MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS

Toma Birmontienė, Ona Buišienė, Egidijus Jarašiūnas, Gediminas Mesonis, Viktorija Staugaitytė, Milda Vainiutė, Elena Vaitiekienė, Saulė Vidrinskaitė, Juozas Žilys

ŠIUOLAIKINĖ KONSTITUCIJA: STUDIJOS APIE UŽSIENIO ŠALIŲ KONSTITUCINĮ REGULIAVIMĄ

Kolektyvinė monografija

Vilnius 2005

UDK 342.4
Ši-117

Knygos autoriai:
Toma Birmontienė, Ona Buišienė, Egidijus Jarašiūnas, Gediminas Mesonis, Viktorija Staugaitytė, Milda Vainiutė, Elena Vaitiekienė, Saulė Vidrinskaitė, Juozas Žilys

Recenzavo:
Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Tarptautinės teisės ir Europos Sąjungos teisės katedros vedėjas prof. dr. *Saulius Katuoka*;
Vilniaus universiteto Teisės fakulteto Baudžiamosios teisės katedros doc. dr. *Armanas Abramavičius*

Lietuvos teisės universiteto Teisės fakulteto Konstitucinės teisės katedros 2004 m. lapkričio 11 d. posėdyje (protokolo Nr. 1KTK-6) monografija rekomenduota spausdinti

Lietuvos teisės universiteto vadovėlių, monografijų, mokslinių, mokomųjų, metodinių bei kitų leidinių aprobavimo spaudai komisija 2005 m. vasario 24 d. posėdyje (protokolas Nr. 2L-4) monografiją patvirtino spausdinti

Visos leidinio leidybos teisės saugomos. Šis leidinys arba kuri nors jo dalis negali būti dauginami, taisomi arba kitu būdu platinami be leidėjo sutikimo.

ISBN 9955-19-006-X (1 dalis)
ISBN 9955-19-007-8 (bendras)

© Mykolo Romerio universitetas, 2005

TURINYS

Pratarmė 5

I. Nuo pirmosios iki naujausių konstitucijų: keletas minčių apie konstitucinio reguliavimo raidą (*Egidijus Jarašiūnas*) 9

II. Jungtinių Valstijų Konstitucija (*Gediminas Mesonis*) 33

III. V Respublikos Konstitucija (Prancūzijos 1958 m. Konstitucija) (*Egidijus Jarašiūnas*) 52

IV. Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinis įstatymas (*Milda Vainiutė*) 81

V. Italijos Respublikos Konstitucija (*Juozas Žilys*) 132

VI. Jungtinės Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystės (Didžioji Britanija) konstitucinė sistema (*Gediminas Mesonis*) 196

VII. Nyderlandų Karalystės Konstitucija (*Toma Birmontienė*) 218

VIII. Ispanijos 1978 m. Konstitucija (*Elena Vaitiekienė*) 228

IX. Suomijos Respublika ir jos Konstitucija (*Saulė Vidrinskaitė*) 265

X. Lenkijos Respublikos 1997 m. Konstitucija (*Viktorija Staugaitytė*) 287

XI. Rusijos Federacijos 1993 m. Konstitucija (*Ona Buišienė*) 327

Summary 364

MRU © MRU © MRU

Pratarmė

Kas yra šiuolaikinė konstitucija? Lyginamosios konstitucinės teisės specialistams šis klausimas – gana įprastas. Tik atsakymai būna nevienodi. Kai kas linkęs kalbėti vien apie XX a. antrojoje pusėje priimtas konstitucijas (dažniausiai minimas 1949 m. Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinis įstatymas, 1958 m. Prancūzijos Konstitucija, 1978 m. Ispanijos Konstitucija). Jų įtaka konstitucionalizmo raidai analizuojama daugelyje įvairiausiomis kalbomis pasirodančių straipsnių, studijų ar fundamentinių veikalų.

Tik ar šiuolaikiškumą turėtume sieti su konstitucijos priėmimo data? Juo labiau kad tokioje diskusijoje ką tik minėtiems samprotavimams labiausiai tikėtinas atkirtis: gal pamiršote Jungtinių Valstijų Konstituciją? Nors priimta dar 1787 m., ji mažai taisyta, tačiau dėl išmintingos JAV Aukščiausiojo Teismo šio akto interpretacijos nesensta. Remiantis ja sėkmingai sprendžiamos sudėtingiausios šių dienų visuomenės gyvenimo problemos. Taigi JAV Konstitucija ne mažiau šiuolaikiška. Dar viena pastaba: ne vienai antrojoje XX a. pusėje ar net XXI a. pradžioje priimtai Konstitucijai analitikai prikiša eklektiškumą, originalumo sprendžiant valstybės organizacijos ar asmens teisinio statuso klausimus stoką ir pan. Taigi jei kalbame apie šiuolaikinę konstituciją, mūsų akys turi krypti į tas šiuo metu galiojančias konstitucijas, kuriose vienu ar kitu požiūriu yra aiškiausiai išreikštos reikšmingiausios konstitucionalizmo patirtys, į konstitucijas, kuriomis domisi ne tik tos šalies, bet ir kitų šalių konstitucionalistai. Aišku, 1787 m. Jungtinių Valstijų, 1949 m. VFR, 1958 m. Prancūzijos, 1978 m. Ispanijos ar 1946 m. Italijos konstitucijose įtvirtintas teisinis reguliavimas padarė daug didesnę įtaką pasaulinei konstitucionalizmo raidai negu, pavyzdžiui, 1997 m. Lenkijos, 1999 m. Suomijos ar 1993 m. Rusijos konstitucijos. Tačiau ir šios patirtys ne mažiau vertingos. Jų reikšmę galime įžvelgti vienais atvejais pabrėždami tokį konstitucinį reguliavimą kaip sėkmingas demokratinių pertvarkymų konstitucinio įtvirtinimo pavyzdys (Lenkija, 1997 m.), kitais atvejais kaip siekis moder-

niai susisteminti egzistuojančią konstitucinę sistemą (Suomija, 1999 m.), o trečiais atvejais – kaip bandymas pereinamojo pobūdžio visuomenėje įtvirtinti tam tikrus konstitucionalizmo elementus (Rusija, 1993 m.).

Vertinant šalyje galiojantį konstitucinį reguliavimą, svarbiausio šalies teisės akto teksto negalima atskirti nuo jį aiškinančios ir jo viršenybę teisės sistemoje užtikrinančios konstitucinės jurisprudencijos. Būtent konstitucinės justicijos institucijų veikla atskleidžia konstitucijos normų ir principų turinio įvairius aspektus, tikrąją jų reikšmę. Maža to, būtent konstitucinėje jurisprudencijoje ir paaiškėja, koks yra konstitucinio akto tikrasis potencialas, kiek šis aktas turi įtakos visai nacionalinės teisės sistemai. Reikia sutikti su Janu Eriku Lane, teigiančiu, kad XX a. konstitucionalizmo įtvirtinimo istorija rodo, „kaip sunku formaliai surašytą dokumentą paversti tvirta konstitucine praktika.“[1]

Monografijos pavadinimas „Šiuolaikinė konstitucija: studijos apie užsienio šalių konstitucinį reguliavimą“ orientuoja į tai, kad joje bus nagrinėjamos įvairių užsienio šalių konstitucijos. Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Konstitucinės teisės katedros užsibrėžtų užsienio šalių konstitucinės teisės tyrinėjimų grandinėje šios knygos pasirodymas logiškas ir suprantamas. Tiesa, vienas kaimyninės šalies teisininkas, sužinojęs apie tokią Konstitucinės teisės katedros dėstytojų iniciatyvą, stebėjosi: ar ne per didelė prabanga nedidelės šalies mokslininkams nagrinėti užsienio šalių konstitucijas, kai pačios Lietuvos ne viena konstitucinės teisės sritis vis dar laukia ir nesulaukia tyrinėtojų! Į tokį nusistebėjimą buvo atsakyta taip: be platesnio konstitucinio reguliavimo, jo reikšmės ir esmės suvokimo, be užsienio šalių konstitucinių patirčių išmanymo lietuviška konstitucinė tikrovė būtų suvokiama labai ribotai. Tik palyginę lietuvišką konstitucinę teisinę tikrovę su kitų šalių patirtimi galėtume padaryti objektyvesnes išvadas, geriau suprasti ne vieną aspektą, kurio buvimo paprasčiausiai ir nežinotume, jei matytume vien Lietuvos konstitucines realijas.

Konstitucinio reguliavimo esmė – valdžios ribojimas. Konstitucinis valdžios ribojimas grindžiamas dviem pamatiniais principais: žmogaus teisių prioritetu asmens santykiuose su valstybe ir valdžių padalijimo principu. Tauta priima konstituciją siekdama apsaugoti individus nuo įkurtos valdžios galimos savivalės. Konstitucijos viršenybe grindžiama

[1] Lane J.-E. Konstitucija ir politikos teorija / Vertė E. Kūris. Kaunas: Naujasis lankas, 2003. P. 198.

teisės sistema ir teisinė praktika gali užtikrinti asmens teisių ir laisvių apsaugą.

Konstituciją galima vertinti įvairiais požiūriais. Ji apibūdintina kaip savotiškas visuomenės susitarimas dėl svarbiausių gyvenimo taisyklių, kaip skirtingų interesų suderinimo mechanizmas. Konstituciją galima vertinti ir kaip aukščiausiąją teisę, sukurtą pilietinės tautos ir skirtą kreipti tam tikra konstitucijoje nustatyta linkme visą nacionalinę teisės sistemą, ir kaip ypatingą teisinio reguliavimo sritį, pabrėžiant šios teisės išskirtinumą, aukščiausiąją galią, ją suvokiant kaip viso teisinio gyvenimo vienintelį ir svarbiausią centrą. Minėta, kad konstitucijos normos ir principai (jų tikrąjį turinį interpretuodamos konstitucijos nuostatas atskleidžia konstitucinės justicijos institucijos) pagrįstai apibūdinami kaip aukščiausioji teisė. Francis Delpérée, žinomas belgų konstitucionalistas, konstitucijos ypatingumą apibūdina taip: „Ji pati nustato savo statusą. Ji pati apibrėžia galią, kuri jai priklauso. Ji pati nustato savo keitimo sąlygas. Jokia kita teisinė taisyklė negali pasipuikuoti turinti tokį režimą.“[2]

Monografijoje „Šiuolaikinė konstitucija: studijos apie užsienio šalių konstitucinį reguliavimą“ bus nagrinėjama šio išskirtinės teisinės reikšmės akto įtvirtinimo konkrečiose šalyse patirtis. Prieš imdamiesi nagrinėti dabar galiojančias konstitucijas bent trumpai apžvelgsime konstitucinio reguliavimo raidos kelią, reikšmingiausius konstitucionalizmo įtvirtinimo laimėjimus. Vėliau nagrinėsime 1787 m. JAV Konstitucijoje įtvirtintą teisinį reguliavimą. Tai visiškai suprantama. JAV – konstitucionalizmo įtvirtinimo pradininkė. Prancūzijos, VFR, Italijos, Ispanijos konstitucijų apžvalga – Europos Sąjungos šalių senbuvių (išskyrus Ispaniją) konstitucinės patirties įvertinimas. Didžiosios Britanijos „nerašytinė“ (nekonsoliduota) Konstitucija – irgi deramas pavyzdys. 1983 m. Nyderlandų, 1999 m. Suomijos (įsigaliojusios 2000 m.) konstitucijos – konstitucionalizmo įtvirtinimo požiūriu taip pat įdomi patirtis. 1997 m. Lenkijos Konstitucija į tyrimo objektų sąrašą įrašyta kaip sėkmingai iš totalitarinės į demokratinę santvarką perėjusios šalies konstitucinė sistema. Pagaliau mūsų akiratyje – ir Rusijos Konstitucija, kuri nepaisant šios šalies pototalitarinės raidos neaiškumų suteiks progą susipažinti su konstitucinio reguliavimo ypatumais.

Šios knygos autorių tikslas – atskleisti šiuolaikinio konstitucinio

---

[2] Delpérée F. Le droit constitutionnel de la Belgique. Bruxelles: Bruylant, Paris: L.G. D. J., 2000. P. 7.

reguliavimo įvairovę, apibūdinti įvairių šalių konstitucijose įtvirtintus institutus, atskleisti šių šalių konstitucinių sistemų esmę. Tai padaryti nebuvo lengva. Viena vertus, knygos autorius varžė turimos informacijos gausa ir palyginti kuklus konkrečios šalies konstitucijai nagrinėti skirtas puslapių skaičius. Antra, daugiausia dėmesio, bent jau šioje knygoje, skiriama konstitucijos, kaip svarbiausio šalies teisės akto, analizei. Konstitucinės justicijos institucijų šio akto interpretavimas knygoje, nors ir minimas, tačiau plačiau šių institucijų formuojamos konstitucinės doktrinos netyrinėjamos. Tai sąmoningas apsisprendimas. Konstituciją nagrinėjant kaip neatskiriamą konstitucijos ir ją atskleidžiančios konstitucinės jurisprudencijos jungtį reikėtų pasirinkti kitokią leidinio apimtį. Tad apsispręsta tenkintis kuklesniais nagrinėjimais, juos suvokiant kaip tolesnės konstitucinės tikrovės pasaulyje analizės parengiamąjį etapą.

Žodžiu, gerbiamieji skaitytojai, jūsų laukia pažintis su dabar galiojančio užsienio šalių konstitucinio reguliavimo studijomis. Nagrinėjamos konstitucijos – tiek senesnės, tiek pačios naujausios – išbandomos XXI a. pradžios visuomenės gyvenimo pokyčių. Globalizacija, ryškėjančios modernios visuomenės valdymo formų transformacijos, naujos technologijos ir visuomenės gyvenimo būdo pokyčiai, t. y. besikeičiantis socialinis, ekonominis ir politinis kontekstas, ir konstitucija kaip svarbiausios modernios visuomenės gyvenimo taisyklės. Ar šios taisyklės gali užtikrinti modernios visuomenės santvarką, suteikti vykstantiems socialiniams politiniams procesams aiškias teisines ribas, garantuoti asmens teisių ir laisvių apsaugą besikeičiančiame pasaulyje? Ar gyvybingos konstitucinės demokratijos? Į šiuos klausimus dar teks atsakyti. Autorių nuomone, jei knyga suteiks bent kiek žinių tolesniems konstitucinės tikrovės raidos tyrinėjimams – bent minimalų sau keltą tikslą būsime pasiekę.

