejų teismų – Aukščiausiojo *(Tribunal Supremo)* ir Aukštesniojo nacionalinio *(Audiencia Nacional)* – jurisdikcija apima visos šalies teritoriją.

Ispanijos teismų sistema pagrįsta hierarchijos principu – žemesniųjų teismų sprendimus galima apskųsti aukštesniesiems. Ispanijos Aukščiausiasis Teismas yra aukščiausia kasacinė instancija visų kategorijų byloms nagrinėti, išskyrus tas, kurios susijusios su konstitucinėmis žmogaus teisių garantijomis. Tokių bylų nagrinėjimas priskiriamas Konstitucinio tribunolo jurisdikcijai.

Federacinėse valstybėse gali veikti federalinių subjektų ir federalinio lygmens bendrųjų teismų sistemos, tačiau aukščiausia teisminė institucija yra tik viena. Pvz., JAV veikia bendra federalinė bendrųjų teismų sistema ir penkiasdešimties valstijų teismų sistemos, o aukščiausia teisminė

XII

967 Prieiga per internetą: https://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo6-1985.tp.html.

institucija yra JAV Aukščiausiasis Teismas. Šios šalies konstitucijoje nustatyta, kad šalyje gali veikti tik vienas Aukščiausiasis Teismas ir tiek žemesniosios pakopos teismų, kiek nustatys šalies kongresas (III straipsnis, 2 ir 3 dalis). Konstitucija nustato aiškią teismų hierarchiją, kurios viršūnėje yra tik viena institucija – JAV Aukščiausiasis Teismas. Federalinę teismų sistemą sudaro trijų pakopų teismai: regionų *(Federal district courts)*, apeliaciniai *(Federal courts of appeals)* ir JAV Aukščiausiasis Teismas *(United States Supreme Court)*. Regioniniai, kaip ir pirmosios instancijos, teismai sprendžia baudžiamąsias ir civilines bylas. Šalyje veikia apie šimtą regioninių teismų. Apeliaciniai teismai (jų yra dvylika) nagrinėja apeliacijas dėl regioninių teismų sprendimų ir ginčus dėl tam tikrų neteisminių institucijų sprendimų.

JAV Aukščiausiasis Teismas sprendžia ginčus dėl valstijų aukščiausiųjų teismų ir federacijos teismų sprendimų. Reikėtų pabrėžti, kad šis teismas pats gali spręsti, kokias bylas nagrinėti. Aukščiausiasis Teismas dažniausiai nagrinėja federacijos lygmens ir ypatingos svarbos klausimus. Jis yra pirmosios instancijos teismas sprendžiant ginčus tarp valstijų ir ginčus, kurių viena iš šalių yra užsienio valstybių pasiuntiniai, konsulai ir kt. Šiam teismui priskiriami ir konstituciniai ginčai. Juos sprendžia ir žemesniosios instancijos teismai, tačiau Aukščiausiasis Teismas turi teisę jų sprendimus peržiūrėti. Dauguma baudžiamųjų ir civilinių bylų sprendžiamos valstijų teismuose, kurių sistemos skiriasi atsižvelgiant į istorines, kultūrines ir kitas aplinkybes. Valstijų teismams būdinga pakopinė (trijų ar keturių) teismų sistema. Žemiausiosios instancijos teismai (taikos teismai, magistratų teismai, merijų teismai ir kt.) nagrinėja smulkias civilines ir baudžiamąsias bylas. Taikos ar magistratų teisėjai nebūtinai privalo turėti teisinį išsilavinimą (pakanka gyvenimo ir profesinės patirties). Pirmosios instancijos teismai (apygardų, miestų ir kt.) nagrinėja bylas dalyvaujant prisiekusiesiems, o apeliaciniai – skundus dėl pirmosios instancijos sprendimų ir sprendžia rinkimų ginčus. Valstijų aukščiausieji teismai yra apeliacinė instancija dėl žemesniosios pakopos teismų sprendimų. Valstijų teismai nagrinėja ir konstitucinius ginčus.

Panašios yra Argentinos ir Meksikos teismų sistemos. Argentinoje veikia federalinė ir provincijų teismų sistema. Šios šalies Konstitucijos 108 straipsnyje įtvirtinta, kad teisminę valdžią vykdo Aukščiausiasis Teismas ir žemesniosios instancijos teismai, kuriuos steigia Nacionalinis kongresas[968]. Argentinos federalinę teismų sistemą sudaro Aukščiausiasis Teismas, 17 apeliacinių teismų (bylos nagrinėjamos trijų teisėjų kolegijose) ir pirmosios instancijos apygardų bei apylinkių teismai (vienasmeniai). Kiekvienoje provincijoje yra Aukščiausiasis Teismas (Aukščiausiasis Tribunolas), apeliacinis teismas ir pirmosios instancijos teismai, nagrinėjantys civilines, baudžiamąsias bylas ir bylas, susijusias su darbo ginčais.

Aukščiausiasis Teismas *(Corte Suprema de Justicia de la Nacion)* – aukščiausia valstybės teisminė institucija. Jo jurisdikcija apima ne tik ginčų dėl teisės nagrinėjimą, bet ir konstitucinės kontrolės funkciją bei teisę oficialiai aiškinti konstituciją ir įstatymus. Konstitucija neriboja Aukščiausiojo Teismo kompetencijos interpretuoti teisės normas.

Argentinos Konstitucija nustato, kad Aukščiausiasis Teismas ir žemesnieji federaliniai teismai nagrinėja visas bylas ir priima sprendimus dėl teisės pažeidimų, numatytų konstitucijoje ir įstatymuose, išskyrus tam tikrus apribojimus, nustatytus Konstitucijos 116 straipsnyje. Tai apribojimai, susiję su kongreso priimtais įstatymais, nurodytais Konstitucijos 75 straipsnio 12 dalyje; sutartimis su užsienio valstybėmis; bylomis, kurių viena iš šalių gali būti užsienio šalių ambasadoriai, pasiuntiniai ir konsulai; bylomis, susijusiomis su karo laivyno vadovybe ir jūrų teise; bylomis, kurių viena iš šalių yra Argentinos Respublika; ginčais tarp provincijų; skirtingų provincijų gyventojų ginčais; provincijos ar jos gyventojų ginčais su užsienio valstybe ar jos piliečiais. Konstitucijos 116 straipsnyje nurodytose bylose Aukščiausiasis Teismas yra apeliacinė instancija, o bylose, kurių šalimi yra ambasadoriai, pasiuntiniai, konsulai ar provincija, šis teismas yra pirmoji ir paskutinė instancija.

Konstitucijoje numatyta, kad gali būti steigiamas prisiekusiųjų teismas, kuris nagrinės visas bendrojo pobūdžio baudžiamąsias bylas (išskyrus

968 Prieiga per internetą: https://www.congreso.gob.ar/nationalConstitution.php.

apkaltos), kurių iniciatyvos teisė priklauso deputatų rūmams (118 str.). Sprendžiant baudžiamosios atsakomybės klausimą turėtų būti laikomasi individualios baudžiamosios atsakomybės principo.

Meksikoje veikia federalinė ir valstijų teismų sistema. Konstitucija numato, kad teismų valdžią federacijoje vykdo Aukščiausiasis Teisingumo Teismas *(Supreme Corte de Justicia),* kolegialūs ir vienasmeniai apygardų teismai *(Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito)* bei apylinkių teismai *(Juzgados de Distrito)* (94 str.)[969]. Kiekvienoje valstijoje yra aukščiausias, apeliacinis ir pirmosios instancijos teismai, nagrinėjantys civilines, administracines ir baudžiamąsias bylas. Skirtingai nei JAV, Meksikos teismų sistema yra pagrįsta ne bendrosios, o kontinentinės teisės tradicija.

Jungtinėje Karalystėje kiekvienas iš autonominių regionų (Anglija, Velsas, Škotija ir Šiaurės Airija) turi savo nuo seno susiklosčiusią teismų sistemą, tačiau visos šalies aukščiausia teisminė institucija yra Jungtinės Karalystės Aukščiausiasis Teismas, įsteigtas 2005 m. Konstitucinės reformos aktu *(Constitutional Reform Act)*[970]. Pvz., Anglijoje ir Velse yra keturių pakopų teismai: pirmosios instancijos yra grafystės teismai (civilinėse bylose) ir magistrato teismai (baudžiamosiose bylose); antrosios instancijos teismai yra aukštasis teismas (nagrinėja apeliacinius skundus dėl grafysčių teismų sprendimų) ir Karūnos teismas (nagrinėja apeliacinius skundus dėl magistrato teismų priimtų sprendimų); apeliacinis teismas – aukštesnioji apeliacinė instancija civilinėse ir baudžiamosiose bylose ir Aukščiausiasis Teismas – paskutinė teismo instancija. Škotijos teismų sistema ypatinga tuo, kad ji, skirtingai nuo kitų regionų, laikosi kontinentinės teisės tradicijos. Aukščiausios teisminės institucijos yra Aukštasis justiciarijų teismas, nagrinėjantis baudžiamąsias bylas, ir Sesijų teismas, kuriam priskiriamos civilinės bylos. Žemesniosios instancijos teismai yra šerifų ir rajonų. Bendrųjų teismų sistemos gali būti įvairios, dažniausiai jos yra kuriamos arba pagal anglosaksų (bendrosios teisės), arba pagal romanų ir germanų (kontinentinės teisės) modelį. Pagrindiniai

969 Prieiga per internetą: https://www.te.gob.mx/sites/default/files/consultas/2012/04/political_constitution_v2_pdf_20009.pdf.

970 https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/4/contents.

šių dviejų modelių skiriamieji požymiai – teisės šaltinių, kuriais remiasi nacionaliniai teismai priimdami sprendimus, sistema ir teismo funkcijos.

Anglosaksų (bendrosios teisės) modeliui būdingi šie požymiai: 1) teismo šaltiniu pripažįstamas teismo precedentas, prioritetas teikiamas bendrajai teisei (teismo precedentų sistemai); 2) teismai vykdo ne tik teisingumą, bet atlieka ir teisės kūrimo funkciją; 3) išimtinai apeliacinė teismų sprendimų apskundimo tvarka; 4) teismo proceso metu pirmenybė teikiama rungimosi principui, teismas yra gana pasyvus, jis tik stebi, kad šalys nepažeistų proceso teisės normų; 5) sąlygiškai plačiai paplitęs prisiekusiųjų teismų ir taikos teisėjų instituto taikymas; 6) neretai teisėjai yra renkami; 7) žemiausios grandies teisėjai gali neturėti teisinio išsilavinimo ir kita.

JAV teismai gali nagrinėti bylas remdamiesi įvairiais šaltiniais. Jie gali vadovautis bendrąja ir teisingumo teise, įstatymais, sutartimis ar tiesiogiai taikyti Konstituciją. Šalies Konstitucijoje įtvirtintas prisiekusiųjų teismo institutas ir nustatyta, kad bylos, kuriose sprendžiamas baudžiamosios atsakomybės klausimas, nagrinėjamos dalyvaujant prisiekusiesiems tos valstijos teritorijoje, kur buvo padarytas nusikaltimas.

Aptartoji teismų sistema veikia JAV, Jungtinėje Karalystėje, Naujojoje Zelandijoje, Kipre ir kitose valstybėse, kurios laikosi bendrosios teisės tradicijos.

Romanų ir germanų (kontinentinės teisės) modeliui būdinga: 1) teismų veikla remiasi tik įstatymu; 2) formaliai teismo precedentas nepripažįstamas teisės šaltiniu; 3) be apeliacinės, taikoma ir kasacinė bei revizinė teismo sprendimų apskundimo tvarka; 4) aktyvus teisėjo vaidmuo proceso metu; 5) mažiau paplitę prisiekusiųjų ir taikos teismai; 6) gana stipri teisėjų savivalda; 7) visų grandžių teisėjais gali būti skiriami tik asmenys, turintys teisinį išsilavinimą, ir kita. Ši sistema veikia romanų ir germanų (kontinentinės teisės) tradicijos valstybėse (Prancūzijoje, Ispanijoje, Italijoje, Vokietijoje ir kt.).

Valstybėje gali veikti ne tik bendrųjų, bet ir specializuotų teismų sistemos. Gana plačiai yra paplitusi administracinė justicija. Neretai

administracinių teismų sistema turi hierarchinę struktūrą. Kai kuriose valstybėse aukščiausieji administraciniai teismai[971] (jie gali turėti ir kitus pavadinimus, pvz., Valstybės Taryba Prancūzijoje, Italijoje, Graikijoje, Nyderlanduose ir kt.), be administracinių ginčų, sprendžia ir kitus klausimus.

Klasikiniu administracinės justicijos pavyzdžiu laikoma Prancūzija. 1799 m. Napoleonas Bonapartas įsteigė Valstybės Tarybą *(Conseil d'Etat),* kuri šiuo metu užima svarbią vietą valstybės valdžios sistemoje. Ji veikia kaip patariamoji vykdomosios valdžios ir kaip aukščiausia administracinės justicijos institucija. Prancūzijos administracinių teismų sistemą sudaro trys grandys: regioniniai administraciniai teismai, apeliaciniai administraciniai teismai ir Valstybės taryba.

Panaši administracinių teismų sistema būdinga Italijai ir Graikijai (hierarchijos viršuje yra Valstybės taryba). Vokietijoje veikia trijų instancijų administracinių teismų sistema: administraciniai teismai; aukščiausieji žemės administraciniai teismai (apeliacinė instancija) ir Federalinis administracinis teismas (kasacinė instancija).

Be bendrųjų ir administracinių, valstybėje gali veikti ir daugiau savarankiškų teismų sistemų. Pvz., Vokietijoje yra penkios savarankiškos teismų sistemos: bendrųjų teismų sistema (hierarchijos viršuje – Aukščiausiasis Federalinis teisingumo teismas); administracinių teismų sistema (Federalinis administracinis teismas); darbo teismų sistema (Federalinis darbo teismas); socialinių ginčų teismų sistema (Federalinis socialinis teismas) ir finansinių (mokestinių) ginčų teismų sistema (Federalinis finansų teismas). Visi šie aukščiausiosios instancijos teismai įtvirtinti Vokietijos Pagrindinio Įstatymo 95 straipsnio 1 dalyje. Be šių teismų, Vokietijos teismų valdžios sudedamoji dalis yra Federalinis Konstitucinis Teismas.

Reikėtų pabrėžti, kad visų aukščiausiosios instancijos federalinių teismų buveinės yra skirtinguose Vokietijos miestuose, bet ne sostinėje, siekiant juos atitolinti nuo politinės valdžios: Aukščiausiasis federalinis

XII

971 Žr. Valstybės tarybų ir aukščiausiųjų administracinių teismų asociacijos tinklapį. Prieiga per internetą: https://www.aca-europe.eu/index.php/en/members.

teisingumo teismas – Karslrūhėje (Badeno-Viurtembergo žemėje), Federalinis administracinis teismas – Leipcige (Saksonijos žemėje), Federalinis darbo teismas – Erfurte (Tiuringijos žemėje), Federalinis socialinis teismas – Kaselyje (Reino krašto-Pfalco žemėje), Federalinis finansų teismas – Miunchene (Bavarijos žemėje). Federalinio Konstitucinio Teismo buveinė yra Karlsrūhėje.

Federacinėse žemėse bendrosios jurisdikcijos teismai yra kelių pakopų: apylinkių, apygardų ir apeliaciniai teismai. Panaši yra ir specializuotų teismų sistemos hierarchinė struktūra. Paprastai bendrųjų ir specializuotų teismų hierarchines (kelių instancijų) sistemas turinčiose valstybėse veikia dviejų teismų sistemos: bendrųjų ir administracinių.

Pvz., Graikijos teismų sistemą sudaro administraciniai ir bendrieji (civilinis ir kriminalinis) teismai, kurių veiklą reglamentuoja įstatymas. Aukščiausiasis civilinis ir kriminalinis teismas yra Areopagas. Aukščiausiasis administracinis teismas – Valstybės taryba. Administraciniai teismai nagrinėja administracinius ginčus, išskyrus tuos, kurie priskiriami audito teismams. Administraciniams teismams įstatymu gali būti perduotos nagrinėti kai kurios civilinės bylos, o civiliniams – tam tikros administracinės bylos. Valstybės taryba yra kasacinė administracinių bylų nagrinėjimo instancija, turinti teisę peržiūrėti žemesniųjų administracinių teismų sprendimus ir priimti galutinį sprendimą. Valstybės taryba dar nagrinėja prašymus ir turi teisę panaikinti administracinius aktus, prieštaraujančius įstatymams, ir tuos aktus, kuriais viršijami pareigūnų įgaliojimai; formuoja bendrąją administracinių bylų nagrinėjimo praktiką; rengia norminamuosius dekretus. Viešojo administravimo institucijoms Valstybės tarybos sprendimai yra privalomi.

Valstybėje gali veikti ir specializuoti teismai, nesusiję jokiais hierarchiniais ryšiais. Pvz., Graikijos Konstitucijoje numatyta speciali teisminė institucija – Aukščiausiasis specialusis teismas (100 str.). Šiam teismui priskiriamos šios funkcijos: atlikti teisminį tyrimą (ir jį kontroliuoti) dėl parlamento rinkimų teisės pažeidimų; tikrinti, ar nebuvo pažeisti įstatymai organizuojant referendumą ir sumuojant jo rezultatus; spręsti, ar

parlamento nariai nepažeidžia pareigų nesuderinamumo principo; priimti sprendimus dėl parlamento narių nušalinimo nuo pareigų; spręsti ginčus dėl kompetencijos paskirstymo tarp teismų; aiškintis, ar parlamento išleistų įstatymų turinys ir tam tikros nuostatos neprieštarauja konstitucijai, kai jų pagrindu buvo priimti Areopago, Valstybės tarybos ar Audito rūmų sprendimai; aiškinti visuotinai pripažintų teisės normų turinį, vadovaujantis Konstitucijos 28 straipsnio 1 dalyje išdėstytomis nuostatomis, įtvirtinančiomis, kad visuotinai pripažintos tarptautinės teisės normos yra sudedamoji Graikijos teisinės sistemos dalis ir turi viršenybę prieš nacionalinius įstatymus. Aukščiausiojo specialiojo teismo sprendimai yra galutiniai ir neskundžiami.

Graikijos teisminei valdžiai priskiriami Audito rūmai prižiūri, kaip naudojamos valstybės, vietos valdžios ir kitų juridinio asmens statusą turinčių viešojo pobūdžio institucijų, numatytų įstatyme, lėšos; nagrinėja bylas dėl šioms institucijoms padarytos žalos; teikia parlamentui ataskaitas dėl biudžeto vykdymo ir išvadas dėl pensijų įstatymų; nagrinėja ginčus dėl pensijų ir kita.