Šia knyga pradedamas monografijų ciklas apie užsienio šalių konstitucijas. Minėta, kad joje nagrinėjamos JAV, Prancūzijos, Vokietijos Federacinės Respublikos, Italijos, Ispanijos, Didžiosios Britanijos (nekonsoliduotos), Suomijos, Nyderlandų, Lenkijos, Rusijos nūdienos konstitucinio reguliavimo sistemos. Kitose knygose, kurios turėtų pasirodyti netrukus, bus gvildenama tiek kitų Europos šalių, tiek ir tolimesnių žemynų šalių konstitucinė patirtis.

Autorių vardu doc. dr. E. Jarašiūnas

I. Nuo pirmosios iki naujausių konstitucijų: keletas minčių apie konstitucinio reguliavimo raidą

I

Lietuvai, vienai iš Vidurio ir Rytų Europos šalių, konstitucionalizmą iš naujo atradusių XX a. pabaigoje, konstitucinės demokratijos įtvirtinimas yra be galo svarbus klausimas. Konstitucionalizmo esmė – valdžios ribojimas siekiant apsaugoti asmenis ir visą visuomenę nuo jų pačių sudarytos valdžios galimų piktnaudžiavimų. Tautos nustatytas valdžios ribas apibrėžia konstitucija – aukščiausioji šalies teisė. Konstitucijos normos ir principai, apibrėžiantys valdžios galių ribas, įtvirtinantys asmens ir valstybės santykių pagrindus, yra didžiausia teisinė garantija, kad visas šalies gyvenimas bus kreipiamas konstitucijos aiškiai nubrėžta linkme. Įsitvirtinus konstitucinės kontrolės institutui buvo sukurtas ir teisinis konstitucijos viršenybės teisės sistemoje užtikrinimo mechanizmas. Jis atskleidė konstitucijos, kaip aukščiausiosios teisės, reikšmę.

Taigi susiduriame su valdžios ribojimu teise, tiksliau, ribojimu aukščiausiąja teise – konstitucija. Svarbiausi tokio ribojimo elementai – valdžių padalijimas ir asmens teisių prioriteto konstitucinis pripažinimas bei apsauga. Neatsitiktinai konstitucionalizmo raidai pasaulyje itin svarbiame dokumente, priimtame XVIII a. pabaigoje, – 1789 m. Prancūzijos „Žmogaus ir piliečio teisių deklaracijoje“ buvo skelbiama: „Visuomenė, kurioje asmens teisės negarantuotos ir kurioje nėra valdžių padalijimo, neturi konstitucijos“ (16 str.).

Nuo pirmosios konstitucijos, priimtos Jungtinėse Valstijose 1787 m., iki XXI a. pradžios konstitucinis reguliavimas kito: pirmosios konstitucijos buvo daugiau valstybės valdžios organizavimo ir veiklos statutas, įtvirtinantis tik kai kurias asmenines ir politines teises bei laisves, o naujausiose konstitucijose vis didesnė reikšmė tenka socialinių,

ekonominių, kultūrinių teisių ir laisvių apsaugai. Keitėsi ir pats požiūris į konstituciją. „<...> Konstitucija buvo ilgai traktuojama kaip simbolinės reikšmės dokumentas, skelbiantis svarbiausius principus ir įteisinantis įstatymo viešpatavimą. Vėliau pamažu ji privertė pripažinti jos autonomiškumą ir viršenybę, iškildama kaip vienintelis tikras teisinės valstybės postamentas.“[3]

Šiuolaikinės konstitucijos sampratą viename savo nutarimų glaustai apibrėžė Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas: „Konstitucija – tai aukščiausios teisinės galios aktas. Konstitucijoje atsispindi visuomenės sutartis – visų Lietuvos Respublikos piliečių demokratiškai prisiimtas įsipareigojimas jų 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 aukščiausios teisinės galios aktas ir visuomenės sutartis, yra grindžiama universaliomis, nekvestionuojamomis vertybėmis – suvereniteto priklausymu Tautai, demokratija, žmogaus teisių ir laisvių pripažinimu bei jų gerbimu, pagarba teisei bei teisės viešpatavimu, valdžios galių ribojimu, valdžios įstaigų priederme tarnauti žmonėms ir atsakomybe visuomenei, pilietiškumu, teisingumu, atviros, teisingos, darnios pilietinės visuomenės ir teisinės valstybės siekiu. Konstitucijoje yra nustatyti žmogaus ir valstybės santykių, viešosios valdžios formavimo ir funkcionavimo, Tautos ūkio, vietos savivaldos, kitų svarbiausių visuomenės ir valstybės gyvenimo santykių pagrindai. Priėmusi Konstituciją pilietinė Tauta padėjo savo, kaip valstybinės bendruomenės, bendro gyvenimo norminį pagrindą ir įtvirtino valstybę kaip bendrą visos visuomenės gėrį. Tauta Konstituciją keičia tiesiogiai arba per savo demokratiškai išrinktus atstovus ir tik pagal pačioje Konstitucijoje nustatytas taisykles. Konstitucija yra aukščiausioji teisė. Ji nubrėžia gaires visai teisės sistemai – visa teisės sistema kuriama Konstitucijos pagrindu.“[4]

Taip suprantama konstitucija XX–XXI a. sandūroje. XX a. pabaigoje, kitaip nei ankstesniais laikais, mažai kas būtų išdrysęs neigti, kad teisinėje valstybėje valdymo funkcijas vykdantys asmenys arba ins-

---

[3] Debbasch R. Droit constitutionnel. Paris: Seuil, Litec, 2000. P. 23.

[4] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 25 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Prezidento rinkimų įstatymo 1^1 straipsnio (2004 m. gegužės 4 d. redakcija) ir 2 straipsnio 2 dalies (2004 m. gegužės 4 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai (Valstybės žinios. 2004. Nr. 85–3094).

titucijos privalo paklusti teisei, kad įstatymų leidėjas, priimdamas įstatymus, privalo laikytis konstitucijoje įtvirtintų normų ir principų. Žinoma, konstitucija, kad taptų tokia, kokia yra dabar, turėjo iš „procedūrų konstitucijos“ tapti substantyvine konstitucija[5] (tiksliau – iš politinės teisės virsti aukščiausiąja normine teise, t. y. teise tikriausia prasme). Tai sietina tiek su konstitucijų turinio pokyčiais, tiek su teisės aktų konstitucingumo kontrolės instituto atsiradimu. Konstitucinės kontrolės instituto svarbą konstitucijos sampratos pokyčiams pabrėžia ne vienas autorius. „Šiuolaikinis konstitucionalizmas atsiranda su įstatymų konstitucingumo kontrole“.[6] Taip pripažįstamas naujas konstitucijos vaidmuo nacionalinėje teisėje. Vaidmuo, kurį kaip savaime suprantamą dalyką suvokia ir naujųjų konstitucijų kūrėjai. Tai lyg imperatyvas naujausioms demokratijoms.

Suprantama, kad prasminga tik veikianti konstitucija. Konstitucija, kuria savo veikloje vadovaujasi piliečiai, pareigūnai, valstybės valdžios institucijos. Konstitucija, kurią gerbia ir kurios laikosi visi politinio proceso dalyviai. Kitaip konstitucija būtų tik fasadas, graži, tačiau realiems santykiams turinti menką įtaką deklaracija. Tokia konstitucija – joks teisinės sistemos pagrindas. Tai tik ideologinis, o ne teisinis dokumentas.

II

Dažniausiai apie konstituciją rašoma kaip apie svarbiausią šalies teisės aktą, kuris turi aukščiausią teisinę galią ir yra priimamas bei keičiamas ypatinga tvarka. Šis aktas nustato valstybės organizaciją, viešosios valdžios organizavimo ir veiklos, taip pat asmens ir valstybės santykių pagrindus. Tai teisiniai šio akto požymiai. Teisinėje literatūroje konstitucija suprantama kaip tam tikras įstatymų įstatymas, visos teisinio reguliavimo sistemos branduolys. Ji negali būti keičiama kaip kiti įstatymai. Maža to, paprastai priėmus konstituciją ar padarius pataisas neišvengiamos šalies teisės aktų pataisos. Įstatymai ir poįstatyminiai aktai, pagrįsti anksčiau galiojusiu konstituciniu reguliavimu, turi būti suderinti su nauju. Taigi konstitucija – ypatingas teisės aktas. Tai svarbiausias teisės šaltinis, garantuojantis visos nacionalinės teisės

[5] Apie tai žr.: E. Jarašiūnas. Valstybės valdžios institucijų santykiai ir Konstitucinis Teismas. Vilnius: TIC, 2003. P. 30.

[6] Favoreu L., Gaïa P., Ghevontian R., Mestre J. L., Pfersmann O., Roux D., Scoffoni G. Droit constitutionnel, 2e édition. Paris: Dalloz, 1999. P. 106.

kryptingumą, jos normų suderinamumą, o prireikus ir subordinaciją. Kitaip sakant, konstitucija yra lyg „superįstatymas“,[7] aukščiausios galios teisinio reguliavimo centras, apie kurį formuojasi visa teisės sistema. Taigi susiduriame su aukščiausiąja teise, kuri pagal daugelį savo teisinių matmenų esmingai skiriasi nuo žemesnio rango teisinio reguliavimo.

Konstitucijos viršenybė reiškia šio akto ypatingą poveikį visai teisės sistemai. Konstitucijos normos ir principai turi aukščiausią juridinę galią. Konstitucijai negali prieštarauti joks kitas teisės aktas. Teisės sistema – darni teisės normų sistema. Šioje sistemoje ne visų normų reikšmė vienoda. Jos yra skirtingų lygmenų. Sistemoje teisės normos saistomos koordinacijos (tarp to paties lygmens normų) ir subordinacijos (aukštesnio ir žemesnio normų santykio) santykių. Konstitucija – įstatymas – poįstatyminis aktas. Ši struktūra visiškai atitinka teisininkams gerai žinomą H. Kelseno piramidę, išreiškiančią įvairių lygmenų teisės normų hierarchiją. Teisės sistema – hierarchinė sistema, jos viršūnėje – konstitucija, kurios normos saisto visas kitas.

Konstitucijos viršenybė, aukščiausioji juridinė galia, lemia tokią šio akto savybę kaip konstitucijos privalomumas visiems teisės subjektams visose teisinio reguliavimo srityse. Valstybės valdžios institucijos, pareigūnai, savivaldos institucijos, visi fiziniai ir juridiniai asmenys privalo laikytis konstitucijos reikalavimų. Ypatingas šio akto pobūdis lemia ir specialų jo apsaugos mechanizmą. Konstitucija yra „veikiantis“ aktas, ir jos normos užtikrinamos specifinėmis apsaugos priemonėmis. Ypatinga reikšmė čia tenka konstitucinės justicijos institutui. Įstatymų, kitų teisės aktų teisėtumo klausimas sprendžiamas atsižvelgiant, ar jie atitinka konstituciją. Pačios konstitucijos nėra su kuo lyginti. Jai pačiai *a priori* teikiama teisę atitinkančio ir geriausiai teisę išreiškiančio akto prasmė.

Konstituciją priima tauta arba tautos įgalioti atstovai, joje nustatomos valstybės valdžios organizacijos ir veiklos pagrindai, asmens santykiai su valstybe. Tai svarbiausi santykiai, lemiantys visus kitus visuomeninius santykius. Taigi konstitucija nustato, kokia bus valstybė ir jos valdžia, kaip ta valdžia funkcionuos, kokie bus jos santykiai su žmonėmis. Tai rodo akivaizdų konstitucijos, kaip steigiamojo akto, pobūdį.

---

[7] Apie Konstitucijos ir įstatymų skirtingumą žr.: E. Jarašiūnas. Konstitucija ir įstatymas: kelios interpretavimo problemos // Konstitucijos aiškinimas ir tiesioginis taikymas. Baltijos ir Skandinavijos šalių konferencijos medžiaga. Vilnius, 2002. P. 234–257.

Kodėl tauta priima konstituciją? Kokia šio akto svarbiausia paskirtis? Teisinėje literatūroje rasime įvairiausių aiškinimų. Regis, būtų tikslingiausia prisiminti visuomeninės sutarties teoriją, pagal kurią tvirtą valstybės organizacijos pagrindą gali užtikrinti tik tautos sutarimas įsteigti valstybės valdžią ir jai paklusti siekiant išlaikyti žmonių santarvę, užtikrinti jų gerovę. Būtent tokios idėjos ir įkvėpė pirmųjų konstitucijų kūrėjus.

Žodžiu, į konstituciją galima žvelgti kaip į tam tikrą visuomenės „susitarimą“ arba „sutartį“. Žinoma, ne tiesiogine juridine prasme. Tokioje „sutartyje“ suderinti įvairių visuomenės dalių, įvairių socialinių sluoksnių ar grupių interesai. „Sutarties“ tikslas – užtikrinti visuomenės santarvę, nustatyti aiškias socialinių politinių procesų teisines ribas.

Piliečių santarvė – daugelyje nūdienos konstitucijų deklaruojama kaip konstitucinės santvarkos pagrindas. Jau pati konstitucijos priėmimo arba keitimo procedūra tokia sudėtinga, kad tiek nauja konstitucija, tiek jos pataisos galimos tik susitarus pagrindinėms politinėms grupėms. Demokratinė konstitucija neįsivaizduojama be svarbiausių šalies politinių jėgų sutarimo, kurį palaiko didžioji visuomenės dalis.

Konstitucijoje įtvirtinamos neatimamos žmogaus teisės: teisė į gyvybę, laisvę, nuosavybę. Tuo tikslu sudaromos valdžios institucijos, kurių galios pagrįstos piliečių sutikimu. Piliečių sutikimas turi būti reguliariai patikrinamas ir patvirtinamas rinkimais, referendumais ir kt.

Valstybės valdžia turi tarnauti piliečiams. Pagrindinė socialinės santarvės sąlyga yra sąmoninga pilietinė santarvė, kai visuomenės nariai, padedami valstybės institucijų, naudojasi pagrindinėmis teisėmis ir laisvėmis. Žinoma, negalima tvirtinti, kad konstitucijoje vienodai atsižvelgta į visų interesus, tačiau kiekvienu atveju konstitucija atspindi tam tikrą socialinį kompromisą, kitaip ji nebūtų visuomenės santarvės priemonė. Konstitucijoje nustatytą valstybės valdžios organizavimo modelį, politinio „žaidimo taisykles, valdžios, visuomenės ir asmens santykių tipą didesnė dauguma visuomenės narių turi pripažinti esant teisingą.

Konstitucijos esmė: konstitucija teisine forma įtvirtina pilietinę santarvę, visuomenės sutarimą gyventi remiantis socialiniu kompromisu ir gerbiant asmens pagrindines teises bei laisves. Būtent tai ir skatina tautas pasirinkti konstitucinę santvarkos formą. Kartu pažymėtina, jog konstitucijos priėmimas nereiškia, kad visuomenėje negalimi

konfliktai, kad nebus pažeistos konkretaus asmens teisės ir laisvės. Realus gyvenimas visada prieštaringas. Tačiau konstitucija numato konfliktų sprendimo būdus, laiduoja gynybos mechanizmą pažeidus konstitucijoje įtvirtintas teises.

III

Kokius santykius reguliuoja konstitucijos? Jeigu bandytume nagrinėti įvairių šalių konstitucinį reguliavimą, turėtume konstatuoti didžiausią įvairovę. Tai suprantama, nes viską lemia tautos – suvereno laisva valia. Vargu ar galima įsivaizduoti tam tikras privalomas taisykles ar principus. Konstitucijos išreiškia tautos dvasią, jos sutarimą – tokį, koks buvo pasiektas kuriant konstituciją. Ir vis dėlto kuo panašus įvairių konstitucijų turinys? Atsakymą pateikia Philippe'as Ardant'as: „Visų jų objektas tas pats: jos nustato valdžios organizaciją ir funkcionavimą, taip pat valdančiųjų ir valdomųjų santykius".[8]

Taigi kiekvienos konstitucijos normos reguliuoja bent dvi dideles visuomeninių santykių grupes. Pirmoji grupė – asmens statusas, žmogaus ir piliečio teisių ir laisvių sritis. Antroji santykių grupė – valstybės valdžios organizacijos ir funkcionavimo santykiai. Valstybės valdžios organizacija grindžiama tautos suvereniteto prioritetu ir valdžių padalijimu. Konstitucijoje turi būti užtikrintas atstovaujamasis valdymo pobūdis ir valdžių padalijimo principas. Konstitucijoje taip pat rasime normas, nustatančias ekonominę ir socialinę santvarką, teisinio reguliavimo pagrindus, užsienio politikos orientyrus ir pan.

Konstitucijos reikšmę visuomenės gyvenime atskleidžia jos funkcijos. Teisinėje literatūroje konstitucija apibūdinama kaip teisinis, kaip politinis ir kaip tam tikrą filosofiją išreiškiantis aktas. Rašoma ir apie socialines konstitucijos funkcijas.

Svarbiausia konstitucijos funkcija – valstybės valdžios organizavimas. Konstitucija – aktas, apibrėžiantis valstybės valdžios statusą. Konstitucija nustato viešosios valdžios institucijas, įtvirtina jų kompetenciją, apibrėžia jų tarpusavio santykius. Pagal konstituciją vertinamas viešosios valdžios veiksmų teisėtumas.

Asmens teisių ir laisvių apsauga – kita konstitucijos funkcija. Asmens teisių deklaravimas konstitucijos pradžioje – amerikietiškos kilmės, parodant šių teisių svarbą (1776 m. Virdžinijos valstijos Konsti-

[8] Ardant P. Institutions politiques et droit constitutionnel, 4e édition. Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1982. P. 65.

tucija yra pirmasis tokio reguliavimo pavyzdys). Kartais keliamas klausimas dėl konstitucijos preambulės ir asmens teisių deklaravimo bloko juridinės galios. Ar tai tik filosofiniai, programiniai elementai, ar priešingai – šiuose elementuose įtvirtintos taisyklės yra privalomos, jų turi laikytis valstybės valdžia. Konstitucinės justicijos institucijų sprendimai jau XX a. viduryje atsakė į minėtus klausimus. Konstitucijos normos ir principai yra privalomi, nesvarbu, ar jie išdėstyti pagrindinėje teksto dalyje, ar preambulėje, ar yra konstitucinės justicijos institucijų išvesti iš konstitucinio reguliavimo visumos.

Galima kalbėti ir apie kitas konstitucijos funkcijas. Konstitucija – valdžios legitimumo šaltinis. Įvairių laikų teisinėje ar politikos mokslų literatūroje rasite visokių valdžios kilmės aiškinimų. Teisiniu požiūriu atsakymas glūdi konstitucijoje. Valdžios institucijų ir pareigūnų valdžia grindžiama tuo, kad institucijos sudarytos arba pareigūnai paskirti į pareigas pagal konstituciją. Paklusimas jų priimtiems sprendimams nesiejamas su valdžios atstovų asmenybe ar kitomis aplinkybėmis, o kyla iš konstitucijos.

Bet kokia valdžia, vykdoma pagal konstituciją, yra legitimi. Preziumuojama, kad ji būtent tokia yra. Tai, kad konstituciją aprobuoja tauta, išreiškia piliečių ir valstybės valdžios ryšį. Visi valstybės institucijų įgaliojimai atsiranda konstitucijos pagrindu.

Konstitucija yra ir politinės filosofijos išraiška. Konstitucija – ne vien procedūrų visuma. Jos tekstas atspindi visuomenės požiūrį, tam tikrą politinės santvarkos modelį. Pavyzdžiui, nuostatos, kad respublika yra pasaulietinė, vientisa ir nedaloma, nėra politiškai neutralios. Tai, kad konstitucijos atspindi tam tikrą politinę filosofiją, akivaizdu ir nagrinėjant asmens konstitucines teises bei laisves. Ši konstitucinio reguliavimo dalis rodo asmens vietos visuomenėje, asmens ir valstybės ryšio sampratą.

IV

Konstitucionalizmo ištakos, jo raida, konstitucionalizmo įdėjų įgyvendinimo praktika – nuolatos konstitucinės teisės mokslo nagrinėjami klausimai.

J. E. Lane nuomone, „Konstitucionalizmas arba doktrina, teigianti, kad politinę valdžią turi varžyti įvairūs apribojimai, išsirutuliojo iš trijų pagrindinių šaltinių: 1) iš germanų teisės ir feodalizmo; 2) iš romėnų teisės arba konkrečiau – iš jos prigimtinės teisės sampratos; 3) iš

aristotelizmo“.[9] Pamažu konstitucionalizmas tapo nuoseklia principų sistema, kaip tvarkyti valstybiškai organizuotos visuomenės gyvenimą.

Kitiems autoriams konstitucinio reguliavimo ištakos – antikos mintis ir pirmųjų demokratijų praktika, tretiems tokia riba yra 1215 metai, kai buvo priimta Didžioji laisvių chartija. Tai tik užuomazgos, ne daugiau. Nei antikos demokratijos vadovavosi sąmoningai priimta konstitucija, nei anglų karaliaus Jono Bežemio susitarimu su baronais, nors ir ribojusiu karaliaus valdžią ir gana konkrečiai apibrėžusiu kai kurias teises ir laisves, nesiekta svarbiausiame akte įtvirtinti valstybės valdžios organizacijos ir funkcionavimo pagrindų, apibrėžti asmens ir valstybės santykių.

Žinoma, kita vertus, visados galima teigti, kad bet kokia valstybiškai organizuota visuomenė vadovaujasi tam tikromis taisyklėmis. Nesvarbu, kad jos neužrašytos ar primestos jėga. Tai lyg „faktinė“ konstitucija. Taip suprasdami konstituciją galėtume, sekdami Georgu Jellineku, teigti, kad ir antikinė tironija turėjo konstituciją.

Tam, kad konstitucija būtų sąmoningai reguliuojama, reikia tam tikro civilizacijos lygio. Nuo atskirų minčių iki darnios sistemos, nuo minties iki praktikos – ilgas kelias. Juo labiau kad priimant konstituciją turi būti sąmoningai siekiama specialaus tikslo – nustatyti valstybės valdžios ribas siekiant apsaugoti piliečius nuo galimo piktnaudžiavimo valdžia.

Pats žodis „konstitucija“ vartotas dar antikos laikų Romoje. Jis reiškė vieną iš imperatoriaus aktų, prilygstančių įstatymui, rūšių. Digestuose teigiama, jog „to, ką valdovas nustato, turi būti laikomasi kaip įstatymo“. Viduramžiais „konstitucijomis“ kartais vadintos įvairios privilegijos, kurias monarchas suteikdavo feodalams, taip pat tam tikri teisės aktai, reguliavę santykius tarp monarcho ir laisvųjų miestų. XIV a. konstitucija laikyti principai, išvedami iš papročių, susiformavusių per ilgą laiką ir užtikrinusių valdžios stabilumą. Tokią reikšmę Prancūzijoje turėjo Salijų įstatymas, pagal kurį Prancūzijos karaliaus sostą galėjo paveldėti tik vyriškos lyties įpėdiniai. To meto praktikoje buvo pabrėžiama, kad šios tvarkos (vadintos konstitucija) laikomasi nuo Karolio Didžiojo laikų. XVI a. literatūroje vartojamas terminas „pagrindiniai įstatymai“, žymintis valdžios statusą nustatančias normas.

Konstitucijos idėjos apraiškų galima įžvelgti XVII a. Anglijoje. Tiek „*Agreement of the People*“ (nors likęs tik projektas, kurio atskiros nuo-

[9] Lane J. E. Konstitucija ir politikos teorija / Vertė E. Kūris. Kaunas: Naujasis lankas, 2003. P. 41.

statos buvo įgyendintos), tiek 1689 m. „*Habeas corpus act*“ – svarbūs žingsniai konstitucionalizmo istorijoje. Amerikoje britų kolonistų priimti „*Plantation Covenants*“, kuriais bandyta reguliuoti politinius santykius kolonijose – svarbūs ne tik JAV, bet ir konstitucionalizmo apskritai raidai.

Šiuolaikinio konstitucionalizmo idėjų formavimuisi ypač svarbus Johno Locke'o 1690 m. išleistas veikalas „Du traktatai apie pilietinę valdžią“, kuriame teigiama, kad aukščiausioji valdžia priklauso tautai, kad tauta sudaro valstybę, kad piliečiams priklauso neatimamos teisės. Pasak šio autoriaus, valstybės valdymas turi būti grindžiamas įstatymu, o ne jėga. J. Locke'as rašo ir apie įstatymų leidžiamąją, vykdomąją, ir federacinę valdžias.

Šveicarų autoriaus Burlamaqui 1751m. pasirodžiusiame veikale „Politinės teisės principai“ vienas iš skyrių pavadintas „Apie pagrindinę valstybių konstituciją arba būdą, pagal kurį jos susidaro“. Pasak kito šveicarų publicisto E. Vattelio, kurio knyga „Tautų teisė arba prigimtinės teisės principai“ išspausdinta 1758 m., konstitucija turi vienu metu 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. E. Vattelio teigimu, teisė keisti konstituciją priklauso tautai. Šios teisės ginčyti nevalia, nes konstitucijos sukeliami padariniai labai reikšmingi, todėl tauta šią teisę visados pasilieka. Karalius negali priešintis tokiems pakeitimams, nes jis savo funkcijas privalo vykdyti valstybės interesais ir „visos tautos gerovei“. Jis turi sutikti su konstitucijos pakeitimais, kuriuos tauta nusprendžia esant būtinais.

E. Vattelis atmetė argumentus apie suverenią karaliaus valdžią, priklausančią dinastijai. Rašydamas apie konstitucijos keitimą jis siūlo laikytis saikingumo, nes tai delikati problema: reikia, kad piliečiai tam pritartų balsų dauguma. Be to, konstitucijos nuostatos turi būti aiškios ir tikslios, nes tiek valdantieji, tiek piliečiai turi tiksliai žinoti savo teises ir pareigas. Ir jei dėl to kyla ginčai, tik viena tauta gali išspręsti šį ginčą. E. Vattelio kūrinys buvo žinomas Europoje ir Amerikoje.

Dar vieno šveicaro Jeano Jacques Rousseau veikalas „Apie visuomenės sutartį“ išleidžiamas praėjus ketveriems metams po E. Vattelio knygos pasirodymo. Kūrinio tonas – polemiškas, koncepcija – filosofinė, apibendrinanti. Rousseau nuomone, žmogus iš prigimties yra doras, ir tik gyvenimas su kitais visuomenėje jį pagadina. Žemės ūkio, pramonės atsiradimas ir darbo pasidalijimas pavertė „gerąjį laukinį“

godžia ir pikta būtybe. Išeitis – sudaryti visų šalies žmonių sutartį.

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. visuomenės sutarčiai, reikia visų susitarimo, o įstatymai priimami daugumos pritarimu.

Ne mažesnė reikšmė prieš atsirandant konstitucijoms tenka ir Ch. Montesquieu idėjoms apie valdžios padalijimą. Jos griovė absoliučios valdžios idėjinius pamatus ir formavo įsitikinimą, kad būtina nustatyti tikslias valdžios įgyvendinimo ribas siekiant apsaugoti žmogų nuo valdžios savivalės.