Meksikoje nuo 1996 m. veikia Rinkimų tribunolas *(Tribunal Electoral)*. Jo steigimą paskatino 1990–1994 m. rinkimų reforma, kurios tikslas – nustatyti priemones, užtikrinančias rinkimų skaidrumą ir demokratiškumą, užkirsti kelią galimybei falsifikuoti rinkimų rezultatus, tuo Meksika itin garsėjo. Atsižvelgiant į dabar galiojantį įstatymą, rinkimų tribunolą sudaro nuolatiniai aukštieji rūmai *(sala superior*), į kuriuos skiriami septyni magistratai, ir penki laikinieji regioniniai rūmai *(salas regionales),* veikiantys nacionalinių rinkimų laikotarpiu, į juos skiriama po tris magistratus[972].

Lichtenšteino Konstitucijoje numatytas Konstitucinis teismas (104 str.)[973]. Šio teismo svarbiausia funkcija – ginti teises, įtvirtintas konstitucijoje, spręsti konfliktus dėl jurisdikcijos tarp teismų ir administracinių

972 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federacion. Prieiga per internetą: https://www.te.gob.mx/.

973 Prieiga per internetą: https://constitutii.wordpress.com/wp-content/uploads/2013/01/verfassung-e-01-02-09-doc.pdf.

institucijų, nagrinėti vyriausybės narių drausminės atsakomybės klausimus. Minėtasis teismas dar sprendžia ginčus dėl įstatymų ir sutarčių atitikties konstitucijai, o vyriausybės teisės aktų – įstatymams. Tokiais atvejais Valstybės teismas gali panaikinti teisės aktus, neatitinkančius konstitucijos ar įstatymų. Šis teismas veikia ir kaip rinkimų tribunolas.

Tam tikrų ypatumų turi islamo valstybių teismų sistemos. Pvz., Jordanijos (Jordanijos Hašimitų Karalystės) Konstitucijoje numatyti trijų rūšių teismai: civiliniai, religiniai ir specialieji (99 str.)[974]. Šių teismų grandis, instancijas, jurisdikciją ir administravimą nustato specialus įstatymas, dar numatoma, kad administraciniai teismai turi būti dviejų lygių (100 str.). Remiantis konstitucija, civiliniai teismai yra bendrieji, jie nagrinėja visas civilines ir kriminalines bylas, išskyrus tas, kurios pagal jurisdikciją priskiriamos religiniams ir specialiesiems teismams. Religiniai teismai skirstomi į dvi rūšis: šariato teismus ir kitų religinių bendruomenių tribunolus (104 str.). Remiantis konstitucija, kitos religinės bendruomenės yra tik religinės bendruomenės, išskyrus musulmonų, kurios yra oficialiai pripažintos ar bus pripažintos vyriausybės kaip įsteigtos Jordanijos Hašimitų Karalystėje (108 str.). Specialieji teismai savo jurisdikciją įgyvendina pagal atitinkamus įstatymus, kuriais jie yra steigiami.

Reikėtų pabrėžti, kad 2011 m. priėmus atitinkamas Jordanijos Konstitucijos pataisas (konstitucijoje atsirado naujas V skyrius, 58–61str.) šioje valstybėje atsirado galimybė specialiu įstatymu įsteigti Konstitucinį Teismą. Toks teismas savo veiklą pradėjo 2012 metais. Jis tikrina galiojančių įstatymų ir kitų teisės aktų, kuriuos priima parlamentas arba Ministrų Taryba, konstitucingumą. Konstitucinis Teismas turi teisę interpretuoti konstituciją, jeigu yra priimtas ir oficialiai paskelbtas Ministrų Tarybos, Senato arba Atstovų rūmų nutarimas (už tokį nutarimą turi balsuoti absoliuti senatorių ar atstovų dauguma).

Aptariant teismų sistemą, svarbu atkreipti dėmesį, kad demokratinių valstybių konstitucijos dažnai įtvirtina nuostatas, draudžiančias steigti ypatinguosius teismus. Pvz., Ispanijos Konstitucijoje šie teismai yra

974 Prieiga per internetą: https://faolex.fao.org/docs/pdf/jor128635e.pdf.

draudžiami. Karo teismai gali būti steigiami tik esant karo padėčiai ir nepažeidžiant konstitucijoje įtvirtintų principų (117 str. 5, 6 d.). Ypatinguosius teismus steigti draudžiančios nuostatos įtvirtintos Vokietijos Pagrindinio Įstatymo 101 straipsnyje, Italijos Konstitucijos 102 straipsnyje, Maroko Konstitucijos 127 straipsnyje ir kitų valstybių konstitucijose.

3. Teisėjų konstitucinio statuso ypatybės

Teisminę valdžią įgyvendina teismas – kolegiali teisėjų institucija (arba vienas teisėjas). Būtent teisėjams yra suteikiami ypatingi teisminės valdžios atstovo įgaliojimai ir teisė priimti privalomus sprendimus, vienaip ar kitaip paliečiančius ar pakeičiančius tam tikro žmogaus gyvenimą. Konkrečios bylos nagrinėjimas ir sprendimas reikalauja ne tik didelių asmeninių teisėjo pastangų, bet ir moralinės bei pilietinės atsakomybės, profesinių gebėjimų ir gyvenimo patirties. Neatsitiktinai teisėjams keliami dideli profesiniai ir moraliniai reikalavimai. Kuo aukštesnės instancijos teismas, tuo didesni reikalavimai teisėjui. Šiuos reikalavimus dažniausiai nustato nacionaliniai įstatymai, tačiau aukščiausiųjų teismų teisėjams keliami reikalavimai gali būti numatyti ir konstitucijoje.

Pvz., Meksikos Konstitucija nustato, kad Aukščiausiojo Teismo teisėju gali būti skiriamas nepriekaištingos reputacijos Meksikos pilietis pagal kilmę, turintis visas politines ir civilines teises bei ne mažesnę kaip dešimties metų teisėtai šalyje registruoto advokato praktiką, ne jaunesnis kaip 35 metų ir ne mažiau kaip dvejus pastaruosius metus iki paskyrimo teisėju gyvenantis Meksikoje (95 str.). Teisėjais negali būti skiriami valstybės sekretoriai, respublikos generalinis prokuroras, federacinės apygardos prokuroras, senatoriai, deputatai, valstijų gubernatoriai, federacinės apygardos vadovas ar asmenys, ėję šias pareigas, jeigu nuo jų atsistatydinimo nepraėjo vieni metai (95 str.).

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad neretai romanų-germanų teisės tradicijos bei kai kurių kitų valstybių teisėjų ir prokurorų bendruomenė įvardijama kaip magistratūra. Magistratais vadinami teisėjai ir prokurorai

(kartais ir kiti teismo pareigūnai). Teisėjų savivaldos institucijos turi savo pavadinimą – magistratų taryba.

Teisėjai dažniausiai yra skiriami, tačiau gali būti ir renkami. Pvz., daugelio JAV valstijų teisėjai yra renkami, neretai jie kandidatuoja kaip tam tikros politinės partijos atstovai. Tačiau federaliniai teisėjai paprastai skiriami neribotam laikui (iki gyvos galvos) arba nustatoma tam tikra viršutinė amžiaus riba, iki kokio amžiaus galima eiti teisėjo pareigas. Visuotinai pripažįstama, kad skiriant teisėjus neribotam laikui (iki gyvos galvos) užtikrinamas jų nepriklausomumas nuo politinių jėgų ir jų keitimosi valstybėje. Daugelyje šalių teisėjus skiria valstybės vadovas. Kai kurių valstybių konstitucijos numato, kad skiriant aukščiausių instancijų teismų teisėjus būtinas parlamento pritarimas, arba nustato, kad šiuos pareigūnus skiria parlamentas. Antai, JAV Konstitucija numato, kad Aukščiausiojo Teismo teisėjus skiria Prezidentas Senatui patarus ir pritarus (II straipsnio 2 skyriaus 2 pastraipa), o jų skaičių nustato Kongresas. Reikėtų pabrėžti, kad nuo šio teismo įsteigimo 1789 m. Aukščiausiojo Teismo teisėjų skaičius nekinta – teismą sudaro devyni teisėjai.

Argentinos Konstitucijos 99 straipsnio 4 dalis nustato, kad Aukščiausiojo Teismo teisėjus skiria prezidentas 2/3 visų senato narių pritarimu, o žemesniosios instancijos federalinių teismų teisėjus (vieną iš trijų kandidatų, nurodytų sąraše, kurį pateikia magistratų taryba) – prezidentas viešajame senato posėdyje dalyvaujančių senatorių pritarimu. Konstitucijoje nustatyta, kad teisėjas, kuriam sukanka 75 metai, gali būti skiriamas penkerių metų kadencijai anksčiau nurodyta tvarka. Šių kadencijų skaičius neribojamas. Teisėju tapęs asmuo, prieš pradėdamas eiti pareigas, prisiekia Respublikos Prezidentui būti ištikimas Tautai ir jos konstitucijai, savo pareigas atlikti garbingai, bylas nagrinėti teisingai (112 str.). Įstatymas numato, kad Argentinos Aukščiausiąjį Teismą sudaro septyni teisėjai.

Meksikos Konstitucijoje numatyta, kad Aukščiausiojo Teismo teisėjus skiria Respublikos Prezidentas senato pritarimu penkiolikos metų kadencijai pagal tvarką, kurią nustato konstitucijos 96 straipsnis. Šiame straipsnyje numatyta, kad Respublikos Prezidentas turi pateikti Senatui

trijų kandidatų sąrašą, vieną iš jų senatas 2/3 balsų dauguma patvirtina teisėju. Jeigu Senatas per trisdešimt dienų nuo kandidatų pateikimo nepriima sprendimo, prezidentas savo nuožiūra pasirenka vieną kandidatą ir skiria jį teisėju. Jeigu Senatas nepritaria nė vienai iš pateiktų kandidatūrų, prezidentas teikia naują kandidatų sąrašą. Senatui antrą kartą nepritarus pateiktoms kandidatūroms, prezidentas savo nuožiūra pasirenka vieną iš kandidatų ir skiria jį teisėju. Aukščiausiojo Teismo pirmininką renka Aukščiausiojo Teismo teisėjai kas ketverius metus, tas pats teisėjas negali būti perrenkamas pirmininku antrai kadencijai iš eilės. Meksikos Aukščiausiąjį Teismą sudaro vienuolika teisėjų.

Ispanijoje teisėjų skyrimo tvarką ir jų veiklą reglamentuoja organinis įstatymas[975]. Aukščiausiojo Teismo ir kitų teismų teisėjus skiria monarchas (karalius) Generalinės teismų tarybos siūlymu. Teisėju gali būti skiriamas asmuo iki septyniasdešimties metų. Aukščiausiojo Teismo teisėjais gali būti pripažinti teisininkai ar advokatai, turintys ne mažiau kaip penkiolika metų teisinio darbo patirties. Aukščiausiojo Teismo pirmininką renka Generalinė teismų taryba (3/5 narių balsų dauguma) ir siūlo karaliui išrinktą teisėją skirti Aukščiausiojo Teismo pirmininku. Tai yra tik formalumas, iš tikrųjų šio pareigūno paskyrimas įforminamas monarcho teisės aktu, o Generalinės teismų tarybos siūlymas tėra pagarbos monarcho institucijai išraiška. Paskirtasis Aukščiausiojo Teismo pirmininkas iš karto tampa Generalinės tarybos pirmininku. Šias pareigas teisėjas gali eiti ne daugiau kaip dvi kadencijas iš eilės (kadencija yra penkeri metai). Ispanijos Aukščiausiasis Teismas, palyginti su jau minėtomis valstybėmis, yra gana gausus. Jį sudaro šio teismo pirmininkas, penkių jo skyrių pirmininkai ir teisėjai, priklausantys atitinkamiems skyriams[976].

Vokietijos Pagrindinis Įstatymas numato, kad federalinius teisėjus skiria federalinis prezidentas, jeigu įstatymas nenumato kitaip (60 str. 1 d.). Šiame įstatyme dar nustatyta, kad aukščiausiosios instancijos – federalinių

975 *Supra note*.

976 Prieiga per internetą: https://www.poderjudicial.es/cgpj/en/Judiciary/Supreme-Court/Institutional-information/Organisational-structure-of-the-Supreme-Court/Jurisdictional-chambers-/.

teismų – teisėjus bendrai renka kompetentingas federalinis ministras ir Teisėjų atrankos (rinkimų) komisija, kurią lygiomis dalimis sudaro kompetentingi žemių ministrai ir nariai, kuriuos renka Bundestagas (95 str. 2 d.). Taigi komisiją sudaro šešiolika žemių ministrų ir šešiolika Bundestago išrinktų narių (šie nariai nebūtinai turi būti Bundestago nariai). Kompetentingo federalinio ministro ir Teisėjų atrankos (rinkimų) komisijos bendrą sprendimą dėl teisėjo skyrimo tvirtina federalinis prezidentas (formaliai jis skiria teisėją).

Kitų žemesniosios instancijos federalinių teismų teisėjų skyrimo tvarką nustato atitinkami įstatymai. Reikėtų pabrėžti, kad Vokietijoje, atsižvelgiant į nuo seno susiklosčiusias teisėjų skyrimo tradicijas, žemesniosios instancijos federalinius teisėjus skiria federalinis teisingumo ministras, o žemių teismų teisėjus – žemių teisingumo ministrai. Įstatymai numato ir specialiųjų atrankos komisijų steigimą formuojant teismus. Teisėjų atrankos komisijos dažniau sudaromos formuojant federalinius teismus, tačiau iš šešiolikos Vokietijos žemių jos veikia tik septyniose[977]. Kokių nors bendrų kriterijų sudarant atrankos komisijas nėra.

Monake teisėjus vienasmeniškai skiria monarchas. Šios dualistinės monarchijos konstitucijos X skyriuje įtvirtintas deleguotojo teisingumo vykdymo principas, pagal kurį teismų valdžia priklauso monarchui (kunigaikščiui), o šis ją perduoda teismams ir tribunolams (88 str. 1 d.)[978]. Konstitucija garantuoja teismų ir teisėjų nepriklausomumą. Teismų nepriklausomumas nuo vykdomosios valdžios susijęs ir su tuo, kad vyriausybėje nėra teisingumo ministro. Teismų administravimas pavedamas nuo vykdomosios valdžios nepriklausomai institucijai – Teismų departamentui (šio departamento vadovas tiesiogiai atsakingas monarchui). Teismų sudarymą, jurisdikciją, teisminį procesą ir teisėjų statusą reglamentuoja įstatymas.

Monako Konstitucijoje numatyti tik Aukščiausiojo Teismo sudarymo

977 The appointment of Judges in Germany by Volker G. Heinz. Prieiga per internetą: <http://www.heinzlegal.com/sites/default/files/AppointOfJudgesInGermany.pdf>.

978 Prieiga per internetą: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2013)021-e.

pagrindai, jurisdikcija ir pagrindinės veiklos formos. Atsižvelgiant į konstituciją, Aukščiausiąjį Teismą sudaro penki teisėjai ir du pakaitiniai nariai (89 str.). Teisėjus skiria monarchas (kunigaikštis) tokia tvarka: vieną teisėją ir vieną pakaitinį teisėją – iš kandidatų, kuriuos teikia Nacionalinė taryba (parlamentas); vieną teisėją ir vieną pakaitinį teisėją – iš kandidatų, kuriuos teikia Valstybės taryba (vyriausybė); vieną teisėją – iš kandidatų, kuriuos teikia monarcho taryba (patariamoji institucija); vieną teisėją – iš kandidatų, kuriuos teikia Apeliacinis teismas; vieną teisėją – iš kandidatų, kuriuos teikia pirmosios instancijos civilinis teismas. Konstitucijoje nustatytas bendrasis reikalavimas – institucija negali kaip kandidatų į Aukščiausiojo Teismo teisėjus teikti savo narių. Nurodytosios institucijos siūlo monarchui po dvi kandidatūras į vieną teisėjo ar pakaitinio teisėjo vietą. Monarchas nėra varžomas šių siūlymų: jis gali juos atmesti ir reikalauti pateikti naujas kandidatūras. Aukščiausiojo Teismo pirmininką skiria monarchas. Šio teismo struktūrą, veiklos procedūras, reikalavimus kandidatams į teisėjus, pareigų, nesuderinamų su teisėjo statusu, ir kitus klausimus nustato monarcho teisės aktas.

Lichtenšteino Konstitucija numato, kad teisėjus skiria monarchas (kunigaikštis), vadovaudamasis Konstitucijos 96 straipsniu[979]. Šiame straipsnyje numatyta, kad teisėjų atranką vykdo monarcho ir parlamento (landtago) sudaryta bendra komisija, kuriai pirmininkauja monarchas. Jo balsas komisijoje yra lemiamas. Monarchas į komisiją skiria tiek narių, kiek jų paskiria parlamentas, t. y. abi institucijos skiria po lygiai narių. Į komisiją įeina ir vienas už teismų administravimo priežiūrą atsakingas narys, kurį skiria vyriausybė.

Komisija yra tik patariamoji institucija: ji siūlo parlamentui kandidatus monarcho sutikimu. Jeigu parlamentas pritaria pateiktai teisėjo kandidatūrai, monarchas privalo skirti jį teisėju. Kai parlamentas atmeta komisijos pateiktą teisėjo kandidatūrą ir nepavyksta pasiekti sutarimo dėl naujo kandidato per keturias savaites, parlamentas siūlo savo kandidatą į teisėjus ir skelbia referendumo datą. Jeigu organizuojamas referendumas,

979 *Supra note*.

piliečiai, turintys rinkimų teisę, gali kelti savo kandidatus į teisėjus pagal Konstitucijos 64 straipsnyje numatytas iniciatyvos teisės įgyvendinimo sąlygas. Jeigu referendumui teikiamos daugiau nei dvi kandidatūros, turėtų vykti antrasis balsavimo turas. Kandidatą, už kurį balsuoja absoliuti rinkėjų dauguma, monarchas privalo skirti teisėju.

Reikėtų pabrėžti, kad Lichtenšteino Konstitucija nedraudžia teisėjais tapti užsienio valstybių piliečiams. Joje numatyta, kad Administracinį teismą sudaro penki teisėjai ir penki pakaitiniai teisėjai. Dauguma šio teismo teisėjų turi būti Lichtenšteino piliečiai ir turėti teisinį išsilavinimą (102 str. 1 d.). Konstitucinis teismas sudarytas iš penkių teisėjų ir penkių pakaitinių teisėjų. Dauguma šio teismo teisėjų turi būti Lichtenšteino piliečiai (105 str.). Konstitucijos straipsniai, skirti bendriesiems teismams, kurių sistemą sudaro trys instancijos (apylinkių teismai, Aukštasis apeliacinis teismas ir Aukščiausiasis Teismas), tokių reikalavimų teisėjams nenustato.