Montesquieu atskleidė konstitucijos ir laisvės ryšį savo garsiajame veikale „Apie įstatymų dvasią“ (1748 m.). Montesquieu laisvę apibrėžė kaip teisę daryti viską, ką leidžia įstatymai. Gera konstitucija turėtų užtikrinti šią laisvę, tačiau jis, kitaip nei Vattelis, konstitucijos nesuvokė tiesiogiai kaip normų akto.

Montesquieu pagal tris valstybės funkcijas išskiria tris valdžias. Įstatymų leidžiamoji valdžia leidžia įstatymas, juos keičia, naikina. Vykdomosios valdžios tikslas – užtikrinti, kad būtų vykdomos įstatymų leidėjo priimtos nuostatos. Be to, jai reikia palaikyti santykius su kitomis valstybėmis. Teisminei valdžiai tenka bausti nusikaltusius ir spręsti piliečių tarpusavio ginčus. Siekdama 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 – priespaudos šaltinis. Valdžios padalijimas, pasak Montesquieu, yra konstitucijos pagrindas. Montesquieu geriausiu tokio valdymo pavyzdžiu laikė Angliją. Jis siūlė pereiti nuo konstitucijos, kuri suprantama kaip istorijos įsteigta politinė organizacija, prie konstitucijos, kuri suprantama kaip teisingas valdžios paskirstymas, garantuojantis politinę laisvę.

V

Dviejų šimtų metų konstitucionalizmo įtvirtinimo praktikos istorijoje viršūnių, kurių reikšmė visuotinai pripažinta, ne tiek ir daug. Kelias konstitucijų raidos bangas, arba etapus, atspindinčius visuomenės ir valstybės evoliuciją, geriausiai apibūdina sektinais pavyzdžiais tapusios konstitucijos. Iš pirmosios bangos liberaliųjų konstitucijų nurodoma 1787 m. JAV Konstitucija (seniausia pasaulyje rašytinė konsti-

tucija, išsiskirianti lakonišku tekstu, griežtu valdžios padalijimo modeliu). Dar didesnį autoritetą šiam teisiniam tekstui suteikė JAV Aukščiausiojo Teismo jurisprudencija. Nagrinėjant antrosios bangos konstitucijas akys dažniausiai krypsta į 1919 m. Vokietijos Veimaro Konstituciją, „socialinės" konstitucijos pavyzdį, kurios įtaką patyrė ne vien bendraamžės konstitucijos. Iš trečiosios bangos konstitucijų linkstama pabrėžti 1949 m. Vokietijos Pagrindinį įstatymą, 1958 m. Prancūzijos V Respublikos Konstituciją, kuriose išryškėjo naujos konstitucinio reguliavimo „mados". 1949 m. Vokietijos Pagrindiniame įstatyme asmens teisių ir laisvių įtvirtinimas laikomas pavyzdiniu. 1958 m. Prancūzijos Respublikos Konstitucija garsi joje įtvirtintu valdymo sistemos modeliu. Reikėtų taip pat paminėti ir 1978 m. Ispanijos Konstituciją, kuri įkūnija vykusią klasikinio ir šiuolaikinio europietiškojo konstitucionalizmo modelių elementų jungtį.

Taigi didžiųjų konstitucionalizmo praktinio įtvirtinimo teisės tekstuose viršūnių, į kurias orientuojamasi vienu ar kitu metu, ne tiek daug. Kartais apskritai teigiama, kad konstitucijos originalumas mažiausiai turėtų rūpėti jos kūrėjams, kad „nėra absoliučiai originalaus teksto, labiausiai vertinamos ir tobuliausiai parengtos konstitucijos yra patyrusios užsienio doktrinų ir teisės aktų įtaką." [10] Esminis dalykas – priimti tautos gyvenimo svarbiausius poreikius išreiškiantį aktą ir (tai dar svarbiau) įgyvendinti šio akto nuostatas.

Galima kalbėti apie pasaulinį konstitucinį procesą, kuriam įtakos turėjo visuomenės ir valstybės evoliucija naujausiais laikais. Teisinėje literatūroje dažniausiai skiriami keturi konstitucinio reguliavimo raidos etapai, kurie neretai įvardijami kaip „konstitucijų raidos bangos". Pirmoji banga apima laikotarpį nuo XVIII a. pabaigos iki Pirmojo pasaulinio karo pabaigos, antroji – laikotarpį tarp dviejų pasaulinių karų, trečioji – laikotarpį nuo Antrojo pasaulinio karo pabaigos iki XX a. devintojo dešimtmečio pabaigos; ketvirtoji – nuo XX a. dešimto dešimtmečio pabaigos iki šių dienų. Šios bangos (etapo) pradžią žymi totalitarinių sistemų žlugimas, naujų demokratinių konstitucijų priėmimas.

[10] Žr.: Herrero de Minon M. Transition démocratique et choix constitutionnel // Le procesus constitutionnel, instrument pour la transition démocratique. Strasbourg: Les éditions du Conseil de l' Europe, 1994. P. 28.

VI

Pirmasis konstitucijų raidos etapas apima konstitucionalizmo idėjų įtvirtinimo pradžią kai kuriose Amerikos ir Europos šalyse. Šio etapo pradžią žymi pirmosios konstitucijos: 1787 m. JAV Konstitucija, 1791 m. Žečpospolitos (Lenkijos ir Lietuvos valstybės), 1791 m. Prancūzijos konstitucijos, kurios kartu su šiek tiek anksčiau priimtomis deklaracijomis (1776 m. JAV nepriklausomybės deklaracija, 1789 m. Prancūzijos žmogaus ir piliečio teisių deklaracija) padarė didžiulę įtaką tolesnei konstitucionalizmo raidai pasaulyje.

Kaip žinoma, tuo laikotarpiu dar nedaug valstybių pasuko konstitucinio reguliavimo įtvirtinimo keliu. 1811 m. buvo priimta pirmoji Lotynų Amerikos šalies – Venesuelos Konstitucija, Azijoje konstitucinio reguliavimo pradininkės buvo Japonija (1888 m.), Kinija (1912 m.) ir Iranas (1906 m.). Afrikoje pirmenybės laurai priklauso Liberijai, kuri savo Konstituciją, nusikopijavusi nuo JAV, priėmė dar 1847 m. Šio laikotarpio Konstitucija – iš esmės tik valstybės valdžios organizaciją apibrėžiantis aktas. Konstitucijomis siekta kuo labiau apsaugoti asmenį nuo valstybės kišimosi į asmens, visuomenės gyvenimą. Taigi konstitucinio reguliavimo klausimų sritis buvo nedidelė – apėmė tik valstybės valdžios organizaciją ir pilietines asmens teises.

1787 m. JAV Konstitucijos priėmimas – pirmasis konstitucionalizmo įsitvirtinimo valstybės gyvenime sėkmingas bandymas. Neatsitiktinai pripažįstama, kad šią Konstituciją galima laikyti „idealiu demokratinės konstitucijos pavyzdžiu.“[11]

1787 m. JAV Konstitucijos priėmimo istorija neatsiejama nuo britų kolonijų Šiaurės Amerikos rytų pakrantėje išsivadavimo bei naujos valstybės atsiradimo istorijos. Naujos valstybės atsiradimas glaudžiai susijęs ir su konstitucionalizmo idėjų įgyvendinimu politikoje.

Prisiminkime keletą faktų. XVIII a. septintajame dešimtmetyje išryškėja metropolijos ir jos kolonijų Šiaurės Amerikos rytų pakrantėje prieštaravimai. Parlamentas Londone priima įstatymą, įpareigojantį kolonistus mokėti mokesčius. Šie protestuoja remdamiesi tuo, kad jų atstovų nėra parlamente. Teigiama, kad Karūnos valdiniams mokesčiai gali būti nustatyti tik tuo atveju, jeigu yra jų atstovų sutikimas. Gindamas kolonistų interesus, Masačiusetso kolonistų susirinkimas 1768 m. skelbia, kad nuosavybės teisė yra „prigimtinė konstitucinė

[11] Maksimaitis M. Užsienio teisės istorija. Vilnius: Justitia, 2002. P. 305.

teisė“ ir ji bus pažeista, jei bus neteisėtai nustatyti mokesčiai. Aptariant Londono valdžios priemones vartojamas terminas „antikonstitucinis“.

Parlamentas užsispyręs atkakliai laikosi savo pozicijos. Jis keičia naujais įstatymais institucijas, kurias Masačiusetsas buvo įsteigęs, ir uždraudžia prekybą Bostono uoste. To padarinys – vadinamoji „*Boston Tea Party*“. Padėtis blogėja ir sušauktas trylikos kolonijų Kongresas 1776 m. liepos 4 d. priima Nepriklausomybės deklaraciją, patvirtinančią tautos teisę pakeisti valdžią formą, jei ši paneigia žmogaus teises (jos paskirtis – jas laiduoti). Taigi kolonijų atstovai vadovaujasi J. Locke'o koncepcija. Pasak garsaus anglų mąstytojo (1688 m. liberalios revoliucijos teoretiko), žmonės, atsisakę gyventi gamtinėje būklėje, susijungė ir įkūrė valdžią, kurios vienintelis tikslas – geriau apsaugoti jų laisvę ir nuosavybę („Antrasis traktatas apie pilietinę valdžią“, 1690 m.).

Tapusios nepriklausomos trylika kolonijų parengia rašytines konstitucijas, kurias sudaro prigimtinių teisių deklaracijos ir smulkūs valdymo planai. Šiose konstitucijose remiamasi valdžių padalijimo principu, pabrėžiamas parlamentinių institucijų vaidmuo. Valstijų konstitucinėje kūryboje jaučiama 1776 m. Virdžinijos Konstitucijos įtaka.

1777 m. Konstitucinis kongresas priima valstijas vienijantį aktą – „Konfederacijos ir amžinos sąjungos straipsnius“. Remiantis Konfederacijos straipsniais įkurta trylikos valstijų konfederacija. Iškilus vidaus politikos sunkumams imta galvoti, kaip geriau tvarkyti bendrus valstijų reikalus.

1787 m. Filadelfijos konventas parengia JAV Konstituciją, kuri sutvirtino valstijų sąjungą, įkūrė federaciją. Šis nedidelis teisinis tekstas apibrėžia svarbiausius valstybės organizmo ir veiklos santykius. Įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės valdžių atskyrimas, tiksliai suformuluoti šias valdžias įgyvendinančių institucijų įgaliojimai, federacijos ir valstybės santykių reguliavimas – šio akto turinio elementai. 1787 m. JAV Konstitucijoje įtvirtintas Konstitucijos prioritetas, taip pat federacijos įstatymų, palyginti su valstijų įstatymais, viršenybė. Numatyta sudėtinga Konstitucijos pataisų procedūra.

JAV Konstitucijos pirmosios dešimtis pataisų priimtos 1791 m. Jos išvardijo piliečių teises (iš esmės įvairias laisves, kriminalinio persekiojimo ir nuosavybės apsaugos garantijas). Šios nuostatos yra teisės normų, taikomų visoje JAV teritorijoje, hierarchijos viršūnėje. J. Marshallas vėliau rašys, kad jos „sudaro pagrindinį ir aukščiausiąjį tautos įstatymą“.

1787 m. JAV Konstitucija tampa sektinu pavyzdžiu kitų šalių konstitucijų kūrėjams. Tai, kad pirmasis bandymas buvo sėkmingas, skatino ir kitų šalių valstybių sutvarkymo modelių kūrėjus žengti panašiu keliu. Remtasi net steigiamosios valdžios įgyvendinimo pavyzdžiu. JAV Konstituciją parengė ir priėmė specialus susirinkimas – Konventas, sudarytas iš deputatų, gavusių specialų mandatą, t. y. konstitucinį mandatą.

JAV Konstitucijos kūrimas, jos tikslai, „tėvų kūrėjų“ kompromisas irgi atitiko konstitucionalizmo dvasią. Įvairios Konvento politinės kryptys, idėjos įgavo akto, kuriame suderinti stiprios federacijos ir valstijų savarankiškumo siekiai. Reikšmingas ir Konstitucijoje įtvirtinto griežto valdžių padalijimo modelio, stabdžių ir atsvarų užtikrinimo pavyzdys. JAV Konstitucijos taikymas, JAV Aukščiausiojo Teismo Konstitucijos aiškinimo praktika („gyvosios“ Konstitucijos idėja), konstitucinės justicijos įtvirtinimas – ne mažiau svarbūs konstitucionalizmo įtvirtinimo aspektai. Pagaliau tik 27 Konstitucijos pataisos per daugiau kaip 200 metų istoriją – irgi pamokanti aplinkybė, kaip vertinti aktą, kuris tapo amerikiečių tautos „biblija“.

Prancūzijos revoliucijos konstitucinė teisė visiems, kurie studijuoja viešąją teisę, turi būti tuo, kas yra romėnų teisė studijuojantiems civilinę teisę. Bet kokia civilizacija, pagrįsta romėnų teise, bet koks šiuolaikinių tautų politinio karkaso pamatas yra prancūzų revoliucijos dokumentai, mintys, drama. Taip manė Borisas Mirkine-Guetzévitchius. Jam tų laikų konstitucijos – bet kokios viešosios teisės „gramatika“.

Didžioji Prancūzijos revoliucija žymi esminius visuomenės ir valstybės pertvarkymus, luominės santvarkos ir absoliutinės monarchijos žlugimą, bandymus įtvirtinti naują visuomenės organizacijos modelį. Steigiamojo susirinkimo 1791 m. rugsėjo 3–14 d. priimta Konstitucija – irgi šios revoliucijos kūrinys. 1791 m. Prancūzijos Konstitucija įtvirtino atstovaujamąjį valdymą, grindžiamą nacionaliniu suverenitetu. Konstitucijoje buvo skelbiama, kad tauta turi du atstovus – įstatymų leidžiamąjį susirinkimą ir karalių. Valstybės institucijų santykiai buvo grindžiami valdžių padalijimo principu (Montesquieu idėjų įtaka). Taigi du pagrindiniai principai buvo valstybės valdžios organizacijos pagrindas: nacionalinis suverenitetas, kuris buvo paskelbtas „vientisu, nedalomu ir neatimamu“, neperduodamu jokiam organui ar asmeniui, ir valdžių padalijimas, pagal kurį savarankiškos, savitai formuojamos valdžios vykdo jam priklausiančius įgaliojimus.

Įstatymų leidžiamoji valdžia buvo patikėta Įstatymų leidybos susirinkimui, kurio kompetencija apėmė įstatymų iniciatyvą ir jų patvirtinimą, mokesčių nustatymą, valstybės biudžeto tvirtinimą ir jo vykdymo kontrolę, valstybės pareigūnų veiksmų kontrolę, nacionalizuoto turto valdymą, tarptautinių sutarčių ratifikavimą. Susirinkimo nariai buvo renkami dvejiems metams, juos išrinkti buvo leista tik vieną kartą.

Vykdomoji valdžia patikėta karaliui ir šis ją įgyvendina per savo paties skiriamus ministrus. Karaliaus valdžia buvo apibūdinama kaip nedaloma ir paveldima, tačiau kartu paklūstanti įstatymams. Užimdamas sostą karalius privalėjo prisiekti tautai ir įstatymui. Paties karaliaus aktai įgaudavo galią tik patvirtinti atitinkamo ministro. Reikšmingas karaliaus įgaliojimas – atidedamojo veto teisė įstatymo leidybos susirinkimo priimtiems įstatymams (išskyrus įstatymus dėl mokesčių). Karaliui priklausė „prancūzų karaliaus“ titulas.

Teismai pagal Konstituciją buvo nepriklausomi nuo kitų valdžių. Teisėjus rinkdavo gyventojai tam tikram laikotarpiui ir jie negalėdavo būti atleisti tik už padarytą pareiginį nusikaltimą, jei tai nustatydavo teismas. Specialiai Konstitucijoje buvo pažymėta, kad teismas negali kištis į įstatymų leidžiamąją veiklą.

VII

Antrasis konstitucijų raidos etapas – tarpukario laikotarpis nuo Pirmojo iki Antrojo pasaulinio karo. Konstitucijos idėjos įtvirtinamos vis plačiau. Net autoritarinėje Rusijoje, po 1917 m. perversmo naujasis režimas dangstosi „socialistinės konstitucijos“ vardu (tiesa, tokia tik fasadinė konstitucija, iš tikro reiškianti konstitucionalizmo, kaip valdžią ribojančios doktrinos, paneigimą). Šio laikotarpio konstitucinės raidos bruožai: konstitucijas priima gana daug valstybių (tai lėmė kelios priežastys: po Antrojo pasaulinio karo atsiranda naujos valstybės arba kai kurios tautos atkuria valstybingumą – neliko carinės Rusijos, Austrijos-Vengrijos, Otomanų imperijų); demokratizuojamos jau turinčios vienokį ar kitokį konstitucinį reguliavimą santvarkas (Vokietija, Ispanija, Meksika); konstitucionalizmą bando įtvirtinti trečiosios šalys, kurios iki tol neturėjo konstitucijos (Tailandas, Etiopija, Egiptas); priimta daug naujų konstitucijų, senosios konstitucijos modifikuotos.

1919 m. Vokietijos (vadinamoji Veimaro), 1920 m. Čekoslovakijos, 1921 m. Serbų, Kroatų ir Slovėnų Karalystės (vėliau virtusios Jugosla-

vija), 1937 m. Airijos, 1931 m. Ispanijos konstitucijos tik atspindėjo būdingiausias to laikotarpio konstitucinio reguliavimo raidos tendencijas. Į minėtų konstitucijų sąrašą galėtume įrašyti ir Baltijos šalių – 1920 m. Estijos, 1922 m. Latvijos, 1922 m. Lietuvos – konstitucijas.

Šiuo laikotarpiu pirmajame konstitucijų raidos etape susiformavęs konstitucinio reguliavimo modelis pakito mažai. Toliau tobulinti valstybės valdžios organizacijos modeliai. Asmens teisinės padėties apibrėžimas įgauna ir naujų bruožų. Pripažįstamos universalaus pobūdžio žmogiškosios vertybės; ryškėja naujos konstitucinio reguliavimo tendencijos: konstitucija ima reguliuoti naujas santykių sritis (ekonominius ir socialinius santykius), plečiasi galimo valstybės kišimosi į visuomenės ir asmenų gyvenimą ribos (pripažįstamas valstybės ekonominis ir socialinis vaidmuo).

Tarp šio laikotarpio konstitucijų bene didžiausią prestižą pelnė 1919 m. Vokietijos (vadinamoji Veimaro) Konstitucija.

Vokietijos imperijos pralaimėjimas Pirmame pasauliniame kare, monarchijos žlugimas, šalies ekonominio, socialinio ir politinio pobūdžio sukrėtimai – Veimare susirinkusio Nacionalinio susirinkimo, kuriam teko atlikti steigiamosios valdžios funkcijas, darbotvarkė. Atrodytų, ne itin palankus metas rengti Konstituciją. 1918 m. rugpjūčio 11 d. priimta Vokietijos imperijos Konstitucija (terminas „imperija“ iš esmės buvo termino „valstybė“ sinonimas), kuriai teisinėje literatūroje pagal šio akto priėmimo vietą buvo vadinama Veimaro Konstitucija.

Konstitucinės teisės istorijos specialistai pažymi, kad Veimaro Konstitucija įtvirtino respublikinę valdymo formą, federacinę valstybės sandarą. Konstitucija nustatė ir federacijos institucijas: imperijos prezidentą, vyriausybę, reichstagą, reichsratą.

Veimaro Konstitucija konstitucionalizmo raidai svarbi dėl dviejų aplinkybių. Pirmoji – susijusi su valstybės valdžios organizacija. Konstitucijoje numatyta, kad imperijos prezidentas renkamas tautos tiesioginiais rinkimais septyneriems metams, o jo perrinkimų skaičiaus Konstitucija neribojo. Prieš laiką jis galėjo būti nušalintas tik tautos balsavimu Reichstagui pasiūlius. Imperijos prezidentui buvo priskirti svarbūs įgaliojimai tarptautinių santykių, valstybės gynybos srityse. Imperijos prezidentas skyrė reichkanclerį, o jo teikimu – ministrus (t. y. formavo imperijos vyriausybę), bet vyriausybei veikti reikėjo Reichstago pasitikėjimo.

Taigi Veimaro Konstituciją galėtume laikyti bandymu įtvirtinti pusiau prezidentinę valstybės valdymo formą. Reikėtų priminti, kad po

kelių dešimtmečių Maurice'as Duvergeris „pusiau prezidentiniu režimu“ pavadino institucinį modelį, kuriam būdinga tai, kad respublikos prezidentas renkamas visuotiniais rinkimais, kad jis turi reikšmingus įgaliojimus ir kad yra ministras pirmininkas ir vyriausybė, atsakingi parlamentui. Pasak M. Duverger, tokius kriterijus pirmiausia atitiko Veimaro Konstitucija (1918–1933).[12] Taigi Veimaro Konstitucijos kūrėjus galėtume įvardyti kaip pusiau prezidentinio valdymo modelio, kurio žinomiausiu ir klasikiniu etalonu vėliau tapo V Prancūzijos Respublika, pradininkus.

Tačiau Veimaro Konstitucijos įtaka svarbi ne tiek dėl savo institucinio modelio (kuris, deja, demokratijai susidūrus su nacizmu neišlaikė išbandymų), kiek dėl šios Konstitucijos socialinio reguliavimo. Būtent Veimaro Konstitucijoje pirmąsyk įtvirtinta socialinės valstybės idėja, nustatytas didelis socialinių ir ekonominių teisių katalogas. Antroji Konstitucijos dalis „Pagrindinės vokiečių teisės ir pareigos“ tapo pavyzdžiu, kaip įtvirtinti konstitucinį asmens statusą. „Individas“, „Asmenybė“, „Visuomenės gyvenimas“, „Švietimas ir mokykla“, „Ūkinis gyvenimas“ – šios Konstitucijos dalies skyrių pavadinimai.

Vokietijos piliečių lygybė prieš įstatymus, pilietybės santykių pagrindai, judėjimo, emigravimo laisvės, asmens neliečiamybė, buto apsauga, susirašinėjimo slaptumas, nuomonių raiškos laisvė – Konstitucijoje įtvirtintos asmens teisės. Visuotinio švietimo privalomumas (146 str.), ūkinio gyvenimo tvarkymo atitiktis teisingumo pagrindams ir jo tikslo – užtikrinti kiekvieno orų gyvenimą nustatymas, nuosavybės įtvirtinimas nustatant, kad nuosavybė įpareigoja, jog ja naudojantis būtina atsižvelgti į bendrą gerovę, darbo jėgos ypatinga valstybės apsauga, bendra darbo teisė ir kitos naujovės buvo socialinės valstybės raiškos požymiai. Būtent dėl to demokratinio pobūdžio Veimaro 1918 m. Konstitucija tapo vienu iš konstitucinio reguliavimo orientyrų kitoms šalims, bandančioms įtvirtinti konstitucinę demokratiją.

VIII

Trečiasis konstitucijų raidos etapas prasideda po Antrojo pasaulinio karo. Jo pabaigą žymi besibaigiantis XX a. dešimtasis dešimtmetis. Konstitucinis procesas tampa pasaulinis. Žlugus kolonijų sistemai susikuria naujos valstybės Afrikoje, Azijoje, Lotynų Amerikoje ar

[12] Duverger M. Le concept de régime semi-présidentiel // Les régimes semi-présidentiel (sons la direction de M. Duverger). Paris: PUF, 1986. P. 7.

Okeanijoje. Vienas iš svarbiausių valstybinio gyvenimo uždavinių buvo priimti šalies konstituciją. Demokratinių šalių konstitucijose vis didesnę reikšmę įgyja konstitucinės asmens teisės ir laisvės, pailgėja į konstitucinį teisių katalogą įrašytų socialinių, ekonominių ir kultūrinių teisių sąrašas.

Šio laikotarpio demokratinio konstitucionalizmo idėjų įtvirtinimo pavyzdžiais tampa 1947 m. Italijos Respublikos Konstitucija, 1947 m. Japonijos Konstitucija, 1948 m. VFR Pagrindinis įstatymas, 1946 ir 1958 m. Prancūzijos konstitucijos, taip pat kiek vėlesnės 1975 m. Graikijos, 1976 m. Portugalijos, 1978 m. Ispanijos konstitucijos.

Buvusios kolonijos stengėsi imituoti senųjų metropolijų konstitucines sistemas, jas „perkelti į naują dirvą." Dėl to neišvengta ir konstitucinių nesėkmių. Tačiau apskritai konstitucinės demokratijos autoritetas buvo didžiulis. Totalitarinės socialistinės stovyklos šalių (Sovietų Sąjungos ir jos satelitų) bei kiti komunistiniai režimai irgi dangstėsi konstituciniu reguliavimu. „Visaliaudinės", arba „liaudies demokratinės", valstybės konstitucija buvo tik fasadinis aktas, kuriame įtvirtintos nuostatos dažnai kirtosi su valstybinio gyvenimo praktika.

Iš šio laikotarpio konstitucijų pagal reikšmę konstitucionalizmo raidai iškirtinas 1949 m. Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinis įstatymas ir 1958 m. Prancūzijos Respublikos Konstitucija. Pirmoji ypač reikšminga tuo, kad joje bandoma įdiegti teisinės ir socialinės valstybės idėjas. Šioje Konstitucijoje įtvirtintas asmens teisių ir laisvių katalogas visuotinai pripažįstamas kaip itin išsamus. Pagal Pagrindinį įstatymą asmens orumas yra pagrindinių teisių pagrindas. 1958 m. Prancūzijos Konstitucija siekta įtvirtinti efektyvų valdžios modelį, apimantį prezidentinio ir parlamentinio valdymo elementus. Šių elementų junginys virsta pusiau prezidentiniu valdymo modeliu.

Pototalitarinėms šalims ne mažiau svarbi ir pofrankistinės Ispanijos patirtis. „Ispaniškasis konstitucinės reformos modelis gali būti traktuojamas kaip klasikinis autoritarinės politinės sistemos taikaus pakeitimo į demokratizaciją modelis".[13] Ankstesnė Ispanijos valstybinio gyvenimo istorija anaiptol neleidžia kalbėti apie kokią nors tvirtą konstitucinę tradiciją (visos šios šalies konstitucijos, išskyrus 1876 m. Konstituciją, galiojo trumpai, o F. Franco diktatūros laikotarpiu apsieita be pagrindinio įstatymo). Konstitucija buvo suvokiama kaip politinių jėgų kovos įrankis, o ne visuomenės gyvenimo pagrindas (taip vertinamos visos šios šalies konstitucinės iniciatyvos – nuo 1812 m. iki 1931 m.).

[13] Meduševskij A. Sravnitelnoje konstitucionnoje pravo i političeskije instituty. Moskva: GU VŠE, 2002. S. 82.

1978 m. Ispanijos Konstitucija žymi sėkmingą perėjimą iš autoritarinės į demokratinę santvarką, prasidėjusį po F. Franco mirties 1975 m. Negana to, galime pakartoti Philippe'o Lavaux nuomonę: „1978 m. Ispanijos Konstitucija geriausiai įgyvendino europietiško konstitucionalizmo klasikinio ir šiuolaikiškojo modelių sintezę."[14] Žodžiu, buvo sėkmingai suderinta tai, kas išbandyta, ir tai, kas nauja.

Taikus perėjimas iš autoritarinės santvarkos į demokratiją, nacionalinis susitaikymas, veiksmingos politinės ir socialinės reformos – tai vis Ispanijos patirtis, kurią studijuoja visi, besidomintys visuomenių transformacijomis XX a. antrojoje pusėje.