Maroko Konstitucija numato, kad magistratai skiriami monarchui dekretu *(dahir)* patvirtinus Aukščiausiosios teismų tarybos sprendimą dėl teisėjo skyrimo (57 str.).

Valstybėse paprastai galioja bendra taisyklė – paskirtasis teisėjas pradeda eiti savo pareigas tik prisiekęs būti ištikimas valstybei (Tautai) ir jos konstitucijai. Pvz., Argentinos Konstitucijoje numatyta, kad teisėju skirtas asmuo, prieš pradėdamas eiti savo pareigas, prisiekia Respublikos Prezidentui būti ištikimas Tautai ir jos konstitucijai, savo pareigas atlikti garbingai, bylas nagrinėti teisingai (112 str.). Tada jis įgyja visas teisėjo teises ir pareigas bei garantijas, numatytas šalies konstitucijoje ir įstatymuose.

Svarbiausias principas, apibūdinantis teismo ir teisėjo statusą, yra jų *nepriklausomumas*. Šis principas tiesiogiai įtvirtintas beveik visų pasaulio valstybių konstitucijose. Teisėjo nepriklausomumas – ypatingas jo teisinio statuso požymis. Teisėjo ir teismų nepriklausomumas – viena iš svarbiausių teisminės valdžios demokratinėje valstybėje funkcionavimo sąlygų. Teisėjas ir teismai, vykdydami teisingumą, yra nepriklausomi, jie

nagrinėja bylas remdamiesi tik teise (paklūsta tik įstatymui).

Su minėtąja nuostata siejama ir kita konstitucinė nuostata, įtvirtinama valstybių konstitucijose reglamentuojant svarbiausias žmogaus teises. Ji garantuoja asmeniui, kaltinamam padarius nusikaltimą, teisę, kad jo bylą viešai ir teisingai išnagrinėtų nepriklausomas ir nešališkas teismas. Ši norma įpareigoja teisėją priimti ne tik teisėtą, bet ir įrodymais pagrįstą teismo sprendimą. Procesiniai įstatymai numato, kad teismas įvertina įrodymus pagal savo vidinį įsitikinimą, pagrįstą visapusišku, galutiniu ir objektyviu visų bylos aplinkybių išnagrinėjimu, vadovaudamasis teise (įstatymu) ir teisine sąmone.

Teisėjų ir teismo nepriklausomumo vykdant teisingumą garantijų turinį pirmiausia lemia jų nepriklausomumas nuo bet kokio byloje dalyvaujančių šalių kišimosi ir nuo valstybės valdžios bei valdymo institucijų, politinių partijų ir asociacijų ar neteisėtų asmeninių ar kitokių interesų įtakos. Neatsitiktinai kai kurių valstybių konstitucijose yra įtvirtintos nuostatos, draudžiančios teisėjams dalyvauti politinių partijų ar organizacijų veikloje. Pvz., Ispanijos Konstitucija teisėjams (ir magistratams bei prokurorams) draudžia dalyvauti politinių partijų ir profesinių sąjungų veikloje (127 str. 1 d.).

Viena iš pagrindinių teisėjo nepriklausomumo garantijų yra *teisėjų nekeičiamumas*. Pvz., Ispanijos Konstitucijoje įtvirtinta, kad vykdantys teisingumą teismai yra nepriklausomi, nekeičiami ir paklūsta tik įstatymui (117 str. 2 d.).

Teisėjų nekeičiamumo arba jų įgaliojimų trukmės neliečiamumo nuostata lemia, kad teisėjas negali būti skiriamas į kitas pareigas ar kitą teismą be jo paties sutikimo, o jo įgaliojimai gali būti nutraukiami tik konstitucijos ir įstatymo nustatytais pagrindais ir tvarka. Paprastai teisėjai atleidžiami iš pareigų įstatymo nustatyta tvarka šiais atvejais: savo noru; pasibaigus įgaliojimų laikui arba sulaukę įstatyme nustatyto pensinio amžiaus; dėl sveikatos būklės; išrinkus į kitas pareigas arba jų sutikimu perkėlus į kitą darbą; kai savo poelgiu pažemina teisėjo vardą; kai jiems įsiteisėja apkaltinamieji teismo nuosprendžiai.

Antai Graikijos Konstitucijoje numatyta, kad teisėjus ir prokurorus galima atleisti iš pareigų įstatymo nustatyta tvarka ir tik esant konstitucijoje nustatytiems pagrindams: kai įsiteisėja juos apkaltinę teismų nuosprendžiai; dėl šiurkštaus teisėjų drausmės pažeidimo; sveikatos būklės arba savo poelgiu pažeminus teisėjo ar prokuroro vardą. Teisėjų ir prokurorų, kurių rangas ne aukštesnis kaip apeliacinio teismo prokuroro ir jam prilygintų pareigūnų, įgaliojimai nutrūksta sulaukus 65 metų; aukštesnio rango pareigūnų – 67 metų. Taikant šią nuostatą, visais atvejais turėtų būti laikomasi taisyklės, kad pareigūnų įgaliojimai nutrūksta tų metų, kai pareigūnui sukanka pensinis amžius, birželio 30 dieną (88 str. 5 d.).

JAV Konstitucijos III straipsnio 1 dalyje įtvirtinta nuostata, kad Aukščiausiojo Teismo ir žemesniosios instancijos teismų teisėjai savo pareigas eina iki gyvos galvos, jeigu jų elgesys yra nepriekaištingas. Argentinos Konstitucijoje nustatyta, kad teisėjų kadencija yra neribojama. Jie pareigas eina tol, kol jų elgesys yra nepriekaištingas (111 str.).

Kita vertus, JAV yra pirmoji valstybė, savo šalies konstitucijoje įtvirtinusi apkaltos institutą. Šios konstitucijos II straipsnio 4 skyriuje nustatyta, kad pareigūnai gali būti šalinami iš pareigų apkaltos būdu (kaip ir teisėjai), jeigu jie pripažįstami kaltais dėl valstybės išdavimo, kyšininkavimo ar kitų sunkių nusikaltimų ir nusižengimų.

JAV apkaltą vykdo Kongresas, dalyvaujant abiem parlamento rūmams: Atstovų rūmai turi teisę inicijuoti apkaltą, o Senatas veikia kaip teisminė institucija, priimanti galutinį sprendimą. Prezidentui ar teisėjui pašalinti iš pareigų reikia ne mažiau kaip 2/3 senatorių balsų. Reikėtų pabrėžti, kad apkalta – labai reta procedūra JAV kongrese: tokiu būdu iš pareigų buvo pašalinti tik keturi teisėjai.

Argentinos Aukščiausiojo Teismo teisėjai gali būti pašalinti iš pareigų tik apkaltos *(juicio publico)* būdu, kaip nustatyta konstitucijos 53 straipsnyje. Jame teigiama, kad deputatų rūmams priklauso išimtinė teisė kreiptis į Senatą ir inicijuoti apkaltą *(juicio publico)* Aukščiausiojo Teismo teisėjams tais atvejais, jeigu jie netinkamai atlieka savo pareigas, padaro tarnybinių ar bendrojo pobūdžio nusikaltimų (53 str.). Tokį sprendimą

deputatai priima 2/3 visų narių balsų dauguma. Senatui priklauso išimtinė teisė organizuoti viešąją apkaltą ir priimti galutinį sprendimą dėl šių valstybės pareigūnų pašalinimo iš pareigų (59 str.). Sprendimas dėl valstybės pareigūno pašalinimo iš pareigų priimamas ne mažiau kaip 2/3 visų senato narių balsų dauguma. Valstybės pareigūnas, pašalintas iš pareigų apkaltos būdu, netenka teisės eiti garbės, pasitikėjimo ar mokamų pareigų valstybės tarnyboje.

Žemesniosios instancijos teismų teisėjai irgi gali būti nušalinami. Bylas dėl šių teisėjų nušalinimo nagrinėja specialus teismas, sudarytas iš įstatymų leidėjų, teisėjų, teisėtai šalyje registruotų advokatų. Jeigu šis teismas per 180 dienų nuo pradėtos teisėjo nušalinimo procedūros nepriima sprendimo dėl teisėjo nušalinimo, procedūra turėtų būti nutraukiama, o teisėjo įgaliojimai atnaujinami (115 str. 3 d.).

Apkaltos procedūra numatyta Meksikos Konstitucijoje. Jos 74 straipsnyje teigiama, kad deputatų rūmams priklauso teisė kreiptis į senatą ir inicijuoti apkaltą *(juicio politico)* konstitucijoje nurodytiems asmenims (iš jų Aukščiausiojo Teismo teisėjams ir Rinkimų tribunolo magistratams) ir joje nustatytais pagrindais. Toks sprendimas priimamas absoliučia visų deputatų balsų dauguma (111 str.). Senatui priklauso teisė organizuoti apkaltą ir priimti galutinį sprendimą dėl šių valstybės pareigūnų pašalinimo iš pareigų, sprendimas priimamas ne mažiau kaip 2/3 visų senato narių dauguma (110 str.).

Kita svarbi teisėjų nepriklausomumo garantija – *teisėjų neliečiamybė* (imunitetas). Jis apima tiek teisėjo asmens neliečiamybę: teisėjas gali būti patrauktas baudžiamojon atsakomybėn, suimtas, gali būti kitaip suvaržyta jo laisvė tik įstatymo numatytais pagrindais ir tvarka, kuri daugelyje valstybių yra gana sudėtinga, tiek garantiją, kad teisėjas nebus traukiamas drausminėn ar baudžiamojon atsakomybėn už priimtus sprendimus, išskyrus atvejus, kuriuos nustato įstatymas. Teisėjas nėra materialiai atsakingas už priimtus sprendimus, neprivalo asmeniui atlyginti materialinės ar moralinės žalos, atsiradusios dėl šių sprendimų priėmimo ar kitų teisėjo veiksmų. Atsakomybė už teisėjo klaidas tenka valstybei. Pvz., Ispanijos

Konstitucija numato, kad dėl teisėjo klaidų ar kitų pažeidimų vykdant teisingumą atsiradusią žalą atlygina valstybė įstatymų nustatyta tvarka (121 str.).

Teisėjo neliečiamumo garantija užtikrina ir jo asmens garbės ir orumo apsaugą. Įstatymai numato atsakomybę už viešą teisėjo ar teismo įžeidimą, šmeižimą ar jo autoriteto žeminimą.

Kai kurių valstybių konstitucijose įtvirtinta ir tokia teisėjų nepriklausomumo garantija kaip *materialinis nepriklausomumas*. Vadinasi, teisėjui, kol jis eina šias pareigas, negali būti mažinamas atlyginimas. Bet kokie mėginimai tai daryti laikomi kėsinimusi į teisėjų ir teismų nepriklausomumą. Pvz., JAV Konstitucijoje įtvirtinta, kad teisėjui, einančiam pareigas, privalo būti mokamas atlyginimas (kompensacija), kuris negali būti mažinamas, kol jis eina šias pareigas (III straipsnio 1 dalis). Argentinos Konstitucijoje (111 str.) numatyta panaši nuostata: „Teisėjui mokamas įstatymo nustatytas atlyginimas, kuris negali būti mažinamas, kol eina teisėjo pareigas.“

Teisėjų konstitucinį statusą apibūdina ir *pareigų nesuderinamumo* principas. Vadinasi, teisėjui draudžiama eiti kitas pareigas ar gauti kitą atlyginimą, išskyrus teisėjo atlyginimą ir kitus konstitucijoje ar įstatymuose numatytus atvejus.

Antai Graikijos Konstitucijoje įtvirtinta, kad teismo pareigūnai negali užsiimti jokia kita veikla ir gauti jokio kito atlyginimo, išskyrus teisėjo atlyginimą ir kitus Konstitucijoje numatytus atvejus. Konstitucija nustato, kad teismo pareigūnai gali būti renkami Atėnų akademijos nariais; dirbti pedagoginį darbą universitetinio lygio institucijose; priklausyti specialioms taryboms ar komisijoms, sprendžiančioms drausmės, audito ir teisinio pobūdžio klausimus; įstatymo nustatyta tvarka dalyvauti teisės aktų rengimo komisijose; užsiimti teismo pareigūnų mokymu; dalyvauti tarptautinių organizacijų, kuriose reprezentuojama valstybė, veikloje (89 str. 3 d.). Ispanijos Konstitucijoje įtvirtinta, kad teisėjai, magistratai ir prokurorai negali eiti jokių kitų pareigų viešojoje tarnyboje (127 str. 1 d.) ir pareigų, nesuderinamų su teisminės valdžios atstovo pareigomis.

Sistemą, užtikrinančią visišką teisminės valdžios atstovų nepriklausomumą, nustato įstatymas (127 str. 2 d.).

Taigi konstitucinį teisėjų statusą daugelyje pasaulio valstybių apibūdina šie tiesiogiai ar netiesiogiai konstitucijose įtvirtinti principai: teisėjų nepriklausomumas, nekeičiamumas, neliečiamybė ir pareigų nesuderinamumas.

4. Nacionalinių teismų santykiai su Europos Sąjungos Teisingumo Teismu ir Europos Žmogaus Teisių Teismu

4.1. Nacionalinių teismų santykiai su Europos Sąjungos Teisingumo Teismu

ES teisei būdingas savitas ESTT[980] ir valstybių narių nacionalinių teismų (toliau – nacionaliniai teismai) bendradarbiavimo mechanizmas. Jis remiasi SESV 267 straipsnyje nustatyta prejudicinio sprendimo procedūra, pagal kurią valstybių narių teismai turi teisę, o tam tikrais atvejais – ir pareigą kreiptis į ESTT su prašymu priimti prejudicinį sprendimą dėl ES teisės aiškinimo arba galiojimo.

ESTT ir nacionalinių teismų bendradarbiavimas neperžengiant prejudicinio sprendimo ribų yra nulemtas pačios ES teisės kilmės ir ypatumų. ES teisė, kaip ne kartą pabrėžė ESTT, sudaro savarankišką teisės sistemą, kurios subjektai yra ne tik valstybės narės, bet ir jų piliečiai[981]. Pastarieji savo teises, kylančias iš ES teisės, gina nacionaliniuose teismuose. Todėl šie teismai yra ES teisės normų taikytojai. Kadangi nuolat remiasi ES

980 ESTT, kaip nustatyta ES sutarties 19 straipsnyje, apima Teisingumo Teismą, Bendrąjį Teismą ir specializuotuosius teismus (2004 m. buvo įsteigtas pirmasis specializuotas teismas – Europos Sąjungos tarnautojų teismas, kuris sprendė ES institucijų ir jų tarnautojų ginčus. 2016 m. rugsėjo 1 d. Europos Sąjungos tarnautojų teismas buvo panaikintas ir integruotas į Bendrąjį Teismą). Iki 2024 m. spalio 1 d. jurisdikcija priimti prejudicinius sprendimus išimtinai buvo suteikta Teisingumo Teismui. Tačiau atlikus ESTT statuto pakeitimus, jurisdikcija priimti prejudicinius sprendimus tam tikrose specifinių sričių bylose (pvz., bendra pridėtinės vertės mokesčio sistema, akcizai, muitinės kodeksas) buvo suteikta Bendrajam teismui (žr. Europos Parlamento ir Tarybos 2024 m. balandžio 11 d. Reglamentas Nr. 20024/2019, kuriuo iš dalies keičiamas Protokolas Nr. 3 dėl Europos Sąjungos Teisingumo Teismo statuto (OL, 2024-08-12, L serija).

981 1963 m. vasario 5 d. ETT sprendimas *Van Gend & Loos*, C-26/62, ECLI:EU:C:1963:1.

teise, jie kartu yra atsakingi ir už jos veiksmingumą[982]. Dėl ES teisėje išplėtoto tiesioginio veikimo principo galimi atvejai, kai asmuo nacionaliniame teisme tiesiogiai remiasi ES teisės norma[983]. Net jeigu savo pretenziją jis grindžia nacionalinėmis teisės normomis, kurios, pvz., buvo priimtos įgyvendinant direktyvą, nacionaliniai teismai privalo jas aiškinti atsižvelgdami į ES teisę[984]. Be to, jeigu nacionalinis teismas nustato, kad nacionalinės teisės norma prieštarauja ES teisei, jis privalo vadovautis ES teisės viršenybės principu ir netaikyti tokios nacionalinės teisės normos[985]. Taigi funkcine prasme ne tik ESTT, bet ir nacionaliniai teismai galėtų būti laikomi ES teismais, nes spręsdami ginčus jie remiasi ES teisės normomis ir taip užtikrina ES teisės laikymąsi nacionaliniu lygmeniu.

Svarbiausia prejudicinio sprendimo paskirtis – vienodai darnus ES teisės aiškinimas ir jos taikymas visose valstybėse narėse[986]. Efektyviausias būdas to pasiekti – išimtinių įgaliojimų dėl ES teisės aiškinimo ir galiojimo suteikimas ESTT. Jeigu tokie įgaliojimai būtų suteikti nacionaliniams teismams, dėl skirtingų teisės tradicijų, teisinės kultūros ar kitų nacionalinių ypatumų nebūtų išvengta nevienodo ES teisės aiškinimo ir taikymo atskirose valstybėse narėse[987]. Skirtingose valstybėse būtų formuojama nevienoda teismų praktika, neatitinkanti ES teisės reikalavimų ir paskirties. Todėl jeigu nacionalinis teismas nustato, kad siekiant priimti sprendimą jo nagrinėjamoje byloje reikia išspręsti vienos ar kelių ES teisės nuostatų aiškinimo ar jų galiojimo klausimą, jis kreipiasi į ESTT ir pašo priimti prejudicinį sprendimą. Išimtiniai ESTT ES teisės aiškinimo

982 SAMUILYTĖ-MAMONTOVĖ, A. Europos Sąjungos teisės įgyvendinimas valstybės narės teisme: netiesioginio direktyvų veikimo doktrinos taikymo ribos. *Socialinių mokslų studijos*, 2013, 5(3): 865–883, p. 866.

983 Pirmą kartą dėl ES teisės tiesioginio veikimo, t. y. galimybės asmeniui remtis ES teisės nuostatomis ginant savo teises nacionaliniame teisme, ESTT pasisakė 1963 m. vasario 5 d. sprendime *Van Gend & Loos*, C-26/62, ECLI:EU:C:1963:1.

984 1984 m. balandžio 10 d. ETT sprendimas *Von Colson ir Kamann*, 14/83, ECLI:EU:C:1984:153.

985 1978 m. kovo 9 d. ETT sprendimas *Simmenthal*, 106/77, ECLI:EU:C:1978:49.

986 KŪRIS, P. Prejudicinio sprendimo procedūra Europos Bendrijų Teisingumo Teisme. *Jurisprudencija. Mokslo darbai*, 2006, 6(84): 7–15, p. 8.

987 *Ibid*., p. 7.

ir galiojimo įgaliojimai išplaukia iš ES sutarties 19 straipsnio, kuriame nustatomas pagrindinis šio teismo – užtikrinti, kad aiškinant ir taikant Sutartis būtų laikomasi teisės[988].

Prejudicinio sprendimo institutas yra ESTT ir nacionalinių teismų bendradarbiavimo forma. Skirtingai nei tiesioginiai ESTT teikiami ieškiniai, jis nesukuria savarankiško proceso – tai tarpinė nacionaliniame teisme nagrinėjamos bylos proceso grandis[989]. ESTT savo prejudiciniu sprendimu nesprendžia bylos iš esmės, jis tik atsako į nacionalinio teismo pateiktus klausimus. Sprendimą pagrindinėje byloje priima nacionalinis teismas, vadovaudamasis ESTT atsakymu. Taip pasidalijamos funkcijos tarp ESTT, sprendžiančio ES teisės normos aiškinimo ar galiojimo klausimus, ir besikreipiančio nacionalinio teismo, kuris, vadovaudamasis prejudiciniu sprendimu, priima sprendimą pagrindinėje byloje. Nors ESTT priimtas prejudicinis sprendimas nacionaliniam teismui yra privalomas, dar nereiškia, kad tarp teismų susiklosto hierarchiniai santykiai, būdingi nacionalinių teismų sistemai[990]. ESTT nacionalinių teismų atžvilgiu nėra nei apeliacijų, nei kasacijų instancija. Jis atlieka tik SESV 267 straipsnyje jam patikėtas funkcijas – nacionalinio teismo prašymu sprendžia dėl ES teisės aiškinimo ar galiojimo, o ne dėl faktinių ginčo aplinkybių, kas būtų būdinga apeliacinės instancijos teismui. ESTT negali aiškinti nacionalinės teisės normų ir vertinti, ar jos neprieštarauja ES teisei[991]. Prejudicinio sprendimo dalykas gali būti tik ES teisės aktai ar konkrečios normos, todėl įgaliojimus dėl nacionalinės teisės aiškinimo ir galiojimo išlaiko nacionaliniai teismai. Pastarieji lieka juose nagrinėjamų bylų šeimininkais,

988 OPPERMANN, T.; CLASSEN, C. D.; NETTESHEIM, M. Europarecht. 5. Auflage. Verlag C. H. Beck, Munchen, 2011, p. 253.

989 NORKUS, R.; PRAPIESTYTĖ, D.; VALANČIUS, V. Procesas Europos Bendrijų Teisingumo Teisme: preliminarus nutarimas. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005, p. 80–81.

990 *Ibid., p. 79.*

991 2000 m. gruodžio 14 d. ETT sprendimas *Algemene Maatschappij voor Investering en Dienstverlening*, C-141/99, ECLI:EU:C:2000:696, 17 punktas.

kurie vieninteliai įgalioti priimti sprendimus tose bylose[992].

Reikėtų pabrėžti, kad prejudicinis sprendimas sudaro didžiąją dalį ESTT pateiktų ieškinių Prejudicinėje procedūroje ESTT yra priėmęs sprendimus, turėjusius lemiamą įtaką ES teisės plėtros procesui, pvz., šiais sprendimais buvo įtvirtinti ir išplėtoti ES teisės tiesioginio veikimo, netiesioginio veikimo, viršenybės ir valstybių narių atsakomybės už ES teisės pažeidimus principai. Tai rodo, kad teismų bendradarbiavimas padeda plėtoti ES teisę, užpildyti jos spragos, taisyti teisines klaidas ir formuluoti naujus teisės principus[993].

ESTT prejudicinio sprendimo procedūra apibūdinama kaip kertinis teismų sistemos akmuo, kai užmezgamas dialogas tarp ESTT ir nacionalinių teismų teisėjų ir kuriuo siekiama užtikrinti vienodą ES teisės aiškinimą ir sykiu – jos nuoseklumą, visišką veiksmingumą, autonomiją ir galiausiai savitą Sutartimis sukurtos teisės pobūdį[994]. Kaip minėta, prejudicinio sprendimo procedūra reglamentuojama SESV 267 straipsnyje. Iš šios normos išeina, kad ESTT jurisdikcijai priklauso priimti prejudicinį sprendimą tiek dėl ES teisės aiškinimo, tiek dėl jos galiojimo. Tačiau reikėtų atkreipti dėmesį, kad galiojimo klausimas gali būti keliamas tik dėl vadinamosios ES antrinės teisės, t. y. ES institucijų, įstaigų ar organų aktų, bet ne dėl Sutarčių – pirminės ES teisės. Ši teisė yra visos ES teisės pamatas, ji yra kuriama valstybių narių sudarant tarptautines sutartis, kurios atitinkamai patvirtinamos (ratifikuojamos) pagal kiekvienos valstybės narės konstitucines procedūras. Sąjungos teisėje yra preziumuojamas jos teisėtumas, todėl jos normų galiojimas negali būti nei prejudicinio sprendimo, nei tiesioginio ieškinio Sąjungos teisme objektas.

Prejudicinio sprendimo funkcija abiem atvejais (tiek dėl aiškinimo, tiek dėl galiojimo) iš esmės yra ta pati – užtikrinti ES teisės vienovę. Jeigu

992 NORKUS, R.; PRAPIESTYTĖ, D.; VALANČIUS, V. Procesas Europos Bendrijų Teisingumo Teisme: preliminarus nutarimas. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005, p. 79–80.

993 CHALMERS, D.; DAVIES, G.; MONTI, G. European Union Law. Second edition. Cambridge: Cambridge university Press, 2010, p. 157.

994 2021 m. spalio 6 d. ESTT sprendimas *Catania Multiservizi SpA prieš Rete Ferroviaria Italiana SpA*, C561/19, ECLI:EU:C:2021:799, 27 punktas.

nacionaliniam teismui kyla abejonių dėl Sąjungos teisės normų taikymo ir aiškinimo, jis kreipiasi prejudicinio sprendimo. Beje, nacionalinio teismo kreipimasis dėl aiškinimo netrukdo ESTT patikrinti, ar teisės aktas galioja[995].

ESTT, aiškindamas ES teisės aktus ar konkrečias jos teisės normas, nustato jų reikšmę, svarbą ir veiksmingumą[996]. Sąjungos teisės normų aiškinimas yra sudėtingas dalykas. Joje egzistuoja specifinė atskira terminologija, dažnai neturinti analogų nacionalinėje teisėje. Aiškinant ES teisės normas, prireikus reikėtų atsižvelgti į jų formuluotes visomis oficialiomis ES kalbomis. Todėl nacionaliniams teismams, taikantiems Sąjungos teisę, neabejotinai yra reikalinga ESTT pagalba. Nacionalinis teismas pagal gautą išaiškinimą taiko ES teisės normas ir priimą sprendimą pagrindinėje byloje. ESTT neaiškina nacionalinių teisės normų ir nevertina jų atitikties ES teisei. Tik nacionalinis teismas, gavęs atitinkamą ES teisės normos išaiškinimą, gali spręsti dėl nacionalinės teisės suderinamumo su ES teise. Šis prejudicinio sprendimo aspektas parodo jo svarbą asmenų teisių apsaugos srityje, nes leidžia asmenims ginčyti nacionalines priemones dėl jų suderinamumo su ES teise. Jeigu nacionalinis teismas konstatuoja, kad nacionalinės teisės aktas prieštarauja ES teisei, jis, vadovaudamasis ES teisės viršenybės principu, negali taikyti tokio teisės akto[997].

Prejudicinis sprendimas dėl ES teisės akto galiojimo yra svarbus ES teisės aktų teisėtumo priežiūros instrumentas. Kaip minėta, ESTT yra suteikti išimtiniai įgaliojimai spręsti dėl ES antrinės teisės aktų galiojimo. ESTT užtikrina, kad ES institucijos veiktų neperžengdamos joms suteiktos kompetencijos ribų ir nepažeistų pirminės ES teisės – Sutarčių nuostatų. Jeigu nacionaliniam teismui kyla abejonių dėl jo nagrinėjamoje byloje aktualios ES teisės normos teisėtumo, jis turėtų kreiptis į ESTT prejudicinio sprendimo. Nors nacionalinis teismas ir negali pats spręsti dėl ES teisės aktų galiojimo, jis išsaugo svarbią teisę – konstatuoti, kad

995 NORKUS, R.; PRAPIESTYTĖ, D.; VALANČIUS, V., *supra note* 992, p. 115.

996 *Ibid*., p. 93.

997 1978 m. kovo 9 d. ETT sprendimas *Simmenthal*, 106/77, ECLI:EU:C:1978:49.

Sąjungos teisės aktas, dėl kurio galiojimo bylos šalims kilo abejonių, yra galiojantis, ir taikyti Sąjungos teisę[998]. ESTT irgi neturi įgaliojimų spęsti dėl nacionalinės teisės normų galiojimo ar vertinti jų suderinamumą su ES teise.

ES teisės aktų teisėtumo vertinimas priimant prejudicinį sprendimą yra svarbi asmens teisių apsaugos priemonė. Reikėtų paminėti, kad toks vertinimas atliekamas ne tik per prejudicinio sprendimo, bet ir per tiesioginių ieškinių ESTT procedūras[999]. Svarbu pabrėžti, kad privačių asmenų galimybės teikti tiesioginius ieškinius ESTT yra labai ribotos dėl jiems taikomų itin griežtų ieškinio priimtinumo reikalavimų[1000]. Prejudicinis sprendimas dažnai lieka vienintele asmens teisių apsaugos užtikrinimo priemone, suteikiančia galimybę privatiems asmenims ginti ES institucijų priimtais teisės aktais pažeistas teises, nacionaliniam teismui pateikus prašymą priimti prejudicinį sprendimą dėl ES teisės akto galiojimo[1001]. Nacionaliniuose teismuose ES teisės aktų teisėtumo klausimas keliamas netiesiogiai, nes privatūs asmenys ginčija nacionalines priemones, priimtas remiantis ES teise. Nacionalinis teismas, vertindamas tokių nacionalinių priemonių teisėtumą, gali prašyti ESTT įvertinti ES teisės normos, buvusios pagrindu priimant tokius nacionalinius teisės aktus, galiojimą[1002]. Jeigu ESTT nustato, kad ES teisės norma yra neteisėta, jis konstatuoja tokios normos negaliojimą *erga omnes*[1003]. Galima teigti, kad prejudicinis sprendimas dėl galiojimo yra vienas iš ES teisės aktų teisėtumo priežiūros instrumentų šalia tiesioginių ESTT ieškinių.

998 1987 m. spalio 22 d. ETT sprendimas *Foto-Frost*, 314/85, Rink. p. 4199, 14 punktas.

999 Žr. SESV 263 straipsnį.

1000 Plačiau apie privačių asmenų teisę tiesiogiai kreiptis į ESTT siekiant ginčyti ES teisės aktų teisėtumą žr.: TAMAVIČIŪTĖ, V Privataus asmens *locus standi* ginčijant Europos Sąjungos teisės aktų teisėtumą: ar pagrįstai kritikuojamas Europos Sąjungos Teisingumo Teismas? Socialinių mokslų studijos, 2010, 1(5): 271–289.

1001 TAMAVIČIŪTĖ, V. Prejudicinis sprendimas dėl Europos Sąjungos teisės akto galiojimo. Daktaro disertacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 17.

1002 NORKUS, R.; PRAPIESTYTĖ, D.; VALANČIUS, V. Procesas Europos Bendrijų Teisingumo Teisme: preliminarus nutarimas. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005, p. 84.

1003 *Ibid*., p. 84.

Prejudicinio sprendimo procedūros iniciatorius visada bus nacionalinis teismas. Būtent jis sprendžia dėl prejudicinio sprendimo poreikio ir jo reikšmės priimant sprendimą pagrindinėje byloje. SESV 267 straipsnio 2 pastraipoje nustatyta: „Tokiam klausimui iškilus valstybės narės teisme, tas teismas, manydamas, kad sprendimui priimti reikia nutarimo šiuo klausimu, gali prašyti Teismą priimti dėl jo prejudicinį sprendimą." Taigi kreipimosi dėl prejudicinio sprendimo prielaida yra nacionalinio teismo abejonė dėl ES teisės normos aiškinimo ar galiojimo. Nacionalinis teismas šiuo atveju naudojasi tam tikra diskrecija – įvertinęs faktines bylos aplinkybes bei įrodymus ir nustatęs, kokios taisyklės yra reikšmingos, jis sprendžia ir dėl prejudicinio sprendimo poreikio, ir dėl paties kreipimosi į ESTT[1004].

Reikėtų pabrėžti, kad tam tikrais atvejais nacionaliniai teismai turi pareigą kreiptis į ESTT. Pirmiausia galima išskirti atvejus, kai ES teisės aiškinimo ar galiojimo klausimas kyla nagrinėjant bylą valstybės narės teisme, kurio sprendimas negali būti toliau apskundžiamas teismine tvarka. Taisyklė dėl galutinės instancijos teismų pareigos kreiptis į Teisingumo Teismą yra nustatyta SESV 267 straipsnio 3 pastraipoje. Galutinės instancijos teismo sąvoka sutartyje nėra apibrėžta, tačiau, remiantis ESTT jurisprudencija, tokiais yra laikomi tie teismai (neatsižvelgiant į jų grandį teismų sistemoje), kurių sprendimai pagal nacionalinę teisę konkrečiu atveju negali būti toliau apskundžiami teismine tvarka[1005]. Galutinės instancijos teismų pareiga kreiptis atsiranda nuo to momento, kai jie konstatuoja, kad jų nagrinėjamoje byloje yra reikalingas prejudicinis sprendimas. Tokiu atveju jie nebetenka diskrecijos spręsti, kreiptis ar nesikreipti.

Galutinės instancijos teismų kreipimosi pareiga nėra absoliuti. ESTT savo praktikoje yra įtvirtinęs išimtis, kurios atleidžia nacionalinį teismą nuo pareigos kreiptis dėl prejudicinio sprendimo. Pirmoji išimtis,

1004 VĖGĖLĖ, I. Nacionalinių teismų teisė ir pareiga kreiptis į Europos Bendrijų Teisingumo Teismą. *Jurisprudencija. Mokslo darbai*, 2007, 7(97): 39–45, p. 42.

1005 *Ibid*., p. 41.

nustatyta *Da Costa* byloje[1006], remiasi vadinamąja išaiškinto akto (pranc. *acte éclairé*) doktrina. Vadinasi, galutinės instancijos teismai yra atleidžiami nuo pareigos kreiptis, jeigu jau yra priimtas ESTT sprendimas panašioje ar tokioje pačioje byloje[1007]. Taigi nacionaliniai teismai gali pasikliauti ankstesniu ES teisės išaiškinimu ir juo vadovautis savo nagrinėjamoje byloje. *CILFIT* byloje[1008] Teismas papildomai nurodė, kad galutinės instancijos teismas gali nesikreipti ir tuo atveju, jeigu atitinkamu teisės klausimu yra nusistovėjusi ESTT praktika, neatsižvelgiant į procedūras, pagal kurias ji buvo įtvirtinta, net jeigu nagrinėjami klausimai ir nėra visiškai tapatūs. *Acte éclairé* išimtis leidžia išvengti nepagrįsto ESTT darbo krūvio didinimo, nes jis būtų priverstas kelis kartus spręsti tą patį klausimą. Literatūroje galima aptikti nuomonių, kad *acte éclairé* išimties įdiegimas pakoregavo patį ESTT ir nacionalinių teismų bendradarbiavimo mechanizmą, tiksliau – patį teismų santykį. Juk taikant šią išimtį bet kuris nacionalinis teismas yra įgalinamas remtis bet kuriam kitam nacionaliniam teismui skirtu prejudiciniu sprendimu. Taigi iki tol egzistavęs dvišalis teismų santykis pakeičiamas į daugiašalį visų valstybių narių teismų santykį ir jame ESTT suteikiamas hierarchinis statusas[1009]. *CILFIT* byloje[1010] ESTT nustatė dar dvi pareigos kreiptis išimtis.

Antroji išimtis remiasi vadinamąja aiškaus akto (pranc. *acte claire*) doktrina. Ji aktuali tais atvejais, kai Sąjungos teisės taikymas yra toks akivaizdus, kad nacionaliniam teismui nebelieka jokių pagrįstų abejonių, kaip turėtų būti sprendžiamas klausimas[1011]. Šiuo atveju nacionaliniam teismui reikėtų įvertinti ir pagrįsti Sąjungos teisės taikymo akivaizdumą. Siekdamas išvengti tokio vertinimo subjektyvumo ir galimos klaidos, ESTT

1006 1963 m. kovo 27 d. ETT sprendimas *Da Costa* ir kt., 28-30/62, Rink. p. 61.

1007 *Ibid*., 38 punktas.

1008 1982 m. spalio 6 d. ETT sprendimas *CILFIT*, 283/81, ECLI:EU:C:1982:335, 14 punktas.

1009 SIONAIDH, D. S. Constitutional law of the European Union. Pearson Longman, 2002, p. 244.

1010 1982 m. spalio 6 d. ETT sprendimas *CILFIT*, 283/81, ECLI:EU:C:1982:335.

1011 *Ibid*., 16 punktas.

yra nustatęs gana griežtus ES teisės akivaizdaus aiškinimo kriterijus. Nacionaliniai teismai, atlikdami akivaizdumo vertinimą, turėtų atsižvelgti į Sąjungos teisės specifiką: skirtingas kalbas, terminologiją, kontekstą ir kt.[1012] Pvz., nacionalinis teismas turėtų įsitikinti, kad atsakymas į aktualų klausimą būtų vienodai suprantamas ir akivaizdus visuose ES valstybių narių teismuose bei pačiame ESTT, be to, būtina palyginti teisės akto tekstą visomis oficialiomis ES kalbomis[1013]. Literatūroje pabrėžiama, kad daugelį šių kriterijų gana sunku taikyti, todėl nacionaliniai teismai tokio tyrimo dažniausiai neatlieka ir tik pateikia gana abstrakčių *acte claire* išimties taikymo argumentų.

CILFIT byloje[1014] ESTT nurodė, kad galutinės instancijos nacionaliniai teismai atleidžiami nuo pareigos kreiptis dėl prejudicinio sprendimo, jeigu ES teisės aiškinimas nėra aktualus bylos baigčiai (trečioji išimtis). Ši išimtis visiškai suderinama su ESTT praktika, pagal kurią valstybės narės teismams paliekama teisė spręsti dėl prejudicinio sprendimo poreikio ir jo reikšmės priimant sprendimą pagrindinėje byloje[1015]. Taigi net ir tuo atveju, kai galutinės instancijos nacionalinis teismas susiduria su ES teisės aiškinimo klausimu, jis gali nuspręsti nesikreipti prejudicinio sprendimo, jeigu pagrįstai mano, kad normos išaiškinimas neturės jokio poveikio galutiniam sprendimui. *Catania Multiservizi SpA prieš Rete Ferroviaria Italiana SpA* byloje[1016] ESTT apibendrindamas savo jurisprudenciją dėl pareigos kreiptis prejudicinio sprendimo nurodė, kad SESV 267 straipsnis turi būti aiškinamas taip, kad galutinės instancijos teismas privalo įvykdyti pareigą kreiptis į ESTT dėl nagrinėjamoje

1012 NORKUS, R.; PRAPIESTYTĖ, D.; VALANČIUS, V. Procesas Europos Bendrijų Teisingumo Teisme: preliminarus nutarimas. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005, p. 165.