Konstitucijos parengimas – vienas šio pavyzdiniu laikomo demokratizacijos proceso akcentų. Konstitucijos tekstas yra laisvuose rinkimuose išrinktų tautos atstovų kūrybos rezultatas, svarbiausių šalies politinių partijų kompromiso vaisius. Antruoju skaitymu balsuodami už šį aktą abeji parlamento rūmai pritarė beveik vienbalsiai. Tautos konstitucinio referendumo skaičiai irgi įspūdingi – už Konstituciją balsavo 87,8 proc. 1978 m. gruodžio 6 d. referendume dalyvavusių žmonių.

Ispanijos 1978 m. Konstitucija – politinio kompromiso rezultatas, atspindintis tiek ispanų pilietinės tautos teisines tradicijas, tiek XX a. konstitucionalizmo laimėjimus. Nors ispaniškieji konstituciniai šaltiniai buvo prioritetiniai, tačiau Konstitucijos tekste beveik tokią pat reikšmę turi įvairios užsienio šalių konstitucinės įtakos. Tai irgi sėkmingas sintezės pavyzdys. Konstitucijoje Ispanijos valstybė laikantis Vokietijos Pagrindinio įstatymo 20 straipsnio pavyzdžio įvardyta kaip teisinė, socialinė ir demokratinė valstybė. Nagrinėdami Konstitucijoje įtvirtintas teises ir pareigas matome 1947 m. Italijos, 1949 m. Vokietijos Pagrindinio įstatymo, 1976 m. Portugalijos Konstitucijos, taip pat Europos žmogaus teisių apsaugos konvencijos įtaką. Valstybės institucijų santykių reguliavimas apibūdintinas kaip modernios parlamentinės monarchijos įtvirtinimas. Be nacionalinės tradicijos, akivaizdi 1946 ir 1958 m. Prancūzijos konstitucijų, 1974 m. Švedijos akto, Vokietijos Pagrindinio įstatymo (konstruktyvaus nepasitikėjimo votumas) įtaka. Italijos Konstitucijos įtaka atsispindi autonominės bendruomenės Ispanijos Konstitucijoje.

Asmens teisės ir laisvės, jų konstitucinės garantijos, veiksminga parlamentinė monarchija, Konstitucinis Tribunolas, regioninė valstybė –

---

[14] Lavaux Ph. Existe-t-il un modèle constitutionnel européen? // Droits, 1991. No. 14. P. 54.

tai vis ispaniškoji konstitucinė sintezė. Neatsitiktinai į 1978 m. Ispanijos Konstituciją vienu ar kitu klausimu atsižvelgė vėlesnių konstitucijų tekstų kūrėjai.

IX

XX a. devintojo dešimtmečio pabaiga – naujo konstitucijų raidos etapo pradžia. Totalitarinių režimų žlugimas Vidurio ir Rytų Europoje, šaltojo karo pabaiga – įvykiai, lėmę naujų konstitucijų rengimą ir priėmimą. „Jaunosios demokratijos“ savo ateitį įsivaizdavo kaip konstitucinę demokratiją.

Iširus totalitarinei sistemai, Vidurio ir Rytų Europos šalys po ilgos pertraukos vėl su viltimi ėmė žvelgti į konstitucionalizmą. Racionalios, valdžią ribojančios ir asmens teises ginančios tvarkos įtvirtinimas tapo vienu iš naujo gyvenimo kūrimo šūkių. „Buvusių „Rytų“ viltis šiandien yra teisė“.[15] Prasidėjo pakartotinė konstitucionalizmo pamoka. Ir ji pradėta turint jau ankstesnę, tegul ir labai kuklią, konstitucinę patirtį, kuriai didžiulę įtaką darė pasikeitęs pasaulinis kontekstas. O XX a. pradžios ir pabaigos visuomenės labai skiriasi. Žinoma, istorinio šios Europos dalies vėlavimo, jos nuolatinio toliau pažengusių kraštų vijimosi, kelių dešimtmečių „socializmo kupiūros“ irgi nevalia pamiršti.

Paskutinis XX a. dešimtmetis – tai metas, kai buvo specialiai priimamos naujos demokratinės konstitucijos. 1991 m. Bulgarijos, Rumunijos, Slovėnijos, 1992 m. Estijos, Čekijos, Lietuvos, Slovakijos konstitucijos, 1997 m. Lenkijos Konstitucija atspindi ketvirtojo konstitucijų raidos etapo konstitucinio reguliavimo ypatumus. Tai dėmesys žmogiškosioms vertybėms, demokratiškam visuomenės reikalų tvarkymui, konstitucinei kontrolei, naujiems šiuolaikinio gyvenimo prioritetams.

XX a. antrosios pusės konstitucinių procesų tyrinėtojai pabrėžia naujas konstitucionalizmo tendencijas. Tai pačių konstitucijų, kaip pamatinių aktų, konsolidacija, vis didėjanti konstitucinės teisės socializacija, konstitucinio reguliavimo demokratizacija, taip pat nacionalinės teisės konstitucionalizacija.[16]

---

[15] Milacic S. Vers l‘ Europe par la démocratisation interne // La démocratie constitutionnalle en Europe centrale et orientale. Bruxelles: Bruylant, 1998. P. 16.

[16] Kūris E. Konstitucija, konstitucinė doktrina ir Konstitucinio Teismo diskrecija // Konstitucijos aiškinimas ir tiesioginis taikymas. Baltijos ir Skandinavijos šalių konferencijos medžiaga. Vilnius, 2002. P. 9–10.

Nagrinėjant Lietuvos Respublikos 1992 m. Konstituciją dažniausiai pabrėžiama, kad ji – viena iš Vidurio ir Rytų Europos šalių XX a. pabaigoje priimtų konstitucijų. Tai tam tikros istorinės epochos konstitucionalizmo įsitvirtinimas konkrečioje šalyje. Epochos, kuriai būdinga tiek sava specifika, tiek ir panašumai su tos pačios epochos ir to paties regiono šalimis, atsidūrusiomis panašioje socialinėje, ekonominėje ir teisinėje padėtyje. Kitaip sakant, jai būdinga šios konstitucijų grupės (1991 m. Bulgarijos, Rumunijos, Slovėnijos, 1992 m. Estijos, Čekijos, Slovakijos, 1997 m. Lenkijos ir kitos konstitucijos, įvardijamos kaip pototalitarinės, arba „naujųjų demokratijų“, konstitucijos) daugelis savybių. Nors kiekvienos šalies konstitucinis reguliavimas skiriasi, nagrinėdami naujųjų konstitucijų tekstus nesunkiai pastebėtume daug bendrų bruožų. Pavyzdžiui: išsamiai išdėstomos asmens pagrindinės teisės ir laisvės; konstituciškai reglamentuojamas politinis pliuralizmas, politinių partijų, žiniasklaidos veikla, tautinių mažumų, rinkos ūkio, nuosavybės santykių apsauga; siekiama įtvirtinti „racionalizuotą“ parlamentinę arba pusiau prezidentinę valdymo sistemą; skelbiamos teisinės, socialinės, pasaulietinės, valstybės idėjos; dažniausiai tokiame konstituciniame tekste tiesiogiai formuluojamas ir valdžios padalijimo principas, kurio laikantis nustatomi valstybės valdžios institucijų įgaliojimai ir tarpusavio santykiai; europinis konstitucinės kontrolės modelis ir t. t.

X

Jeigu laikysime, kad šiuolaikinė konstitucija yra aukščiausios galios teisės normos ir principai, tai būtina užtikrinti, kad konstitucijoje įtvirtinto teisinio reguliavimo būtų laikomasi, kad juo būtų iš tikro vadovaujamasi. Maža to, dėl išskirtinio konstitucijos, kaip aukščiausios teisės srities, vaidmens būtina išskirtinė jos apsauga. Apsauga visais atžvilgiais: tiek nuo fizinių ar juridinių asmenų, tiek nuo valstybės valdžios institucijų ir pareigūnų galimo kėsinimosi. Konstitucijos viršenybė suponuoja, kad turi būti sukurtas veiksmingas tokios apsaugos mechanizmas. Taigi pirma prielaida konstitucinei justicijai atsirasti – modernios rašytinės konstitucijos įsitvirtinimas, antra – „<…> rašytinių Konstitucijų kaip teisinių dokumentų naudojimas pozityviosios teisės teisminio taikymo procese.“[17]

[17] Smith E. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas lyginamuoju aspektu // Konstitucinis Teismas ir konstitucingumo garantijos Lietuvoje. Konferencijų medžiaga. Vilnius, 1995. P. 33.

Teisinėje literatūroje minima konstitucijos gynyba teisinėmis ir neteisinėmis priemonėmis, kiti skiria neteisinę (t. y. tautos ar politinių institucijų vykdomą) ir teisminę kontrolę, užtikrinančią konstitucijos viršenybę, treti kalba apie konstitucijos viršenybės garantijas. Matyt, galėtume skirti bendrąją ir specialiąją konstitucijos apsaugą. Bendroji konstitucijos apsauga – visiems piliečiams, pareigūnams, visoms valstybės valdžios institucijoms tenkanti užduotis. Specialioji teisinė apsauga vykdoma įgyvendinant konstitucinę justiciją, kurios paskirtis – laiduoti konstitucijos viršenybę teisinėje sistemoje.

Įtvirtinę valstybės valdžios institucijų, pareigūnų pareigą laikytis konstitucijos, atrodo, galėtume manyti, jog turime tvirtas konstitucijos viršenybės užtikrinimo garantijas. Tačiau tikrovė – sudėtingesnė. Mat ir valstybės valdžios institucijos, ir pareigūnai (tokia tikrovė) irgi gali kelti grėsmę Konstitucijai. Vienu atveju tokius pažeidimus lėmė nežinojimas, neteisingas konstitucinio reguliavimo supratimas, kitu – sąmoninga tyčia arba noras apeiti svarbiausią tautos susitarimą. Todėl būtina apsaugoti konstituciją nuo valstybės valdžios institucijų sprendimų ir veiksmų, užtikrinti, kad valdžios veikla atitiktų konstituciją, t. y. laiduoti konstitucijos viršenybę teisinėje sistemoje. Iš čia – konstitucinės justicijos – specialios konstitucijos teisminės apsaugos instituto būtinybė.

Kartais teigiama: kaip galima abejoti parlamento, kurį sudaro tautos atstovai, sprendimais. Bet ar išties tautos valia, išreikšta konstitucijoje, visados sutampa su tautos atstovų sprendimais? Atsakydami į šį klausimą išspręsime kitą problemą: ar konstitucinė justicija yra suderinama su demokratija. Konstitucinės justicijos Europoje tyrinėtojas Dominique'as Rousseau prisimena R. Carré de Malbergo tezę, kad jeigu tautos valia sutampa su tautos atstovų valia, tai įstatymų leidybos kontrolė reiškia tautos valios kvestionavimą, o jei valia nesutampa, tai teismas, kontroliuodamas įstatymus, demokratijos principo nepažeidžia, nes kontroliuojama ne tautos, o tik tautos atstovų valia.[18] Atrodytų, pati „tautos atstovavimo" sąvoka suponuoja, kad tauta ir jos atstovai – ne tas pats. Tauta, įsteigdama atitinkamas valstybės valdžios struktūras ir nustatydama valdžios santykius su asmenimis, savo valią išdėstė konstitucijoje. Įsteigtosios valdžios institucijos gali veikti tik neperžengdamos konstitucijos suteiktų įgaliojimų. Iš čia

[18] Žr.: Rousseau D. La justice constitutionnelle en Europe. Paris: Montchrestien, 1992. P. 41.

būtinybė tikrinti, ar neperžengtos įgaliojimų ribos. Taigi konstitucinės justicijos instituto negalima priešinti su demokratija. Priešingai – šis institutas yra demokratijos garantija.

Konstitucinė justicija, nesvarbu, ar ją įgyvendina konstitucinis teismas (europietiškasis konstitucinės justicijos modelis), ar bendrųjų teismų sistema (amerikietiškas konstitucinės justicijos modelis) XX a. tapo veiksmingiausia konstitucijoje įtvirtintos demokratinės santvarkos teisinės apsaugos forma.

Literatūra

1. Ardant P. Institutions politiques et droit constitutionnel, 4e édition. Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1982.
2. Chevalier J. L'État de droit. Paris: Montchrestien, 1992.
3. Debbasch R. Droit constitutionnel. Paris: Seuil, Litec, 2000.
4. Duverger M. Le concept de régime semi-présidentiel // Les régimes semi-présidentiel (sons la direction de Maurice Duverger). Paris: PUF, 1986.
5. Duverger M. Le concept de régime semi-présidentiel // Les régimes semi-présidentiel (sons la direction de Maurice Duverger). Paris: PUF, 1986.
6. Favoreu L. Gaïa P., Ghevontian R., Mestre J. L., Pfersmann O., Roux D., Scoffoni G. Droit constitutionnel, 2e édition. Paris: Dalloz, 1999.
7. Herrero de Minon M. Transition démocratique et choix constitutionnel // Le procesus constitutionnel, instrument pour la transition démocratique. Strasbourg: Les éditions du Conseil de l' Europe, 1994.
8. Jarašiūnas E. Valstybės valdžios institucijų santykiai ir Konstitucinis Teismas, Vilnius: TIC, 2003.
9. Jarašiūnas E. Konstitucija ir įstatymas: kelios interpretavimo problemos // Konstitucijos aiškinimas ir tiesioginis taikymas. Baltijos ir Skandinavijos šalių konferencijos medžiaga. Vilnius, 2002.
10. Klein C. Théorie et pratique du pouvoir constituant. Critique des discours sur le pouvoir constituant. Paris: PUF, 1996.
11. Kūris E. Konstitucija, konstitucinė doktrina ir Konstitucinio Teismo diskrecija // Konstitucijos aiškinimas ir tiesioginis taikymas. Baltijos ir Skandinavijos šalių konferencijos medžiaga. Vilnius, 2002.
12. Lane J. E. Konstitucija ir politikos teorija / Vertė E. Kūris. Kaunas: Naujasis lankas, 2003.
13. Lavaux Ph. Existe-t-il un modèle constitutionnel européen? // Droits. 1991. No. 14.
14. Maksimaitis M. Užsienio teisės istorija. Vilnius: Justitia, 2002.
15. Meduševskij A. Sravnitelnoje konstitucionnoje pravo i političeskije instituty. Maskva: GU VŠE, 2002.