1013 1982 m. spalio 6 d. ETT sprendimas *CILFIT*, 283/81, ECLI:EU:C:1982:335, 16–20 punktai.

1014 *Ibid*.,10 punktas.

1015 2003 m. gegužės 15 d. ETT sprendimas *Doris Salzmann*, C-300/01, ECLI:EU:C:2003:283, 30–31 punktai.

1016 2021 m. spalio 6 d. ESTT sprendimas *Catania Multiservizi SpA prieš Rete Ferroviaria Italiana SpA*, C561/19, ECLI:EU:C:2021:799, 66 punktas.

byloje iškelto ES teisės aiškinimo klausimo, nebent jis konstatuoja, kad šis klausimas nereikšmingas ar kad atitinkamą ES teisės nuostatą ESTT jau yra išaiškinęs arba teisingas ES teisės aiškinimas yra toks akivaizdus, jog nelieka jokių pagrįstų abejonių. ESTT šiame sprendime papildomai nurodė, kad galutinės instancijos nacionalinis teismas negali būti atleistas nuo tokios pareigos vien dėl to, kad jau kreipėsi į ESTT su prašymu priimti prejudicinį sprendimą toje pačioje nacionalinėje byloje. Vis dėlto, pasak ESTT, jis gali atsisakyti pateikti prejudicinį klausimą ESTT dėl su procesu tame teisme susijusių nepriimtinumo priežasčių, su sąlyga, kad laikomasi lygiavertiškumo ir veiksmingumo principų.

Jeigu galutinės instancijos nacionalinis teismas nuspręstų nepateikti prejudicinio prašymo dėl vienos iš aukščiau nurodytų išimčių, jis privalėtų tokį savo sprendimą motyvuoti, t. y. nurodyti motyvus, kurie patvirtintų, kad arba iškeltas ES teisės aiškinimo klausimas neturi reikšmės sprendžiant ginčą, arba atitinkamos ES teisės nuostatos aiškinimas grindžiamas ESTT jurisprudencija, arba, jei nėra tokios jurisprudencijos, ES teisės aiškinimas nacionaliniam galutinės instancijos teismui yra toks akivaizdus, kad nelieka jokių pagrįstų abejonių[1017]. Nacionalinio teismo pareiga motyvuoti sprendimą kyla iš ES pagrindinių teisių chartijos 47 straipsnio antros pastraipos, įtvirtinančios teisę į teisingą bylos nagrinėjimą[1018].

Reikėtų pabrėžti, kad *CILFIT* byloje suformuluotos galutinės instancijos nacionalinių teismų pareigos kreiptis dėl prejudicinio sprendimo išimtys yra aktualios tik dėl ES teisės aiškinimo klausimų ir atitinkamai negali būti taikomos klausimams, susijusiems su Sąjungos teisės aktų

1017 2021 m. spalio 6 d. ESTT sprendimas *Catania Multiservizi SpA prieš Rete Ferroviaria Italiana SpA*, C561/19, ECLI:EU:C:2021:799, 51 punktas.

1018 Šiuo klausimu žr. Europos Žmogaus Teisių Teismo (EŽTT) 2019 m. balandžio 16 d. sprendimą byloje *Baltic Master Ltd v. Lithuania*, pareiškimo Nr.55092/16, kuriame EŽTT konstatavo Europos žmogaus teisių konvencijos 6 str. 1 dalies (teisė į teisingą teismą) pažeidimą, konstatuodamas, kad Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas nepakankamai motyvavo savo sprendimą dėl nesikreipimo į ESTT, kadangi iš teismo motyvų nėra aišku, kokiais teisiniais pagrindais remdamasis jis konstatavo, kad nagrinėjamu atveju ES teisės taikymas yra toks aiškus, kad dėl jo negali kilti jokių abejonių.

galiojimu[1019]. Todėl jeigu galutinės instancijos nacionaliniam teismui kyla abejonių dėl Sąjungos teisės akto teisėtumo, jis visada privalo kreiptis į ESTT ir kelti tokios nuostatos galiojimo klausimą. Be to, iš ESTT jurisprudencijos matyti, kad ir ne galutinės instancijos nacionaliniai teismai privalo kreiptis į ESTT prejudicinio sprendimo tais atvejais, kai nacionalinis teismas laiko ES teisės aktą neteisėtu ir dėl to ketina jo netaikyti konkrečioje byloje[1020]. Remiantis šia taisykle (kitaip dar vadinama *Foto-Frost* doktrina), nacionaliniams teismams nesuteikiama teisė pripažinti ES teisės akto negaliojančiu[1021]. Tačiau, kaip minėta, jie išsaugo galimybę konstatuoti, kad Sąjungos teisės aktas, dėl kurio pagrindinės bylos šalims kilo abejonių, yra galiojantis.

Taigi prejudicinio sprendimo kreipimosi subjektai yra nacionaliniai teismai. Tačiau, remiantis ES teise, nėra būtina, kad besikreipiančioji institucija būtų laikoma teismu atsižvelgiant į nacionalinę teisę. Galimi atvejai, kai nacionalinė institucija, nepriklausanti nacionalinei teismų sistemai, bus pripažinta teismu SESV 267 straipsnio kontekste. Kilus abejonių, ESTT atlieka vertinimą atsižvelgdamas į daugelį faktorių, t. y. ar institucija įsteigta teisės aktais, vykdo nuolatinę veiklą, jos jurisdikcija yra privaloma, sprendžia ginčą proceso metu, taiko teisės aktus ir yra nepriklausoma[1022]. Galėtų kilti klausimas, ar valstybių narių konstituciniai teismai atitinka aukščiau išvardytus kriterijus ir turėtų būti pripažįstami „teismais“ remiantis ES teisę. Teisės literatūroje yra pateikiama įvairių nuomonių šiuo klausimu[1023]. Pavyzdžiui, pabrėžiama, kad tam tikrais atvejais konstitucinis procesas gali nebūti *inter partes*, t. y. gali nebūti ir

1019 2005 m. gruodžio 6 d. ETT sprendimas *Gaston Schul*, C-461/03, ECLI:EU:C:2005:742, 19 punktas.

1020 NORKUS, R.; PRAPIESTYTĖ, D.; VALANČIUS, V. Procesas Europos Bendrijų Teisingumo Teisme: preliminarus nutarimas. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005, p. 159.

1021 1987 m. spalio 22 d. ETT sprendimas *Foto-Fros*t, 314/85, ECLI:EU:C:1987:452, 19 punktas.

1022 1997 m. rugsėjo 17 d. ETT sprendimas *Dorsch Consult*, C-54/96, ECLI:EU:C:1997:413.

1023 Plačiau žr., pvz.: KYBARTIENĖ, E. Subjektai, turintys teisę kreiptis prejudicinio sprendimo pagal Europos Sąjungos teisę. Disertacija. Mykolo Romerio universitetas, 2015, p. 112-118.

ginčo, dėl to nėra atitikties vienam iš ESTT nustatytų kriterijų. Kita vertus, valstybių narių konstituciniai teismai ne kartą kreipėsi dėl prejudicinio sprendimo ir visi jų prašymai buvo priimti. ESTT niekada neatliko vertinimo, ar besikreipiantis konstitucinis teismas atitinka vadinamuosius „teismo" kriterijus. Tokia praktika rodo, kad ESTT dėl to nekyla abejonių ir jis taiko prezumpciją, kad konstituciniai teismai atitinka minėtuosius kriterijus pagal 267 straipsnio reikalavimus[1024].

Teisinė prejudicinio sprendimo galia nėra apibrėžta nei SESV 267 straipsnyje, nei kitose sutarties nuostatose, bet ESTT, atsižvelgdamas į prejudicinio sprendimo tikslus, ypač į siekį užtikrinti vienodą ES teisės aiškinimą ir taikymą visoje ES erdvėje, nurodo, kad prejudicinis sprendimas yra privalomojo pobūdžio[1025]. Šis pirmiausia sukelia teisinių padarinių tam nacionaliniam teismui, kuris kreipėsi į ESTT. Nacionalinis teismas privalo tinkamai taikyti ESTT pateiktus atsakymus ir, remdamasis prejudiciniu sprendimu, priimti galutinį sprendimą pagrindinėje byloje. Prejudicinis sprendimas įpareigoja ne tik besikreipiantį teismą, bet ir aukštesniosios grandies teismus, kurie toliau sprendžia bylas apeliacijų ar kasacijų tvarka. Vadinasi, jeigu valstybės narės teismo sprendimas, kurį jis priėmė pagrindinėje byloje, gali būti apskundžiamas, kiekvienas bylą toliau nagrinėjantis teismas turėtų vadovautis žemesniosios instancijos teismui skirtu prejudiciniu sprendimu[1026]. Ar prejudicinis sprendimas įpareigoja kitus nacionalinius teismus? Iš ESTT jurisprudencijos matyti, kad prejudiciniai sprendimai, kuriuose ESTT nusprendžia dėl ES teisės akto teisėtumo, turi *erga omnes*, t. y. visuotinį, poveikį[1027]. Vadinasi, tokiu prejudiciniu sprendimu privalo vadovautis tiek visi valstybių narių

1024 Detaliau šiuo klausimu yra pasisakiusi Generalinė advokatė J. Kokott. Žr.: 2008 m. birželio 12 d. GA J. Kokott nuomonė byloje *Julius Sabatauskas ir kt.*, C-239/07, Rink. p. 7523.

1025 PRAPIESTYTĖ, D. Prejudicinio sprendimo priėmimo Europos Sąjungos Teisingumo Teisme proceso aiškumas kaip vienodo Europos Sąjungos teisės aiškinimo ir taikymo garantija. Daktaro disertacija. Vilnius, 2012, p. 269.

1026 *Ibid*., p. 275.

1027 KŪRIS, P. Europos Bendrijų Teisingumo Teismo veiklos aktualios. *Jurisprudencija. Mokslo darbai,* 2007, 7(97): 7-16, p. 12.

teismai, tiek nacionalinės ir ES institucijos. Taigi bet kuris nacionalinis teismas, susidūręs su ES teisės aktu, kurį ESTT jau buvo pripažinęs neteisėtu, negali taikyti tokio teisės akto ir turi laikyti jį neteisėtu. ESTT prejudiciniame sprendime nusprendus, kad ES teisės aktas yra teisėtas, nacionaliniai teismai gali kreiptis prejudicinio sprendimo ir prašyti dar kartą įvertinti teisės akto teisėtumą, jeigu pateikia naujų jo neteisėtumą pagrindžiančių argumentų[1028]. Kalbant apie prejudicinius sprendimus, kuriuose yra pateikiamas ES teisės normos aiškinimas, reikėtų pabrėžti, kad aiškaus atsakymo dėl jų teisinių padarinių kitiems nacionaliniams teismams nėra. Vis dėlto pastaruoju metu linkstama prie nuomonės, kad ESTT pateiktas ES teisės normos aiškinimas yra privalomas visoje ES, ne tik konkrečios bylos šalims[1029]. Šią poziciją sustiprina jau minėtoje *CILFIT* byloje[1030] suformuluota *acte éclairé* išimtis, pagal kurią galutinės instancijos teismai yra atleidžiami nuo pareigos kreiptis prejudicinio sprendimo, jeigu ES teisės norma jau buvo išaiškinta ankstesnėje ESTT praktikoje. Remdamasis šia taisykle nacionalinis teismas turėtų priimti sprendimą nagrinėjamoje pagrindinėje byloje ir vadovautis ankstesniu ES teisės aiškinimu. Be abejo, nacionalinis teismas vis dėlto gali nuspęsti kreiptis prejudicinio sprendimo. Toks pakartotinis kreipimasis būtų reikalingas tuo atveju, jeigu ES teisės normos išaiškinimas teismui nebūtų pakankamai aiškus arba jis nuspręstų, kad dėl pasikeitusių aplinkybių ESTT turėtų iš naujo nagrinėti tuos pačius klausimus.

4.2. Nacionalinių teismų santykiai su Europos Žmogaus Teisių Teismu

Europos Žmogaus Teisių Teismas (toliau – EŽTT, Teismas) yra nuolatinė institucija, įsteigta pagal Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos (toliau – EŽTK, Konvencija) 19 straipsnį. Teismas turi

1028 PRAPIESTYTĖ, D., *op. cit.*, p. 279.

1029 *Ibid.*, p. 269.

1030 1982 m. spalio 6 d. ETT sprendimas *CILFIT*, 283/81, ECLI:EU:C:1982:335.

jurisdikciją spręsti visus klausimus dėl EŽTK taikymo ir aiškinimo[1031]. Jis nagrinėja ginčus tarp valstybių (Konvencijos 33 str.), individualias asmenų, nevyriausybinių organizacijų ar asmenų grupių peticijas (Konvencijos 34 str.) ir teikia konsultacines išvadas Ministrų Komitetui (Konvencijos 47 str.). Teismo sprendimai šalims yra privalomi, o jų vykdymą prižiūri Europos Tarybos Ministrų Komitetas[1032].

Kadangi Konvencijoje nėra jokių formalių taisyklių, tiesiogiai reglamentuojančių EŽTT ir nacionalinių teismų tarpusavio santykius, nacionaliniai teismai iš esmės patys apibrėžė savo santykius su šiuo Teismu, nors šie laikui bėgant kito. Kai kurie nacionaliniai teismai iš pradžių akcentavo stiprią nacionalinę autonomiją, kuri reiškė konkurenciją ir net atvirą ar slaptą priešpriešą (pvz., Vokietijos ir Austrijos konstituciniai teismai ankstyvosios jurisprudencijos atžvilgiu, Italijos konstitucinis teismas ir airių bei britų teismai, Prancūzijos aukščiausieji teismai iki 1990 m.), pastaraisiais metais ši įtampa sumažėjo, tačiau pavienių įtampos atvejų pasitaiko. Kiti teismai pasirinko klusnumą EŽTT (Ispanijos konstitucinis teismas ankstyvojoje jurisprudencijoje, Nyderlandų ir Belgijos teisėjai). Kai kurie rinkosi tarpinį variantą ir siekė bendradarbiauti (pvz., Šveicarijos Federalinis Aukščiausiasis teismas, Lenkijos Konstitucinis Tribunolas, pastaraisiais metais – Lordų Rūmai, Prancūzijos Aukščiausiasis Teismas ir Valstybės Taryba). Esama ir tokių nacionalinių teismų, kurie ignoruoja šį Teismą ar su juo išvis nebendradarbiauja (iki 1990 m. tai buvo būdinga Graikijos teismams, šiuo metu – Turkijos[1033], Azerbaidžano teismams dėl vadinamųjų „politinių bylų“, Rusijos teismams[1034], kurie priėmė

1031 Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija. *Valstybės žinios*, 2000-11-10, Nr. 96-3016, 32 str. 1 d.

1032 *Ibid*., 46 str. 1 ir 2 d.

1033 Pvz. 2020 m. Turkijos Konstitucinis teismas byloje *Yildirim Turan* atmetė EŽTT autoritetą.

1034 Rusijos Federacija nebėra Europos tarybos nare nuo 2022 m. kovo 16 d. (Europos tarybos ministrų komiteto rezoliucija CM/Res(2022)2), ir nustojo būti Konvencijos valstybe dalyve nuo 2022 m. rugsėjo 16 d., todėl EŽTT gali nagrinėti tik tas peticijas dėl pažeidimų prieš Rusiją, kurie įvyko iki 2022 m. rugsėjo 16 d. (*Fedotova and Others v. Russia,* Applications nos. 40792/10, 30538/14 and 43439/14), 73 p.

konstitucinius pakeitimus dėl šalies įsipareigojimų EŽTT sprendimų atžvilgiu, Bosnijos ir Hercogovinos teismams dėl politinių ir struktūrinių klausimų, susijusių su etniniais aspektais, dar visai neseniai – Lenkijos teismams dėl teismų sistemos reformos)[1035]. Pastaraisiais metais buvo iškilę nemažų naujų įtampų. Pavyzdžiui, EŽTT ir Lenkijos teismų įtampą sukėlė Lenkijoje įvykdyta teismų reforma (2019 m.) ir šios šalies teismų požiūris į EŽTT sprendimų įgyvendinimą. EŽTT pripažino Konvencijos 6 straipsnio pažeidimą dėl „įstatymu įsteigto teismo“ reikalavimo nesilaikymo kai kuriose bylose (*Xero Flor prieš Lenkiją*[1036], *Reczkowicz prieš Lenkiją*[1037]), atsižvelgdamas į Lenkijos Konstitucinio Tribunolo sudėtį ir kai kurių teisėjų skyrimo validumą Lenkijos Aukščiausiajame Teisme ir pabrėždamas, kad reformos susilpnino teismų nepriklausomumą. Kitose bylose EŽTT pasisakė dėl Konvencijos 6 straipsnio pažeidimo teisės į teismą aspektu, atsižvelgdamas į tai, kad buvo neteisėtai nutraukti teisėjų įgaliojimai (sprendimas *Broda ir Bojara prieš Lenkiją*[1038] byloje). Atsakydamas į tokius EŽTT sprendimus, Lenkijos Konstitucinis Tribunolas priėmė du sprendimus, kuriais pripažino, kad Konvencijos 6 straipsnio 1 dalis yra tariamai nesuderinama su Lenkijos Konstitucija ta apimtimi, kuria terminas „teismas“ šioje nuostatoje naudojamas įvertinti teisėjų skyrimą į Konstitucinį Tribunolą ir vertino, kad teismų veiklos organizavimas ir

1035 SWEET, A. S.; KELLER, H. *Assessing the Impact of the ECHR on National Legal Systems (2008). Faculty Scholarship Series. Paper 88, p. 705. Prieiga per internetą: <http://digital- commons.law.yale.edu/fss_papers/88> [žiūrėta 2016-02-27]; taip pat: Council of Europe, Parlamentary Assembly, Implementation of judgments of the European Court of Human Rights, Doc. 15742, 11 April 2023,* 63 pnk., https://rm.coe.int/implementation-of-the-judgments-of-the-european-court-of-human-rights-/1680aaaa60 [žiūrėta 2024-11-29].

1036 EŽTT sprendimas *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. v. Poland,* Application no. 4907/18, judgment of 7 May 2021.

1037 EŽTT sprendimas *Reczkowicz v. Poland*, Application no. 43447/19, judgment of 22 July 2021.

1038 EŽTT sprendimas *Broda and Bojara v. Poland*, Application nos. 26691/18 and 27367/18, judgment of 29 June 2021.

teisėjų skyrimas turi būti paliktas valstybės narės kompetencijai[1039]. Visgi, Ministrų Komitetas priminė Lenkijai jos įsipareigojimus pagal Konvencijos 46 straipsnio 1 dalį įgyvendinti įpareigojančius EŽTT sprendimus[1040]. Kai kuriais iš šių atvejų buvo inicijuotos specialios pažeidimo procedūros dėl EŽTT sprendimo nevykdymo pagal EŽTK 46 straipsnio 4 dalį. Ši galimybė atsirado priėmus Konvencijos 14 protokolą. Tai itin reti atvejai. Pirmą kartą – 2019 m. politinio oponento sulaikymo byloje *Ilgar Mammadov prieš Azerbaidžaną*[1041], ir 2022 m. – sulaikyto žmogaus teisių gynėjo *Kavala prieš Turkiją* byloje[1042].

EŽTT ir nacionalinių teismų santykius galima vertinti ir pagal pačiam Teismui būdingus požymius.

Vis dažniau teigiama, kad nuo nacionalinių teismų santykio su EŽTT priklausys EŽTK sistemos ateitis, nes dėl daugybės Teismui pateikiamų peticijų jau kurį laiką vykdomos Teismo reformos, daugėja jo bendradarbiavimo su nacionaliniais teismais galimybių. Šio Teismo santykis su nacionaliniais teismais vėl keitėsi įsigaliojus 2013 m. spalio 2 d. priimtam papildomajam Konvencijos 16 protokolui[1043].

Šiuo metu tarp EŽTT ir nacionalinių teismų vyksta dialogas, ypač tuomet, kai EŽTT ieško „Europos konsensuso“ arba „bendro požiūrio

1039 Lenkijos Konstitucinio Tribunolo sprendimai *K 6/21 and K 7/21, cituota iš Implementation of judgments of the European Court of Human Rights, 61 pnk.*, https://rm.coe.int/implementation-of-the-judgments-of-the-european-court-of-human-rights-/1680aaaa60 [žiūrėta 2024-11-29].

1040 The most recent *Xero Flor and Reczkowicz* decisions were adopted at the CM-DH meeting in December 2022, cituota iš *Implementation of judgments of the European Court of Human Rights*, 61 p., https://rm.coe.int/implementation-of-the-judgments-of-the-european-court-of-human-rights-/1680aaaa60 [žiūrėta 2024-11-29].

1041 EŽTT sprendimas byloje *Ilgar Mammadov prieš Azerbaidžaną (2)*, Application, no. 919/15, Judgment of 5 March 2018.

1042 Proceedings under Article 46 § 4, in the case of *Kavala v. Türkiye* (Application no. 28749/18), Judgment of 11 July 2022.

1043 SPIELMANN, D. iš: Dialogue between judges, European Court of Human Rights. Council of Europe, 2014, p. 31; protokolas įsigaliojo 2018 m. rugpjūčio 1 d.

sprendžiant tam tikrą klausimą“[1044]. Vienas iš tokių pavyzdžių, nacionalinių teismų galimybė kreiptis į EŽTT dėl patariamųjų išvadų pagal 16 protokolą. Egzistuoja ir praktinės galimybės EŽTT ir nacionalinių teismų teisėjams keistis praktika ir informacija, susijusia su Konvencijos nuostatų taikymu. Pavyzdžiui, nuo 2015 m. veikia Aukščiausiųjų teismų tinklas (angl. *Superior Courts Network*, *SCN*). Šis tinklas buvo sukurtas kaip įrankis palengvinti EŽTT dialogą su nacionaliniais aukščiausiaisiais teismais. Šis dialogas vertinamas kaip esminis siekiant užtikrinti Konvencijos sistemos veikimą, kuris grindžiamas atsakomybės pasidalinimu už žmogaus teisių apsaugą[1045]. Dar viena priemonė – žinių pasidalinimo duomenų bazė (angl. *Knowledge sharing database*)[1046], kurią EŽTT atvėrė nacionaliniams teismams ir viešai.

Pagrindiniai EŽTT santykio su nacionaliniais teismais požymiai. Kaip minėta, Konvencija tiesiogiai nenustato nacionalinių teismų funkcijos jos sistemoje. Tačiau jų dalyvavimą šioje sistemoje galima netiesiogiai numanyti remiantis keliais Konvencijos straipsniais ir EŽTT jurisprudencija. Pvz., Konvencijos 35 straipsnio 1 dalyje numatyta vidaus gynybos priemonių išsėmimo taisyklė, subsidiarumo principas ir nacionalinės diskrecijos doktrina (angl. *margin of appreciation doctrine*)[1047]. Galima būtų išskirti keletą pačiam EŽTT ir EŽTK sistemai būdingų požymių, kurie atskleidžia šio Teismo santykį su nacionaliniais teismais.

Pirma, pagal Konvencijos 35 straipsnio 1 dalį, šis Teismas gali nagrinėti individualių asmenų ar jų grupių pateiktas peticijas tik tuo atveju, jeigu jau buvo panaudotos visos nacionalinės teisių gynybos priemonės.

1044 Council of Europe. Parliamentary Assembly, European Convention on Human Rights and national Constitutions, Report, Doc. 15741, 11 April 2023, 23 pnk., https://rm.coe.int/european-convention-on-human-rights-and-national-constitutions-/1680aaa9ff [2024-11-29].

1045 Europos Žmogaus Teisių Teismo informacija, 2024-07-23, https://www.echr.coe.int/superior-courts-network [žiūrėta 2024-11-30].

1046 https://www.echr.coe.int/knowledge-sharing [žiūrėta 2024-11-29].

1047 SONELLI, S. The Dialogue between National Courts and the European Court of Human Rights: Comparative Perspectives. University of Leicester, School of Law Research, Paper No. 14—12, p. 2. Prieiga per internetą: <http://ssrn.com/abstract=2421034> [žiūrėta 2016-02-27].

Valstybės privalo užtikrinti veiksmingą teisinę gynybą pirmiausia nacionaliniu lygiu, kad asmenims nereikėtų kreiptis į EŽTT[1048]. Vadinasi, valstybėms narėms turėtų būti suteikiama galimybė pačioms pašalinti tikėtiną žmogaus teisių pažeidimą iki tol, kol skundas dėl jo bus pateiktas Teismui, o nacionaliniams teismams – pareikšti nuomonę dėl tokio galimo Konvencijoje įtvirtintos teisės pažeidimo. EŽTT nagrinėtų peticiją tik tuo atveju, jeigu visos nacionalinės gynybos priemonės jau būtų panaudotos arba dar netaikyta konkreti priemonė pasirodytų esanti neveiksminga. Pvz., Lietuvos teismuose suformavus Lietuvos Respublikos civilinio kodekso (toliau – CK) 6.272 straipsnio taikymo praktiką dėl galimybės reikalauti žalos atlyginimo už ilgą procesą, 2013 m. spalio 15 d. nutarimu byloje *Savickas ir kiti prieš Lietuvą* Teismas pripažino, kad minėtoji kompensacinė priemonė nuo 2007 m. vasario 6 d. įgijo pakankamą teisinį aiškumą ir todėl laikytina veiksminga teisinės gynybos priemone[1049]. Taip pat ir 2023 m. sausio 17 d. sprendime byloje *Valaitis prieš Lietuvą*[1050], EŽTT pripažino, kad egzistavo veiksminga teisinės gynybos priemonė nagrinėjant skundus dėl homofobijos, po to, kai institucijos keitė savo praktiką įgyvendinant Teismo sprendimą byloje *Beizaras ir Levickas prieš Lietuvą*[1051]. Antra, teisinių vidaus gynybos priemonių išsėmimo (panaudojimo) taisyklė yra tiesiogiai susijusi su pamatiniu Konvencijos sistemą grindžiančiu subsidiarumo principu, kuris yra kildinamas iš Konvencijos 1, 13 ir 35 straipsnių nuostatų. Kadangi EŽTT neturi įgaliojimų tiesiogiai dalyvauti valstybių narių teisinėse sistemose, jis turėtų gerbti šių sistemų autonomiją. EŽTT savo praktikoje skiria daug dėmesio santykiams su nacionaliniais, ypač nacionaliniais konstituciniais, teismais. Subsidiarus Konvencijos pobūdis numato labai plačias valstybių aukščiausiųjų ir kons-

1048 Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacija Nr. 6 (2004) dėl vidaus gynybos priemonių tobulinimo.

1049 EŽTT, *Rimantas Savickas prieš Lietuvą* (peticijos Nr. 66365/09), 2013 m. spalio 15 d. nutarimas, 78–79, 84–86, 88 pnk.

1050 EŽTT, *Valaitis prieš Lietuvą* (peticijos Nr. 39375/19), 2023 m. sausio 17 d. sprendimas, 115 pnk.

1051 EŽTT, *Beizaras ir Levickas prieš Lietuvą* (peticijos Nr. 41288/15), 2020 m. sausio 14 d. sprendimas.

titucinių teismų pareigas formuojant partnerystės su Konvencijos sistema santykius[1052]. Subsidiarumo principas EŽTK kontekste reiškia, kad pagal Konvencijos 1 straipsnį, kuriame įtvirtinta, kad „Aukštos Susitariančios Šalys garantuoja kiekvienam jų jurisdikcijoje esančiam asmeniui teises bei laisves, apibrėžtas šios Konvencijos pirmajame skyriuje", pagrindinė pareiga įgyvendinti ir užtikrinti Konvencijoje užtikrinamas teises ir laisves tenka nacionalinėms valdžios institucijoms, o skundas Teismui yra subsidiari priemonė nacionalinių sistemų, garantuojančių žmogaus teises, atžvilgiu[1053]. Taigi, subsidiarumo principas reiškia, kad pirmiausia Konvencijoje įtvirtintų teisių gynybą turi užtikrinti nacionaliniai teismai, o Teismo vaidmuo yra tik prižiūrėti, ar toks taikymas ir aiškinimas atitinka Konvenciją. Konvencijos 35 straipsnio 1 dalies ir 13 straipsnio nuostatos yra grindžiamos prielaida, kad vidaus teisė suteikia veiksmingas gynybos nuo įtariamo Konvencijoje garantuotų asmens teisių pažeidimo priemones[1054]. Teismas galėtų ir turėtų įsikišti tik tada, kai nacionalinės institucijos nesugeba užtikrinti šios pareigos vykdymo[1055]. Subsidiarumo principą ypač pradėta akcentuoti po Konvencijos 15 protokolo priėmimo, kuomet jis buvo įtrauktas į Konvencijos preambulę.

Šis subsidiarus EŽTT jurisdikcijos pobūdis ir Konvencijoje apibrėžtos jo kompetencijos ribos lemia, kad Teismas negali būti vertinamas kaip valstybės teismų instancinės sistemos tąsa, „virškasacinė" instancija. Teismas nėra ketvirtoji instancija, kuri iš naujo svarstytų nacionalinių teismų sprendimus ar turėtų galios juos panaikinti. Dar 1968 m. Teismas *Belgian Linguistic* byloje teigė: „nacionalinės valdžios institucijos yra

1052 WILDHABER, L. Recent case-law of the European Court of Human Rights. Iš: Constitutional Court of the Republic of Lithuania, Constitutional Justice and the Rule of Law, 2004, p. 70—71, cituota iš: JOCIENĖ, D. Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencijos įtaka nacionalinei teisei bei jurisprudencijai, tobulinant žmogaus teisių apsaugą. Konvencijos ir Europos Sąjungos teisės santykis. Jurisprudencija, 2007, 9(97), p. 26.

1053 EŽTT, *Scordino v. Italy* (no. 1), [GC], no. 36813/97, ECHR 2006-V, 26 March 2006.

1054 EŽTT, *Cocchiarella v. Italy*, Application no. 64886/01, 29 March 2006, p. 38—39.

1055 European Court of Human Rights. Interlaken Follow-up. Principle of Subsidiarity. Note by Jurisconsult, 08/07/2010, p. 2.

laisvos pasirinkti tinkamiausius būdus dėl klausimų, kuriuos reguliuoja Konvencija, įgyvendinimo. Teismas tikrina tik šių priemonių atitiktį Konvencijos reikalavimams.“[1056] EŽTT nevertina žmogaus teisių pažeidimo nacionalinės teisės požiūriu, todėl į jo kompetenciją nepatenka nacionalinių teismų priimtų sprendimų vertinimas jų atitikties valstybės vidaus įstatymams aspektu. Klausimas, ar buvo pažeistos valstybės vidaus teisėje nustatytos žmogaus teisių garantijų ribos, priskiriamas nacionalinių teismų kompetencijai. Taigi EŽTT, nagrinėdamas individualų skundą, sprendžia, ar valstybės narės valdžios institucijos pažeidė Konvencijoje garantuotas žmogaus teises ir ar valstybės vidaus teisinėmis priemonėmis, taip pat ir teismų sprendimais, yra apgintos Konvencijoje užtikrinamos asmens teisės. Sisteminių problemų atvejais EŽTT gali nurodyti priimti, pakeisti ar panaikinti teisės aktus, taip pat atlikti tam tikrus veiksmus, tačiau negali panaikinti nacionalinio teismo sprendimo.

Trečia, tam tikrais atvejais nagrinėdamas bylą EŽTT gali nuspręsti, kad nacionalinis teismas geriau išmano nacionalinio konteksto specifiką, todėl palieka valstybei plačią diskrecijos laisvę spręsti, kaip geriausiai turėtų būti užtikrinamas įsipareigojimų pagal Konvenciją vykdymas. Tai vadinama diskrecijos laisvės doktrina, kurią Teismas išplėtojo savo jurisprudencijoje. Ši doktrina patvirtina praktinį subsidiarumo principo veikimą ir apibrėžia EŽTT veiklos laisvę ir leidžia balansuoti tarp valstybių narių suverenių teisių ir įsipareigojimų pagal Konvenciją. Manytina, kad šis principas yra skirtas suderinti Konvencijoje numatytą minimalų standartą su įgyvendinimo galimybėmis pagal nacionalinį kontekstą.

Tačiau valstybėms narėms nėra suteikta neribota diskrecija. Todėl Teismas yra atsakingas už valstybių narių įsipareigojimų vykdymo priežiūrą. Vadinasi, Konvencijos šalys neturi diskrecijos tik dėl Konvencijoje įtvirtintų absoliučių teisių (pvz., kankinimų draudimas, užsieniečių išsiuntimo draudimas ir pan.), bet valstybė turi plačią diskreciją reguliuoti naudojimąsi teisėmis (taikydama būtinumo demokratinėje visuomenėje arba proporcingumo kriterijus). Jų taikymas itin paplitęs tose bylose,

1056 EŽTT 1968 m. liepos 23 d. sprendimas. Series A, No. 6, 10 pnk.

kuriose svarstomais klausimais nėra vadinamojo Europos konsensuso (pvz., bylose dėl šeimos sampratos – vienodų Europos moralės standartų stoka, dėl eutanazijos, kai kuriais lyčių klausimais, dėl surogatinės motinystės, religinių simbolių mokyklose ir kt.)[1057]. Kita vertus, yra platus konsensusas dėl vaiko interesų, teisės viršenybės bylų ir pan.). Vadinamasis „Europinis konsensusas" lemia EŽTT kontrolės valstybių narių elgesiui intensyvumą. Pavyzdžiui, Teismas sprendė, kad yra platus konsensusas, tame tarpe ir tarptautinėje teisėje, kad visuose sprendimuose vaiko interesai yra svarbiausi[1058]. Atitinkamai, valstybės diskrecijos laisvės ribos tokiais atvejais siaurėja. Pastebėtina, kad esant autonominiam Konvencijos aiškinimui, valstybės diskrecija taip pat siaurėja. Pavyzdžiui, toks autonominis aiškinimas itin paplitęs dėl Konvencijos 6 straipsnyje įtvirtintų sąvokų.

2013 m. birželio 24 d. priimtu ir 2021 m. rugpjūčio 1 d. įsigaliojusiu Konvencijos 15 protokolu[1059] į jos preambulę įtraukiama subsidiarumo principo ir diskrecijos laisvės doktrinos nuoroda, nes taip valstybės siekia nubrėžti Teismo kišimosi į nacionalinę teisę ribas[1060]. Nauja preambulė patvirtina, kad „aukštosios susitariančios šalys, remiantis subsidiarumo principu, turi pagrindinę pareigą užtikrinti teises ir laisves, apibrėžtas šioje Konvencijoje ir jos Protokoluose, ir, kad veikdamos jos naudojasi diskrecijos laisve (angl. *margin of appreciation*), prižiūrint Europos Žmogaus Teisių Teismui, kuris įsteigtas pagal Konvenciją"[1061].

1057 European Court of Human Rights. Interlaken Follow-up. Principle of Subsidiarity. Note by Jurisconsult, 08/07/2010, p. 14.

1058 *X v. Latvia*, Application no. 27853/09, Judgement of 26 November 2013.

1059 Protocol No. 15 amending the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Strasbourg, CETS No. 213, 24.06.2013, https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/protocol_15_eng [žiūrėta 2024-11-29].

1060 JAKULEVIČIENĖ, L. Europos Žmogaus Teisių Teismas — konstitucinė justicija prieš individualią? Jurisprudencija, 2014, 21 (2): 373—398, p. 385. Prieiga per internetą: <https:// www.mruni.eu/upload/iblock/7d2/JUR-14-21-2-03.pdf> [žiūrėta: 2016-02-28].

1061 1 str., Protocol No. 15 amending the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Strasbourg, CETS No. 213, 24.06.2013, https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/protocol_15_eng [žiūrėta 2024-11-29].

Visgi, reikia pasakyti, kad diskrecijos laisvės ir subsidiarumo principai neužkerta kelio EŽTT plėtoti Konvencijos jurisprudenciją naujose bylose (pavyzdžiui, klimato kaitos, technologijų naudojimo ir žmogaus teisių apsaugos ir kt.). Tai įmanoma dėl to, kad Teismas taiko Konvencijos „kaip gyvo instrumento“ požiūrį (angl. *living instrument approach*), kuris buvo įtvirtintas dar *Tyrer prieš Jungtinę Karalystę* byloje[1062], todėl Konvencija gali būti aiškinama atsižvelgiant į pažangias teisės raidos tendencijas[1063]. Be to, atkreiptinas dėmesys, kad EŽTT santykis su nacionaliniais teismais skiriasi nuo ESTT santykio su jais. Skirtingai nei ESTT, kuris daugumoje bylų tik nurodo nacionaliniams teismams, kaip turėtų būti aiškinama ar taikoma ES teisė, EŽTT iš esmės išsprendžia ginčą tarp pareiškėjo ir valstybės.