16. Milacic S. Vers l‘ Europe par la démocratisation interne // La démocratie constitutionnalle en Europe centrale et orientale. Bruxelles: Bruylant, 1998.
17. Rousseau D. La justice constitutionnelle en Europe. Paris: Montchrestien, 1992.
18. Smith E. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas lyginamuoju aspektu // Konstitucinis Teismas ir konstitucingumo garantijos Lietuvoje. Konferencijų medžiaga. Vilnius, 1995.
19. Troper M. Pour une théorie juridique de l‘État. Paris: PUF, 1994.

MRU © MRU © MRU

II. Jungtinių Valstijų Konstitucija

I

Konstitucingumo raidos istorinis kontekstas: konstitucijos priėmimas ir bruožai

Jungtinių Valstijų Konstitucijos atsiradimą ir jos turinį lėmė keletas veiksnių. Pirmiausia tai buvo Anglijos (buvusios metropolijos) teorinis ir praktinis paveldas. Nemažą reikšmę turėjo ir kolonijinė patirtis. Jungtinių Valstijų Konstitucija buvo priimta 1787 m. Filadelfijos kongrese. Šį teisės aktą priėmė steigiamasis susirinkimas, kurį sudarė trylikos valstijų atstovai. Tuomet tai buvo lyg ir nepriklausomos valstybės, jos kovojo ir paskelbė nepriklausomybę. Paskelbusios nepriklausomybę trylika valstijų sudarė konfederaciją (1777 m. sudaryta konfederacija, kuri faktiškai tokia tapo 1781 m.). Tačiau naująją konfederaciją siejo daugiau formalūs nei realią naudą duodantys ryšiai. Mokesčių sistema buvo padrika, neskatino laisvos prekybos. Siekiant reformuoti konfederaciją Pensilvanijoje ir buvo sušauktas kongresas, istorijoje žinomas kaip Filadelfijos (Pensilvanijos sostinė) kongresas. Tačiau Filadelfijos kongresas atliko didesnius darbus nei buvo planuota – jis parengė ir priėmė naująją šalies Konstituciją. Naujoji Konstitucija įsigaliojo 1789 m., kai ją ratifikavo devynios (devintoji buvo *Rhode Island*) valstijos iš trylikos. Filadelfijos kongrese dalyvavo tokios iškilios asmenybės kaip Džordžas Vašingtonas, Benžeminas Franklinas, Džeimsas Madisonas. Pastarasis iki šiol vadinamas „Konstitucijos tėvu“. Filadelfijos kongrese svarstant naujosios Konstitucijos projektą vyravo kelios koncepcijos. Viena jų (*New Jersey*) buvo už tokią konstituciją, kuri nustatytų konfederacinę sąjungą. Taigi mažųjų valstijų pozicija buvo siejama su esamos konfederacijos tobulinimu. Didžiosios valstijos (*Virginia*) siekė federacinių ryšių, kad valstija, turinti daugiau gyventojų, turėtų daugiau atstovų parlamente. Kompromisas buvo

pasiektas nelengvai. Jo esmė buvo dvejų rūmų parlamento sudarymo tvarka. Sutarta, jog tik Atstovų rūmai bus formuojami atsižvelgiant į gyventojų skaičių – daugiau gyventojų turinčios valstijos turės daugiau Atstovų rūmų narių. Mažesniųjų valstijų interesų sauga buvo siejama su Senato formavimo aspektais. Senate valstijos turėjo būti atstovaujamos vienodo skaičiaus atstovų, nepriklausomai nuo gyventojų skaičiaus.

II

Konstitucijos bruožai. Jungtinių Valstijų Konstitucija – pirmoji rašytinė konstitucija pasaulio istorijoje (jeigu neskaitysime atskirų valstijų konstitucijų, priimtų šiek tiek anksčiau: Niujorko (1777), Masačiusetso (1780) Pensilvanijos (1776)). Su šia Konstitucija amerikietiška konstitucionalizmo doktrina, jos samprata plito ir darė įtaką pasauliui. Pagal apimtį – tai gana trumpas teisės aktas. Jame neaptariamos socialinės ir ekonominės asmens teisės. Konstitucijoje yra dviprasmiškumų dėl vergovės problemos – dėl to vėliau kilo pats žiauriausias Amerikos istorijoje Pietų ir Šiaurės karas, kurio metu žuvo daugiau nei milijonas gyventojų.

Konstitucijos struktūrą sudaro preambulė, 7 straipsniai ir 27 pataisos. Pirmasis straipsnis (I), kurį sudaro 10 pastraipų, reglamentuoja įstatymų leidžiamosios institucijos Kongreso formavimo, struktūros ir veiklos principus. Antrasis straipsnis (II) (4 pastraipos) reglamentuoja vykdomosios valdžios formavimo ir įgaliojimų apimtį. Trečiasis straipsnis (III) (3 pastraipos) skirtas teisminės valdžios reglamentavimo ir įtvirtinimo klausimams. Tik ketvirtasis JAV Konstitucijos straipsnis reglamentuoja šalies sandaros struktūrą. Čia įtvirtinama federacinė įgaliojimų pasidalijimo sistema. Kiti trys straipsniai nustato Konstitucijos pataisų priėmimo tvarką, pareigą laikytis Konstitucijos nuostatų bei Konstitucijos įsigaliojimo tvarką.

Konstitucija reglamentuoja pagrindinių valstybinės valdžios institucijų steigimo, veiklos ir įgaliojimų turinį bei (Teisių bilyje) pagrindines žmogaus teises bei laisves. Konstitucija pradedama preambule, kurioje teigiama, jog šios Konstitucijos tikslas – sutverti tobulesnę sąjungą, garantuoti teisingumą ir vidinę rimtį, bendrą gynybą, skatinti visuotinę gerovę ir laisvę. Būtina pabrėžti, jog Nepriklausomybės deklaracija (1776 m.) pagrįstai laikoma konstituciniu dokumentu (nes nėra Konstitucijos sudedamoji dalis), kuris buvo tiek Konstitucijos,

tiek ir jos pataisų reikšmingas šaltinis. Būtent Nepriklausomybės deklaracija, remdamasi žmogaus prigimtine teise, įtvirtino asmens teisę sukilti prieš priespaudą. Nors Jungtinių Valstijų Konstitucija seniausia pasaulyje, ji turi tik 27 pataisas (pasiūlymų dėl Konstitucijos keitimų būta per 4000), kurių paskutinė priimta 1992 m. Nedidelis pataisų skaičius leidžia teigti, kad tai griežta Konstitucija ir kad jos keitimo procedūros ganėtinai sudėtingos. Taip iš tikrųjų ir yra. Konstitucijos pataisos gali būti priimtos tik ne mažiau kaip dviejų trečdalių abejų Kongreso rūmų arba specialaus kongreso, kurį gali sušaukti ne mažiau kaip dvi trečiosios visų šalies valstijų, narių pritarimu. Net ir vienu ar kitu būdu priimta Konstitucijos pataisa turi būti ratifikuojama. Jas ratifikuoti turi valstijų įstatymų leidžiamosios institucijos ne mažiau kaip trijų ketvirtadalių balsų dauguma arba tokią balsų daugumą turi surinkti valstijos konventas, kurį sušaukti gali visos šalies Kongresas. Pirmosios dešimt pataisų buvo priimtos 1789 m. ir ratifikuotos 1791 m. Jos istorijoje žinomos kaip Teisių bilis, įtvirtinantis pagrindines žmogaus teises ir laisves.

Jungtinės Valstijos yra demokratinė, teisinė, federacinė respublika, jos valdymo forma prezidentinė. Visi šie fundamentiniai principai įtvirtinti JAV konstitucinėje sąrangoje. Tai pirmoji Konstitucija pasaulyje, priimta tautos vardu („*We the people of* <…>“). Joje įtvirtintas principas, jog Konstituciją skelbia tauta, žmonijos istorijoje bus pakartotas daugelį kartų, daugelio pasaulio valstybių konstitucijose.

III

Konstitucinė justicija. Šiandien konstitucinę kontrolę garantuoja Jungtinių Valstijų teismai. Dėl federacijos valstybinės valdžios institucijų aktų konstitucingumo galutinį sprendimą priima Jungtinių Valstijų Aukščiausiasis Teismas. Tačiau apie tokias teismų funkcijas Jungtinių Valstijų Konstitucijoje nekalbama. Tokie Aukščiausiojo Teismo įgaliojimai susiformavo konstitucinių teisinių santykių praktikoje. Konstitucinės justicijos pradžia Jungtinėse Valstijose, o kartu ir visame pasaulyje, yra siejama su Aukščiausiojo Teismo veiklos praktika, būtent su byla *Marbury v . Madison*. Tuomet (1803 m.) Aukščiausiasis Teismas, nagrinėdamas konkrečią bylą, taip pat suformulavo principą, jog įstatymų ir konstitucijos atitikimo problema yra teisminės valdžios funkcija. Tad Jungtinių Valstijų Aukščiausiasis Teismas gali spręsti, kuris aktas prieštarauja Konstitucijai, o kuris ne. Tokia konstitucinės

kontrolės genezė leidžia teigti, kad Jungtinėse Valstijose šis institutas formavosi ne rašytinės teisės, o konstitucinių papročių pagrindu. Akivaizdu, jog sprendžiant teisės akto konstitucingumo klausimus tenka interpretuoti ir aiškinti šalies konstituciją.[19] Tai dar viena Jungtinių Valstijų Aukščiausiojo Teismo funkcija. Tad tik per Aukščiausiojo Teismo interpretacijas Konstitucija įgauna konkrečią raiškos ir sampratos formą. Todėl šios šalies konstitucinės teisės doktrinoje teigiama, jog Konstitucija ir yra tai, ką apie ją pasako teismas.[20]

Taigi Aukščiausiasis Teismas gali nagrinėti teisės aktų konstitucingumo klausimą tik spręsdamas konkrečią bylą. Todėl konstitucinės teisės teorijoje šis konstitucinės kontrolės būdas įvardijamas kaip konkrečioji kontrolė. Nuo abstrakčiosios kontrolės ji skiriasi tuo, kad teisminis nagrinėjamas nesiejamas su konkrečia byla, sprendžiamas vien tik teisės akto konstitucingumo klausimas. Tai būdinga europietiškai konstitucinei kontrolei. Jungtinėse Valstijose teismas tikrina, ar teisės aktas atitinka šalies Konstituciją tiek, kiek tai svarbu konkrečios bylos baigčiai, konkretaus žmogaus teisių ir laisvių apsaugai.

Jungtinių Valstijų Aukščiausiasis Teismas vykdo tik retrospektyvią konstitucinę teisės aktų kontrolę, jis netikrina neįsigaliojusių teisės aktų. Todėl galima situacija, kai teisės aktas galios ilgą laiko tarpą, kol bus pripažintas prieštaraujančiu šalies Konstitucijai. Aukščiausiajam Teismui konstatavus, kad įstatymas arba jo dalis prieštarauja Konstitucijai, pripažįstama, jog toks teisės aktas nustoja galioti ir joks šalies teismas nebegali jo taikyti kaip teisės šaltinio. Daugiau nei per dviejų šimtų metų konstitucinės kontrolės istoriją JAV teismai pripažino daugybę prieštaraujančių teisės aktų, kartu buvo formuluojama konstitucinės justicijos doktrina. Amerikietiškąjį konstitucinės justicijos modelį perėmė dalis Skandinavijos šalių, taip pat mūsų kaimynė Estija.

IV

Valdžių padalijimas bei stabdžių ir atsvarų sistema. Svarbų, etapinį vaidmenį valdžių padalijimo doktrinos plėtrai turėjo Jungtinių Valstijų konstitucinės teisės doktrina. Būtent šioje šalyje valdžių padaliji-

[19] Rossum A. R., Tarr A. G. American Constitutional Law. Boston, New York: Bedford/St.Martin's, 1999. Vol. 1. P. 25.

[20] Friedman M. Lawrence American law. New York, London: WW Norton and Company, 1984. P. 179.

mo principas ne tik įgijo fundamentinę teorinę motyvaciją, bet ir unikaliai pasiteisinusią realizacinę išraišką.[21] Jungtinių Valstijų konstitucinės teisės doktrina įvertino teorinį ir praktinį valstybės valdymo modelių kūrimo patirtį. Buvo remtasi D. Loko, Š. L. Monteskjė, Ž. Ž. Ruso, T. Hobso teoriniais darbais bei Jungtinių Valstijų ir kitų Europos valstybių istorine patirtimi.[22] Ypatingą vaidmenį JAV valdžių padalijimo doktrinai turėjo anglų teisininkų darbai. V. Blackstone'o „*Analysis of the Laws of England*" (1750), „*Law tracts*" (1762), „*Commentaries of the laws of England*" (1765) buvo išsamiai studijuojami rengiant Jungtinių Valstijų Konstituciją. Tačiau reikšmingiausią vaidmenį suvaidino Jungtinių Valstijų kūrėjai T. Džefersonas, D. Madisonas, A. Hamiltonas, D. Džėjus ir kt. Valdžių padalijimo teorinis pagrindas buvo išdėstytas garsiojoje straipsnių serijoje „Federalistų raštai". Remiantis teoriniu ir praktiniu paveldu „Federalistų raštų" autoriai aiškiai suformulavo principus, kuriais remiantis turėtų būti tveriama valdžios institucijų sąveika. Iš principo „Federalistų raštų" autoriai Š. L. Monteskjė pritarė tik tuo požiūriu, jog taip pat išskyrė tris valdžios šakas.[23] „Federalistų raštų" autorių pasaulėžiūrą lėmė angliškasis, prancūziškasis teorinis paveldas bei puritoniškoji tradicija. A. Hamiltonas nuolat pabrėžė žmogaus savanaudiškumą siekiant valdžios, o tai skatino kurti realų valdžios institucijų kontrolės mechanizmą. Pažymėtina, kad kuriant šios kontrolės mechanizmą reikšmingą vaidmenį suvaidino neigiama atskirų valstijų valdžios institucijų tarpusavio sugyvenimo patirtis. Tad „federalistai" rėmėsi ne tik europiniu teoriniu paveldu, bet ir didele Naujojo pasaulio patirtimi.