Svarstant nacionalinių teismų santykį su EŽTT konkrečiai šaliai priimtais sprendimais, aktualūs keli aspektai. Pirmiausia EŽTT ir nacionalinių teismų santykį galima nagrinėti ne tik EŽTT sprendimų priėmimo, bet ir jų vykdymo kontekste. Teismo sprendimų vykdymo mechanizmą apibūdina Konvencijos 46 straipsnis, kuris numato, kad šie sprendimai pirmiausia yra privalomi atsakovėms valstybėms narėms, o jų vykdymą prižiūri Ministrų Komitetas. Be to, įsigaliojus 14 Protokolui, šis Konvencijos straipsnis buvo pakeistas – Teismas įgijo tam tikrų galių vykdant sprendimus. Pastaraisiais metais Teismas šioje srityje buvo kur kas aktyvesnis. Kita vertus, M. Villigeris teigia, kad nacionaliniai teismai ir netiesiogiai prisideda prie EŽTT sprendimų vykdymo. Jie užtikrina, kad jų sprendimai vėlesnėse nacionalinėse bylose atitiktų Strasbūro jurisprudenciją[1064]. Be to, valstybių pareiga vykdyti Teismo sprendimus yra susijusi ne tik su teisinga satisfakcija, bet gali apimti ir individualias

1062 *Tyrer v. the United Kingdom*, Application no. 5856/72, judgment of 25 April 1978.

1063 VOETEN, E. The ECtHR's Coping Strategy: *The pitfalls of subsidiarity and deference as strategies to avoid backlash*, VerfBlog, 2022/9/30, https://verfassungsblog.de/the-ecthrs-coping-strategy [žiūrėta 2024-10-24].

1064 VILLIGER, M. Iš: Implementation of the judgments of the European Court of Human Rights: a shared judicial responsibility? Dialogue between judges. European Court of Human Rights, Council of Europe, 2014, p. 27. Prieiga per internetą: <http://www.echr.coe. int/Documents/Dialogue_2014_ENG.pdf> [žiūrėta 2016-02-28].

(pavyzdžiui, nuosavybės grąžinimą, nacionalinio proceso atnaujinimą ar sulaikyto asmens paleidimą) ar bendrojo pobūdžio priemones, kuriomis siekiama išvengti pažeidimų ateityje (pavyzdžiui, pakeisti teisės aktus, pakeisti administracinę ar teisminę praktiką)[1065].

Jau keletą pastarųjų metų Teismas savo sprendimuose teikia nacionaliniams teismams rekomendacijas, kaip geriausiai įgyvendinti jo sprendimus. Pvz., priėmęs sprendimą *Gencel prieš Turkiją* byloje Teismas bylose dėl teisingo bylos nagrinėjimo pagal Konvencijos 6 straipsnį rekomendavo atnaujinti bylos nagrinėjimą nacionaliniuose teismuose. Be to, jis skatino Vyriausybę atsakovę (kaip ir byloje *Mandic ir Jovic prieš Slovėniją*) imtis priemonių sumažinti kalinių skaičių nacionaliniuose kalėjimuose, o kai kuriose bylose net nurodė valstybėms paleisti kalinius iš įkalinimo (pvz., *Assanidze prieš Gruziją*)[1066].

Reikėtų pabrėžti, kad priėmus EŽTT sprendimą, kuriuo konstatuotas Konvencijoje įtvirtintos teisės pažeidimas, nacionaliniai teismai gali taikyti šį sprendimą tiesiogiai, net jeigu nėra pakeisti Konvencijos teisę pažeidžiantys nacionaliniai teisės aktai. EŽTT praktikoje vadovaujamasi požiūriu, kad tiesioginis šio Teismo sprendimų taikymas galėtų būti pakankama priemonė užtikrinti privalomąjį jo sprendimų vykdymą. Teismas pripažino, kad nacionaliniai teismai Teismo sprendimus turėtų taikyti tiesiogiai, kai įstatymų leidėjas nepagrįstai ilgai įgyvendina Teismo sprendimą: „Valstybių veiksmų laisvė pasirenkant priemones, kuriomis bus įgyvendintos valstybių pareigos pagal Konvencijos 53 straipsnį, nesuteikia teisės suspenduoti Konvencijos taikymo, kol atitinkamos reformos bus įvykdytos <...>."[1067] EŽTT sprendimų vykdymą prižiūrintis Ministrų Komitetas įsitikinęs, kad EŽTT sprendimų įgyvendinimą gali užtikrinti ne tik įstatymų leidybos priemonės, bet ir kitos valstybių narių pasirinktos

1065 *Council of Europe. Parliamentary Assembly, European Convention on Human Rights and national Constitutions, Report, Doc. 15741, 11 April 2023*, https://rm.coe.int/european-convention-on-human-rights-and-national-constitutions-/1680aaa9ff [žiūrėta 2024-11-29].

1066 VILLIGER, M., op. cit., p. 28.

1067 *Vermeire v. Belgium*, Application no. 12849/87, 26 pnk.

priemonės, prie kurių galima priskirti ir tiesioginį EŽTT sprendimų taikymą[1068]. Pvz., Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas byloje dėl apribojimų įsidarbinti valstybės tarnyboje konstatavo: „nepaisant to, kad Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl SSRS valstybės saugumo komiteto (NKVD, NKGB, MGB, KGB) vertinimo ir šios organizacijos kadrinių darbuotojų dabartinės veiklos“ nebuvo pakeistas, EŽTK taikymo pirmenybė neleidžia pareiškėjo atžvilgiu taikyti ribojimų dirbti privačiame sektoriuje, kurie yra numatyti Įstatymo 2 straipsnyje.“[1069]

Be to, Konvencijos 41 straipsnyje yra įtvirtintas teisingo atlyginimo principas, pagal kurį Teismas, nustatęs Konvencijos ar jos protokolų pažeidimą ir jeigu valstybės vidaus įstatymai leidžia tik iš dalies atlyginti pažeidimu padarytą žalą, prireikus gali priteisti nukentėjusiajai šaliai teisingą atlyginimą. Vis dėlto Ministrų Komitetas 2000 m. sausio 19 d. rekomendacijoje Nr. 2 valstybėms narėms „Dėl bylų peržiūrėjimo ar proceso atnaujinimo nacionaliniu lygmeniu po Europos Žmogaus Teisių Teismo sprendimų priėmimo“ konstatavo, kad tam tikromis aplinkybėmis tam, kad būtų pasiektas asmens teisių gynimo tikslas – grąžinti jį į tą padėtį, kurioje buvo iki Konvencijos pažeidimo (lot. *restitutio in integrum*), gali nepakakti Konvencijos 41 straipsnyje įtvirtinto teisingo atlyginimo, todėl siūlė valstybėms nacionalinėse teisės sistemose numatyti priemones ir užtikrinti galimybę iš naujo svarstyti bylas, kuriose Teismas konstatavo buvus Konvencijos pažeidimą. Viena iš tokių priemonių galėtų būti siūlymas valstybei atnaujinti procesą nacionalinėje teisėje, siekiant ištaisyti buvusio proceso trūkumus (žr. bylą *Ocalan prieš. Turkiją*)[1070] ir

1068 Žr., pvz., Ministrų Komiteto rezoliuciją DH (97) 576; Ministrų Komiteto rezoliuciją DH (2001) 9.

1069 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008-04-18 byla Nr. A-248-58-08. Prieiga per internetą: <http://eteismai.lt/byla/118288476288619/A-248-58-08> [žiūrėta 2024-10-21].

1070 WILDHABER, L. Recent case-law of the European Court of Human Rights. Iš: Constitutional Court of the Republic of Lithuania, Constitutional Justice and the Rule of Law, 2004, p. 70—71, cituota iš: JOCIENĖ, D. Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencijos įtaka nacionalinei teisei bei jurisprudencijai, tobulinant žmogaus teisių apsaugą. Konvencijos ir Europos Sąjungos teisės santykis. Jurisprudencija, 2007, 9(97), p. 25.

kartu pažeidimo padariniams pašalinti bei pasiekti *restitutio in integrum,* neperžengiant Konvencijoje įtvirtintų garantijų ribų. Šiuo metu valstybėse jau yra paplitusi praktika leisti atnaujinti nacionalines procedūras gavus nepalankų sprendimą iš Strasbūro. Ši „tylioji Europos procesinės teisės revoliucija" (kaip ją vadina kai kurie autoriai) yra svarbi dėl kelių priežasčių. Formaliai, remiantis Konvencijos 46 straipsniu, valstybės turi tam tikrą diskrecijos laisvę taikyti priemones, kuriomis įgyvendina galutinį EŽTT sprendimą, o Teismas remiasi tarptautinėje teisėje plačiai pripažintu minėtuoju *restitutio in integrum* principu. Taigi, kai tik Teismas nusprendžia, kad Konvencija yra pažeista, valstybė atsakovė turi teisinę pareigą nutraukti pažeidimą ir kompensuoti jo padarinius tokiu būdu, kuriuo būtų kiek įmanoma atkurta iki pažeidimo buvusi padėtis. Tačiau kai kurie autoriai teigia, kad proceso atnaujinimas esant neigiamam sprendimui nėra nauja idėja, priešingai – ji yra pasiskolinta iš hierarchinės teismų sistemos[1071]. Vis dėlto Ministrų Komitetas pripažino nacionalinių procesų atnaujinimo galimybę kaip itin svarbią perkeliant EŽTK į nacionalinę teisę[1072].

Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekso (toliau – CPK) 366 straipsnio 1 dalies 1 punktas nustato nacionalinių teismų ir EŽTT santykį tuo atveju, kai Teismas yra priėmęs sprendimą prieš Lietuvą, ir numato proceso atnaujinimo pagrindą, kai Teismas pripažįsta, kad Lietuvos Respublikos teismų sprendimai, nutartys ar nutarimai civilinėse bylose prieštarauja Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijai ir (ar) jos papildomiesiems protokolams, kurių dalyvė yra Lietuvos Respublika[1073]. Lietuvos Aukščiausiasis Teismas, taikydamas šią nacionalinės

1071 Pvz., *Carbonara and Ventura v. Italy* (appl. no. 24638/1994), Judgment (Second Section), 30 May 2000, Reports 2000-VI, 91; *Scordino v. Italy* (No. 1) (appl. no. 36813/97), Judgment (First Section), 29 July 2004, (not reported). SWEET, A. S.; KELLER, H. Assessing the Impact of the ECHR on National Legal Systems (2008). Faculty Scholarship Series. Paper 88, p. 704.

1072 Recommendation (2000) 2 of the Committee of Ministers to Member States on the Re-examination or Reopening of Certain Cases at Domestic Level following Judgements of the European Court of Human Rights, 19 January 2000, II p.

1073 Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodeksas. *Valstybės žinios*, 2002 m. vasario 28 d. Nr. IX-743; Nr. 36-1340; Nr. 42-0.

teisės nuostatą, yra konstatavęs, kad šis pagrindas galėtų būti patvirtintas tada, kai EŽTT pripažįsta, jog valstybės vidaus teismų priimti procesiniai sprendimai dėl asmens teisių ir laisvių gynimo pažeidžia Konvenciją ir tam, kad pažeistos teisės būtų atkurtos neviršijant Konvencijoje ar valstybės vidaus įstatymuose įtvirtintų žmogaus teisių garantijų ribų, reikalinga taikyti papildomas nacionalines teisių gynimo priemones[1074].

Reikėtų pabrėžti, kad EŽTT ir nacionalinių teismų santykį nustato ir nacionalinė teisė, kuri pirmiausia numato pareigą nacionaliniams teismams sprendžiant žmogaus teisių klausimus taikyti Konvenciją ir EŽTT jurisprudenciją bei įtvirtina nacionalinių teismų santykio su EŽTT priimtais sprendimais principus. Teigiama, kad teismai valdo svarbiausią EŽTK perėmimo nacionalinėje teisėje priemonę tada, kai EŽTT priima sprendimą dėl Konvencijos pažeidimo, nes suderina savo jurisprudenciją su atitinkamais Teismo sprendimais. Tokia praktika daugelyje šalių yra įprasta (nors Rusijos ir Turkijos teismai gali būti vertinami kaip išimtis)[1075]. Pvz., Jungtinės Karalystės žmogaus teisių įstatymo 2 skyriaus 1 dalis numato, kad teismas ar tribunolas, vertindamas dėl Konvencijoje numatytos teisės kilusius klausimus, privalo atsižvelgti į Strasbūro jurisprudenciją tiek, kiek, teismo ar tribunolo nuomone, svarbu nagrinėjant bylą, dėl kurios šis klausimas kilo[1076]. Be to, šio įstatymo 3 skyrius numato kitą svarbų nacionalinių teismų ir europinio teismo dialogo paradigmą – pareigą visais įmanomais atvejais taikyti nacionalinę teisę, ją suderinant su Konvencijos teisėmis. Ši pareiga taikoma visoms viešosioms institucijoms (ne tik teisminėms) ir visai nacionalinei teisei, neatsižvelgiant į tai, kada ji priimta[1077]. Vis dėlto nacionaliniai teismai turėtų ne tik remtis EŽTT

1074 Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2008-10-06 nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-7-363/2008. Prieiga per internetą: <http://liteko.teismai.lt/viesasprendimupaieska/tekstas. aspx?id=142cf59f-2d2c-4f43-a403-0bd659289a78> [žiūrėta 2016-02-28].

1075 SWEET, A. S.; KELLER, H. Assessing the Impact of the ECHR on National Legal Systems (2008). Faculty Scholarship Series. Paper 88, p. 688.

1076 Cituota iš: SONELLI, S. The Dialogue between National Courts and the European Court of Hu¬man Rights: Comparative Perspectives. University of Leicester, School of Law Research, Paper No. 14—12, p. 5. Prieiga per internetą: <http://ssrn.com/abstract=2421034> [žiūrėta 2016-02-27].

1077 *Ibid*., p. 10.

jurisprudencija, bet ir patys plėtoti nacionalinę žmogaus teisių apsaugą, nes EŽTK nustato tik minimalius standartus, o ne apsaugos ribas. Ypač tais atvejais, kai EŽTT jurisprudencija tam tikru klausimu nėra išplėtota. Nors nacionaliniai teismai negali kvestionuoti EŽTT sprendimo Konvencijos pažeidimo klausimu, jie yra nevaržomi taikyti platesnes, nei EŽTT pripažino esant būtinas, žmogaus teisių gynimo priemones, jeigu šios yra įtvirtintos vidaus teisės sistemoje.

Lietuvos teisėje yra keletas nuostatų, kurios apibrėžia EŽTT santykį su nacionaliniais teismais. Pvz., Lietuvos Respublikos įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties nuo 2014 m. lapkričio 1 d. numato nacionalinių teismų pareigą sustabdyti sprendimo dėl užsieniečio išsiuntimo iš Lietuvos vykdymą, jeigu gaunamas EŽTT nurodymas taikyti laikinąją apsaugos priemonę pagal šio Teismo Reglamento 39 taisyklę užsieniečio neišsiųsti, t. y. dar iki priimant Teismo sprendimą byloje (128 str. 2 d. 5 p.). Administracinių bylų teisenos įstatyme (toliau – ABTĮ) yra numatyta galimybė atnaujinti procesą, jeigu EŽTT pripažįsta, kad Lietuvos teismo sprendimas byloje prieštarauja Konvencijai ir jos papildomiesiems protokolams[1078]. Panašių nuostatų dėl EŽTK ir EŽTT sprendimų taikymo ir proceso atnaujinimo esama ir CPK[1079] bei Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekse (toliau – BPK)[1080]. 2015 m., siekiant numaty-

1078 Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 156 str. 2 d. 1 p., Nr. XII- 2399, 2016-06-02, TAR 2016-06-15.

1079 Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekso 3 str. 6 d.: „Teismas, nagrinėdamas bylas, taiko Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos ar jos protokolų nuostatas ir vadovaujasi Europos Žmogaus Teisių Teismo sprendimais“; 366 str. 1 d. 1 p.: „Procesas gali būti atnaujinamas <...>, kai Europos Žmogaus Teisių Teismas pripažįsta, kad Lietuvos Respublikos teismų sprendimai, nutartys ar nutarimai civilinėse bylose prieštarauja Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijai ir (ar) jos papildomiems protokolams, kurių dalyvė yra Lietuvos Respublika“. Valstybės žinios, 2002 m. vasario 28 d. Nr. IX-743; Nr. 36-1340; Nr. 42-0.

1080 Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso 456 str.: „Lietuvos Respublikos teismų išnagrinėtos baudžiamosios bylos gali būti atnaujintos, kai <...> Europos Žmogaus Teisių Teismas pripažįsta, kad sprendimas nuteisti asmenį yra priimtas pažeidžiant Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvenciją ar jos papildomus protokolus, jeigu pažeidimai pagal pobūdį ir sunkumą kelia pagrįstų abejonių dėl asmens nuteisimo ir besitęsiantys pažeidimai gali būti ištaisyti tik atnaujinus nuteistojo bylą“; Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso patvirtinimo, įsigaliojimo ir įgyvendinimo įstatymas, 2002 m. kovo 14 d. Nr. IX-785. Valstybės žinios, 2002, Nr. 37-1341; Nr. 46-0.

ti galimybę nacionaliniams teismams pateikti prašymą dėl konsultacinės išvados EŽTT, buvo papildyti kai kurie Lietuvos teisės aktai. Pvz., ABTĮ numatyta galimybė sustabdyti bylos nagrinėjimą, kai Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas kreipiasi į EŽTT su prašymu pateikti konsultacinę išvadą dėl svarbiausių klausimų, susijusių su EŽTK ar jos protokoluose apibrėžtų teisių ir laisvių aiškinimu ar taikymu. Šios nuostatos buvo pradėtos taikyti nuo Konvencijos 16 protokolo įsigaliojimo Lietuvai dienos[1081]. Panašios nuostatos 2015 m. įtrauktos ir į Konstitucinio teismo įstatymą[1082], CPK[1083] bei BPK[1084]. Lietuvos teismai vis drąsiau taiko Konvencijos nuostatas vidaus teisėje. Principiniai Konvencijos taikymo aspektai Lietuvos teisėje buvo suformuoti dar 1999 m. gegužės 24 d. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus teisėjų kolegijos nutartyje (civ. byla Nr. k-3-165/99, 47 kategorija): „<...> sprendžiant bet kokį klausimą, susijusį su žmogaus teisėmis, reikia turėti omenyje, kad Lietuvos Respublika yra ratifikavusi Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvenciją ir atitinkamus šios Konvencijos protokolus. Konvencijos nuostatos taikomos ne tik Lietuvos Respubli-

1081 ABTĮ 4 str. 4 d., 98 str. 2 d., Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 4, 98 ir 99 straipsnių pakeitimo įstatymas, 2015 m. birželio 11 d. Nr. XII-1774, TAR 2015-06-16, Nr. 9618.

1082 Konstitucinio Teismo įstatymo 28 str. 2 d. 3 p., Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymo Nr. i-67 28 ir 49 straipsnių pakeitimo įstatymas, Nr. XII-1775, 2015-06-11. TAR 2015-06-16, i. k. 2015-09619.

1083 Civilinio proceso kodekso 3 str. 6 d.: „<...> Lietuvos Aukščiausiasis Teismas, kai tai susiję su jo nagrinėjama byla, gali kreiptis į Europos Žmogaus Teisių Teismą su prašymu pateikti konsultacinę išvadą dėl principinių klausimų, susijusių su Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijoje ar jos protokoluose apibrėžtų teisių ir laisvių aiškinimu ar taikymu“; 163 str. 2 d.: „Lietuvos Aukščiausiasis Teismas sustabdo bylą, kai kreipiasi į Europos Žmogaus Teisių Teismą šio Kodekso 3 straipsnio 6 dalyje nustatyta tvarka ir pagrindais“; Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekso 3, 163, 165 ir 366 straipsnių pakeitimo įstatymas, 2015 m. birželio 11 d. Nr. XII-1772, TAR, 2015-06-16, Nr. 2015-09613.

1084 Baudžiamojo proceso kodekso 381 str. 3 d.: „Kasacinės bylos nagrinėjimas taip pat atidedamas, jei <. > prireikia prašyti Europos Žmogaus Teisių Teismo konsultacinės išvados dėl principinių klausimų, susijusių su Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijoje ar jos protokoluose apibrėžtų teisių ir laisvių aiškinimu ar taikymu“. Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso 381 straipsnio pakeitimo įstatymas, 2015-06-11, TAR 2015-06-16.

kos piliečiams, bet ir teisėtai Lietuvoje gyvenantiems užsieniečiams, nes Konvencijos 1 straipsnis nustato garantijas žmogui, esančiam valstybės – Konvencijos dalyvės – jurisdikcijoje <...>". Tai patvirtina, kad Lietuvos teismuose sprendžiant su žmogaus teisėmis susijusius klausimus visais atvejais reikėtų atsižvelgti į Konvenciją[1085]. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas gana plačiai taiko Konvencijos nuostatas ir jas aiškinančią EŽTT praktiką. Minėtasis teismas EŽTT jurisprudenciją vertina kaip ypač svarbų teisės aiškinimo šaltinį[1086].

EŽTT santykis su nacionaliniais teismais po Konvencijos 16 protokolo reformos. EŽTT reformos labiausiai susijusios su didžiuliu Teismui tenkančiu bylų nagrinėjimo krūviu. Geriausias būdas sumažinti Teismo krūvį – tinkamiau užtikrinti Konvencijoje numatytų teisių gynimą nacionaliniu mastu, kur nacionaliniai teismai turi didelę įtaką. Juolab kad tose šalyse, kur nuolat sistemiškai pažeidžiamos žmogaus teisės, vargu ar EŽTT sprendimai bus veiksmingi platesne apimtimi nei konkrečiam pareiškėjui. Todėl dar 2006 m. Išminčių grupės ataskaita pabrėžė EŽTT bendradarbiavimo su nacionaliniais teismais stiprinimo svarbą[1087]. 2018 m. rugpjūčio 1 d. įsigaliojus EŽTK 16 protokolui, EŽTT santykis su nacionaliniais teismais tapo dar glaudesnis. Kaip teigia buvęs EŽTT prezidentas D. Spielmannas, šį protokolą galima vadinti dialogo protokolu, nes jo tikslas – pradėti naujos formos dialogą tarp aukščiausių nacionalinių teismų ir EŽTT[1088]. Šio protokolo 1 straipsnio 1 dalis numato,

1085 WILDHABER, L. Recent case-law of the European Court of Human Rights. Iš: Constitutional Court of the Republic of Lithuania, Constitutional Justice and the Rule of Law, 2004, p. 70—71, cituota iš: JOCIENĖ, D. Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencijos įtaka nacionalinei teisei bei jurisprudencijai, tobulinant žmogaus teisių apsaugą. Konvencijos ir Europos Sąjungos teisės santykis. Jurisprudencija, 2007, 9(97), p. 24.

1086 BIRMONTIENĖ, T. Intersection of the Jurisprudences of the European Convention on Human Rights and the Constitutional Doctrine formulated by the Constitutional Court of the Republic of Lithuania. Jurisprudence, 2010, 1(119): 7—27, p. 9.

1087 Report of the Group of the Wise Persons to the Committee of Ministers, CM(2006)203, 15 November 2006. Prieiga per internetą: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1063779> [žiūrėta 2016-02-19].

1088 SPIELMANN, D. Iš: Dialogue between judges, European Court of Human Rights. Council of Europe, 2014, p. 31.

kad kiekvienos valstybės nacionaliniai aukščiausieji teismai gali prašyti konsultacinės Teismo išvados dėl Konvencijoje ir jos protokoluose numatytų teisių aiškinimo ir taikymo[1089]. Protokolas yra įvairių priemonių paketo dalimi, kurios buvo sutartos Interlakeno konferencijos metu, juo siekiama atlaisvinti Teismą nuo didelio skaičiaus peticijų, kurios kasmet pateikiamos dėl panašių teisinių klausimų, teikiant aiškias gaires nacionaliniams teismams ir išaiškinant Konvencijos teisę ankstyvoje stadijoje, tokiu būdu suteikiant galimybę neaiškius klausimus išspręsti dar nacionaliniu lygiu[1090]. Tokios išvados gali būti prašoma tik konkrečioje byloje, kuri nagrinėjama nacionaliniame teisme (Protokolo 1 str. 2 d.) ir tik dėl principinių klausimų (angl. *questions of principle*). Kitaip tariant, šia procedūra nesiekiama, pvz., tikrinti abstrakčių teisės aktų, kurie netaikomi šioje byloje. Kartu protokolas numato, kad tokia konsultacinė išvada nėra įpareigojanti (Protokolo 5 str.), todėl jos poveikis priklauso nuo prašančiojo teismo diskrecijos nacionalinėse procedūrose. Taigi ši procedūra leidžia nacionaliniams teismams išsiaiškinti EŽTT nuomonę tam tikrais klausimais ir į ją atsižvelgti, jeigu jie (nacionaliniai teismai) taip nuspręs. Tikėtina, kad šis dialogo tarp nacionalinių teismų ir EŽTT būdas padeda išvengti kai kurių bylų patekimo į Teismą, nes jas galima išspręsti nacionaliniu lygiu[1091]. Tačiau net ir priėmus galutinį nacionalinio teismo sprendimą formaliai išlieka galimybė remiantis Konvencijos 34 straipsniu bylos šaliai pateikti individualią peticiją EŽTT, nebent bus žinoma, kad peticija pateikta po to, kai konsultacinė teismo išvada buvo veiksmingai pritaikyta byloje. Laikotarpiu nuo 2018 iki 2023 m. EŽTT gavo 8

1089 Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos protokolas Nr. 16. TAR, 2015-07-24, Nr. 11609.

1090 GAVRYSH, K. Establishing Judicial Precedents Through Advisory Opinions of the European Court of Human Rights, The Italian Review of International and Comparative Law, Volume 2, Issue 2, 23 January 2023, <https://www.sciencedirect.com/org/science/article/pii/S2772564223000345#bfn0005> [žiūrėta 2024-11-30].

1091 JAKULEVIČIENĖ, L. Europos Žmogaus Teisių Teismas — konstitucinė justicija prieš individualią? Jurisprudencija, 2014, 21 (2): 373—398, p. 386.

prašymus, pateikė 6 konsultacines išvadas[1092], vieną pirmųjų paklausimų inicijavo ir Lietuvos Vyriausiasis administracinis teismas rinkimų byloje, išvada buvo pateikta 2022 m.[1093]

Pastebėtina, kad svarstant EŽTT ir nacionalinių teismų santykio klausimą pastaruoju metu vis dažniau minimas procesinio teisingumo požiūris, kurio esmė, kad Teismas vis dažniau pasikliauna nacionalinių procedūrų kokybės patikrinimu ir iš dalies net nesvarsto bylos esmės, jei pagal nacionalines procedūras viskas buvo atlikta tinkamai[1094].

1092 Updated Guidelines on implementation of advisory opinion procedure under Protocol No. 16 to the Convention, Press release, ECHR 291 (2023) 24.10.2023.

1093 Advisory Opinion on the assessment, under Article 3 of Protocol No. 1 to the Convention, of the proportionality of a general prohibition on standing for election after removal from office in impeachment proceedings, Lithuanian Supreme Administrative Court (Request no. P16-2020-002), 8 April 2022, https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22003-7306062-9963179%22]} [žiūrėta 2024-11-20].

1094 Plačiau žr. pvz.: ARNARDÓTTIR, O. M. The "procedural turn" under the European Convention on Human Rights and presumptions of Convention compliance, International Journal of Constitutional Law, Volume 15, Issue 1, 1 January 2017, pp. 9–35; KLEINLEIN, T. The procedural approach of the European Court of Human Rights: between subsidiarity and dynamic evolution. *International and Comparative Law Quarterly*, 2019; 68(1):91-110, < https://www.cambridge.org/core/journals/international-and-comparative-law-quarterly/article/procedural-approach-of-the-european-court-of-human-rights-between-subsidiarity-and-dynamic-evolution/9269BBFDA420684CE2EAFF6E0E7CDDB4 > [žiūrėta 2024-11-20].

IŠSAMUS KNYGOS TURINYS

Pratarmė 7

I *skyrius*

Valstybių konstitucinė teisė ir jos šaltiniai. Lyginamosios konstitucinės teisės samprata 13

1. Konstitucinė teisė ir jos šaltiniai pasaulio valstybėse 15

1.1. Konstitucinės teisės samprata ir raida 15

1.2. Konstitucinės teisės reguliavimo objektas ir metodai 24

1.3. Konstitucinė teisė kaip mokslo sritis 25

1.4. Konstitucinės teisės ir konstitucinės doktrinos sampratos įvairovė 26

1.5. Pasaulio valstybių konstitucinės teisės šaltinių įvairovė. Teisės tradicijos įtaka konstitucinės teisės sistemai ir šaltiniams 43

1.6. Konstitucinės teisės šaltinių sistema 50

2. Lyginamosios konstitucinės teisės samprata 95

2.1. Lyginamoji konstitucinė teisė kaip teisės mokslo šaka ir lyginamosios teisėtyros dalis 95

2.2. Lyginamosios konstitucinės teisės mokslo tyrimo objektas ir metodologija, tikslai, santykis su kitomis teisės mokslo šakomis 100

2.3. Lyginamoji konstitucinė teisė kaip studijų dalykas 102

II *skyrius*

Konstitucinės teisės mokslo kryptys ir mokyklos 103

1. Konstitucinės minties raida 105

2. Pagrindinės konstitucinės teisės mokslo kryptys ir mokyklos 121

2.1. Klasikinė (teisinio pozityvizmo) konstitucinės teisės mokykla 121

2.2. Sociologinės krypties atstovai 131

2.3. Politologinė kryptis 137

2.4. Šiuolaikinių mokslininkų konstitucionalistų požiūrių įvairovė 143
3. Lyginamosios konstitucinės teisės krypties moksliniai darbai ir jų reikšmė 150

III *skyrius*
Šiuolaikiniai konstitucijos modeliai 161
1. Konstitucionalizmo esmė ir raida 163
2. Pagrindiniai konstitucionalizmo raidos etapai 173
3. Konstitucijų klasifikavimas. Konstitucijų forma, struktūra ir turinys 186
4. Konstitucijos aiškinimas 197
5. Pasaulio valstybių konstitucijų rengimas, priėmimas ir keitimas 202

IV *skyrius*
Konstitucinė justicija 219
1. Teisinė konstitucijos apsauga. Konstitucinės justicijos (kontrolės) samprata ir funkcijos 221
2. Konstitucinės kontrolės raida. Konstitucinės justicijos (kontrolės) modeliai 231
2.1. Konstitucinės justicijos (kontrolės) modeliai 233
2.2. Konstitucinės justicijos (kontrolės) istorinės raidos etapai 240
3. Konstitucinės justicijos (kontrolės) institucijos, jų sudarymas ir jurisdikcija 247
3.1. Konstitucinės justicijos (kontrolės) institucijų kūrimas 247
3.2. Konstitucinės justicijos (kontrolės) institucijų jurisdikcija 262
3.3. Konstitucinės kontrolės būdai ir formos 270
3.4. Kai kurie procedūriniai bylų nagrinėjimo konstituciniame teisme ypatumai 274
3.5. Konstitucinės justicijos (kontrolės) institucijų sprendimai ir jų teisiniai padariniai 276

V *skyrius*

Asmens teisių ir laisvių konstitucinis įtvirtinimas 281

1. Konstitucinių asmens teisių samprata 283

2. Žmogaus teisių istorinė raida. Konstitucinis žmogaus teisių įtvirtinimas 290

3. Konstitucinis žmogaus teisių katalogas 297

4. Konstitucinių teisių klasifikavimo įvairovė 310

4.1. Teisių skirstymas pagal turinį 313

4.2. Teisių nedalumas 321

5. Asmens konstitucinių teisių ribojimas 322

6. Žmogaus teises ginančios institucijos 331

6.1. Subsidiarios žmogaus teisių gynimo institucijos 332

6.2. Kitos nacionalinės žmogaus teisių institucijos 341

6.3. Tarptautinės žmogaus teisių gynimo institucijos 346

6.3.1. Universali žmogaus teisių apsaugos sistema 349

6.3.2. Regioninė žmogaus teisių apsaugos sistema 362

7. Pilietybės konstitucinis institutas valstybių konstitucinėje teisėje 370

VI *skyrius*

Konstituciniai tiesioginės demokratijos institutai 391

1. Rinkimų teisės institutas pasaulio valstybių konstitucinėje teisėje, rinkimų teisės principai ir rinkimų rūšys 393

2. Rinkimų organizavimo ypatumai. Rinkimų sistemų įvairovė 409

3. Kai kurie rinkimų organizavimo aspektai įvairiose valstybėse 418

3.1. Prezidento rinkimų ypatumai 419

3.2. Parlamento rinkimų ypatumai 428

3.2.1. Rinkimai į nacionalinius parlamentus 428

3.2.2. Rinkimai į Europos Parlamentą 437

3.3. Vietos savivaldos rinkimų ypatumai 441

3.4. Rinkimus organizuojančios institucijos 444
4. Rinkimų teisė Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijoje 448
5. Referendumo institutas pasaulio valstybėse 456

VII *skyrius*
Politinės partijos ir organizacijos, kiti visuomeniniai susivienijimai 473
1. Politinių partijų atsiradimas. Pirmosios šiuolaikinės politinės partijos 475
2. Politinių partijų samprata ir funkcijos 477
3. Politinių partijų reglamentavimas konstitucinėje ir ordinarinėje teisėje 481
4. Politinių partijų finansavimas 486
5. Profesinės sąjungos 490
5.1. Teisė jungtis į profesines sąjungas ir profesinių sąjungų steigimas 490
5.2. Profesinių sąjungų teisės ir jų narių garantijos 500
6. Kiti visuomeniniai susivienijimai (asociacijos) kaip konstitucinės teisės subjektai 505

VIII *skyrius*
Valstybė konstitucinėje teisėje 513
1. Valstybės samprata. Valstybės suverenitetas ir funkcijos 515
2. Valstybė ir jos valdymo formos. Monarchija ir respublika. Netipinės valdymo formos 521
3. Valstybės sandaros forma. Unitarinė ir federacinė valstybė 548
4. Politiniai įvairių pasaulio valstybių režimai 563

IX *skyrius*
Konstitucinis valstybės valdžios sąrangos įtvirtinimas 569
1. Valdžių padalijimo principo samprata ir doktrinos raida 571

2. Valdžių padalijimo principas šiuolaikinėse demokratinėse valstybėse 575

X skyrius

Įstatymų leidžiamoji valdžia – parlamentas 589

1. Parlamento ir parlamentarizmo samprata. Istorinė parlamentarizmo raida 591

2. Parlamentų sudarymo tvarka (rinkimai) 601

2.1. Mažoritarinė rinkimų sistema 601

2.2. Proporcinė rinkimų sistema 605

2.3. Mišrioji rinkimų sistema 608

3. Parlamentų struktūra 611

4. Parlamentas kaip įstatymų leidžiamoji institucija. Įstatymų leidybos procesas įvairių valstybių parlamentuose 616

5. Kitos parlamento funkcijos ir įgaliojimai 627

6. Teisinis parlamento nario statusas 536

XI skyrius

Vykdomoji valdžia – valstybės vadovas ir vyriausybė 643

1. Valstybės valdymo formos. Vykdomosios valdžios modeliai 645

2. Vyriausybė 650

2.1. Vyriausybės samprata. Etimologija ir pradžia 650

2.2. Vyriausybių modeliai 651

2.3. Vyriausybės vadovas 653

2.4. Vyriausybės veiklos organizavimo principai 654

2.5. Vyriausybės sudarymas ir jos įgaliojimų nutraukimas 657

2.6. Vyriausybės funkcijos ir įgaliojimai 668

2.7. Vyriausybės narių teisinis statusas ir veiklos garantijos 670

3. Valstybės vadovas 672

3.1. Valstybės vadovo institucijos samprata ir modeliai 672

3.2. Valstybės vadovo pareigų užėmimo būdai 677

3.3. Valstybės vadovo įgaliojimų trukmė 684

3.4. Valstybės vadovo įgaliojimai 691
3.5. Valstybės vadovo apkalta ir nušalinimas nuo pareigų.....698
3.5.1. Valstybės vadovo apkaltos ir nušalinimo nuo pareigų pagrindai 699
3.5.2. Teisę inicijuoti valstybės vadovo apkaltos ir nušalinimo nuo pareigų procesą turintys subjektai 702
3.5.3. Valstybės vadovo apkaltos ir nušalinimo nuo pareigų pasekmės 705

XII *skyrius*
Teisminė valdžia..... 709
1. Teisminės valdžios samprata. Konstituciniai teismų veiklos principai 711
2. Teismų sistemos pasaulio valstybėse.....719
3. Teisėjų konstitucinio statuso ypatybės 729
4. Nacionalinių teismų santykiai su Europos Sąjungos Teisingumo Teismu ir Europos Žmogaus Teisių Teismu....739
4.1. Nacionalinių teismų santykiai su Europos Sąjungos Teisingumo Teismu.....739
4.2. Nacionalinių teismų santykiai su Europos Žmogaus Teisių Teismu.....751

LYGINAMOJI KONSTITUCINĖ TEISĖ

Vadovėlis

Maketavo Martynas Švarcas
Redagavo Gabija Bankauskaitė

Leidėjas Mykolo Romerio universitetas
Ateities g. 20, Vilnius
www.mruni.eu
Tiražas 200 egz.

Spausdino UAB „Šiaulių spaustuvė“
P. Lukšio g. 9G., 76200 Šiauliai
www.siauliuspaustuve.lt


9 786094 881121 >