D. Madisonas teigė, jog konstitucinių ribų, apibrėžiančių kiekvienos valdžios įgaliojimus, neužtenka. Pasak jo, reikalingas mechanizmas, tam tikra sistema, kuri garantuotų permanentinę savireguliacinę valdžios grandžių abipusės kontrolės būseną.[24] Tokius bendradarbiavimo ir kontrolės principus amerikiečiai pavadino „stabdžių ir atsva-

---

[21] Mesonis G. Valstybės valdymo forma konstitucinėje teisėje: Lietuvos Respublika Vidurio ir Rytų Europos kontekste. Vilnius: LTU, 2003. P. 41.

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

[23] Kesler R. C., Rossiter C. Hamilton, Madison J. New York: The Federalist Papers, 1999. P. 276–281, 288–291, 369–370.

[24] Madison J. The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances Between the Different Departments // Kesler R. C., Rossiter C. Hamilton, Madison J. New York: The Federalist Papers, 1999. P. 288–289.

rų“ sistema (*cheks and balances*).[25] Ši sistema turėjo garantuoti, kad kiekviena valdžios šaka turi galimybę užkardyti kitos neteisėtą veiklą ir taip apginti teisės saugomas vertybes. Kad būtų išsaugota pusiausvyra, buvo siūloma riboti vienos iš valdžių galimybę turėti įtakos teisėtai kitos veiklai. Ši sistema tam tikra prasme atspindėjo niutoniškąjį pasaulio dinaminės pusiausvyros principą. Akivaizdu, jog ši valdžių padalijimo koncepcija skiriasi nuo angliškosios, kurioje parlamentas turi išskirtinę poziciją. D. Madisonas, suprasdamas tironijos pavojų, jo subjektu, kitaip nei J. Locke, laikė ne tik vykdomąją, bet ir įstatymų leidžiamąją valdžią. D. Loko epochoje valdžių padalijimu buvo siekiama riboti monarcho galias – valdžios svertus atiduoti parlamentui. Jungtinių Valstijų „federalistų“ modelyje įvertintas neribotos įstatymų leidžiamosios valdžios pavojus bei stiprios ir dinamiškos įstatymų vykdomosios institucijos reikalingumas. Parlamentų tironijos istoriniai pavyzdžiai (Didžiosios prancūzų bei Anglų revoliucijų laikotarpiu) buvo akivaizdūs. T. Džefersonas, įžymusis Jungtinių Valstijų istorinis ir politinis veikėjas, teigė, kad laisvuose rinkimuose išrinktas despotizmas – tai ne ta valdymo forma, dėl kurios vertėjo kovoti.[26]

Tad Jungtinių Valstijų Konstitucijoje minimos tik dvi valdžios: II straipsnyje (1 skyriuje): „Vykdomoji valdžia priklauso Jungtinių Valstijų prezidentui“, III straipsnyje (1 sk.): „Jungtinių Valstijų teismų valdžią vykdo Aukščiausiasis Teismas ir tie žemesnieji teismai, kuriuos steigia Kongresas“. Jungtinių Valstijų Kongresui, susidedančiam iš Senato ir Atstovų rūmų, suteikiami tik „įstatymų leidžiamosios valdžios įgaliojimai“ (I straipsnis (1 skyrius))[27]. Būdamas už dvejų rūmų parlamentą, A. Hamiltonas, kitaip nei Monteskjė, pagrindiniu argumentu laikė ne garantavimą, kad bus atstovaujama skirtingoms socialinėms grupėms (taip pat ir aristokratijai), o supratimą, kad skirtingai rinkti ir turintys skirtingus įgaliojimo terminus parlamento rūmai taps atsvarų sistemos dalimi.[28]

Pripažindami valdžių padalijimo (*separation of powers*) reikalingu-

---

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

[26] Vile M. J. C. Constitutionalism and The Separation of Powers. Liberty Fund: Indianapolis, 1998. P. 181.

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

[28] Hamilton A. Concerning the Power of Congress to Regulate the Election of Members // Kesler R. C., Rossiter C. Hamilton, Madison J. New York: The Federalist Papers, 1999. P. 329–334.

mą, amerikietiško modelio kūrėjai ne tik pabrėžė patį padalijimo (*separation*) aspektą, bet ir nurodė, jog įgaliojimų pasidalijimas negriauna valstybinės valdžios vieningumo. Todėl jau pačiame padalijime glūdi būtinybės bendradarbiauti principas. Vienos iš valdžių galimos diktatūros pavojus ne tik skatino pagrįsti „stabdžių ir atsvarų" sistemos reikalingumą, bet ir siūlyti įgyvendinimo modelį. Ši sistema kūrėjų valia pagrįsta keliais principais. Pirma, visos valdžios šakos turi skirtingą formavimo šaltinį. Antra, visos valstybinės valdžios institucijos turi skirtingą įgaliojimų laiką. Trečia, kiekviena iš valdžios šakų turi galimybę neutralizuoti kitų institucijų uzurpatoriškas pretenzijas. Šio principo įgyvendinimas suteikė Kongresui teisę atmesti prezidento pasiūlytus įstatymų projektus, Senatui – prezidento siūlomą kandidatūrą į aukščiausius administracijos postus, kai tokiam paskyrimui reikia Senato sutikimo, šalies prezidentui – galimybę pasinaudoti jam suteikta *veto* teise, kuri įveikiama tik kvalifikuota Kongreso abejų rūmų balsų dauguma. Aukščiausiasis Teismas buvo įkurtas kaip aukščiausioji apeliacinė instancija ir kaip pirmosios instancijos teismas bylose, kurių kategorija įvardyta Konstitucijoje. A. Hamiltonas skelbė, kad esant įstatymų leidžiamosios institucijos priimtų norminių aktų ir konstitucijos normomų konkurencijai teismai turi vadovautis konstitucijoje išdėstytomis teisės normomis. Doktrina bei konstitucinių teisinių santykių patirtis lėmė būtinybę 1803 m. Jungtinių Valstijų Aukščiausiojo Teismo nagrinėtoje byloje „Merburis prieš Madisoną" (*Marbury v. Madison*) suformuluoti principą, skelbiantį, kad teismas gali spręsti įstatymų ir šalies Konstitucijos klausimą, o pripažinęs juos antikonstituciniais jų netaikyti.[29] Stabdžių ir atsvarų mechanizmas, numatydamas padalintų valdžios šakų galių atsvaros galimybes, svarbų vaidmenį skyrė vykdomajai valdžiai, kuri tapo ne tik stipri, bet ir dinamiška bei vieninga. Valdžių padalijimas garantavo daugumos valdžią (per atstovaujamąją instituciją), taip pat šios valdžios apribojimą per stabdžių ir atsvarų mechanizmą, saugantį mažumą nuo tautos daugumos tironijos.

Šis valdžių padalijimo modelis buvo ir yra unikalus tuo, jog buvo gyvybingas ir savitas.

Tad amerikietiška doktrina dvejų rūmų parlamentą, skirtingus skirtingų valdžios šakų įgaliojimų terminus bei skirtingas rinkimų apygardas įvardijo kaip atsvaras (*balances*). Tuo tarpu apkalta, prezidento

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

teisė vetuoti parlamento priimtus įstatymus, prezidento galimybė paleisti parlamentą, palamento teisė dalyvauti skiriant svarbiausius valstybės valdžios pareigūnus buvo įvardytos kaip stabdžiai (*checks*).

V

Vykdomoji valdžia: Jungtinių Valstijų prezidentas. Jungtinių Valstijų vykdomoji valdžia priklauso Jungtinių Valstijų prezidentui. Taip nustatyta Konstitucijos II straipsnio 1 skyrius. Tad šalies prezidentas yra vykdomosios valdžios ir valstybės galva, jis yra svarbiausias šalies pareigūnas. Konstitucijos tekstas šiuo klausimu labai lakoniškas. Pasakyta tik, kad „vykdomoji valdžia priklauso prezidentui“, tad ši institucija, priimdama sprendimus, nėra kolegiali (tai būdinga beveik visoms Europos valstybių vyriausybėms). Jungtinių Valstijų prezidentas nėra atskaitingas Kongresui, galinčiam prezidentą pašalinti apkaltos proceso tvarka.

Jungtinių Valstijų prezidentu gali būti renkamas asmuo, kuris šalies pilietybę įgijo gimdamas (natūralizacijos būdu įgijęs pilietybę asmuo negali tapti prezidentu), yra 35 metų amžiaus ir paskutinius 14 metų gyvena Valstijose. Konstitucija taip pat numato, jog šalies prezidentas ir viceprezidentas negali būti vienos valstijos gyventojai. Jeigu prezidentas nušalinamas nuo pareigų, miršta, atsistatydina arba negali vykdyti pareigų, jo įgaliojimus vykdo viceprezidentas. Prezidentas renkamas ketveriems metams. Rinkimai vyksta kiekvienais kelintiniais metais, lapkričio mėnesio pirmąjį antradienį, einantį po pirmojo pirmadienio. Priėmimo metu Konstitucija nenumatė, kiek kartų tas pats asmuo gali būti renkamas prezidentu. Tačiau iš pat pradžių susiformavo konstitucinis paprotys, ribojantis tokią galimybę dviejomis kadencijomis. Šio papročio buvo laikomasi iki XX a., kai Franklinas Ruzveltas buvo renkamas net keturis kartus (tai lėmė prasidėjęs Antrasis pasaulinis karas). 1951 m. buvo priimta Konstitucijos pataisa (XXII). Ji jau vienareikšmiškai nustatė dviejų kadencijų terminą, kuriam asmuo gali būti renkamas šalies prezidentu. Prezidentas renkamas netiesioginiu būdu. Šalies piliečiai renka rinkikų kolegiją, o ši – Jungtinių Valstijų prezidentą. Kiekvienoje valstijoje renkama tiek rinkikų kolegijos narių, kiek valstija turi narių Senate ir Atstovų rūmuose. Todėl daugiau gyventojų turinti valstija renka daugiau rinkikų kolegijos narių. Daugiausia rinkikų kolegijos narių renka Kalifornijos valstija. Tris rinkikus renka Vašingtonas. Tad rinkikų kolegiją sudaro

538 rinkikai. Partijos siūlo rinkikų sąrašus. Pagal sąrašą pergalei užtenka santykinės balsų daugumos. Renkant prezidentą jau būtina absoliuti balsų dauguma. Jeigu dėl kokių nors aplinkybių rinkikų kolegija negali išrinkti prezidento (balsai pasidalina tarp kelių kandidatų), tuomet, kaip numato Konstitucija (XII pataisa), šalies prezidentą renka Atstovų rūmai, o viceprezidentą – Senatas.

Jungtinėse Valstijose nėra oficialaus termino „vyriausybė“. Čia vartojamas prezidento administracijos terminas. Prezidento administraciją sudaro trys grandys: kabinetas, prezidento vykdomasis aparatas bei vykdomosios agentūros. Kabinetą sudaro departamentų vadovai – sekretoriai (ministrai). Kabineto funkcijos ir įgaliojimai nėra reglamentuoti Konstitucijoje, tad jo veiklą reglamentuoja konstituciniai papročiai. Prezidentas šaukia kabineto posėdžius ir teikia svarstyti klausimus. Tačiau tai ne kolegiali sprendimus priimanti institucija, ji tik gali teikti rekomendaciją prezidentui. Visi sprendimai priimami prezidento vardu. Šios institucijos reikšmė tiesiogiai priklauso nuo prezidento valios. Štai Jungtinių Valstijų prezidentas Ričardas Niksonas labai retai šaukdavo kabineto posėdžius, o prezidentaujant Dvaitui Eizenhaueriui kabineto veikla buvo panaši į Europoje įprastą vyriausybės veiklą. Kabinetą sudaro šie sekretoriai: valstybės (užsienio reikalų), finansų, justicijos, gynybos, vidaus reikalų, prekybos, žemės ūkio, darbo, sveikatos apsaugos ir socialinių reikalų, gyvenamosios statybos ir miestų plėtros, transporto, švietimo, energetikos. Departamentai yra gana savarankiškos institucijos, veikiančios atskirų įstatymų pagrindu. Prezidento vykdomasis aparatas užtikrina prezidento funkcijų įgyvendinimą ir sklandų darbą. Ši institucija palaiko koordinacinius ryšius su Kongresu atstovaudama prezidento institucijai žiniasklaidoje, derina skirtingų vykdomosios valdžios institucijų pozicijas. Vykdomojo aparato sistemoje veikia nacionalinio saugumo, vidaus politikos, tarptautinės ekonominės politikos komitetai. Vykdomosios agentūros – tai institucijos, nagrinėjančios konkrečius klausimus (Panamos kanalo, Tenesi slėnio valdymo).

Daugumą prezidento įgaliojimų apibrėžia pati Konstitucija (II str.), tačiau dalį jų lemia konstituciniai papročiai. Grupuodami prezidento įgaliojimus galime išskirti šias veiklos sritis. Pirmiausiai reikia paminėti atstovaujamąsias funkcijas. Prezidentas atstovauja valstybei tiek šalies viduje, tiek ir užsienyje. Prezidentas turi teisę atidėti nuosprendžių baudžiamosiose bylose įsigaliojimą, gali teikti malonę nuteistiesiems. Prezidentas dalyvauja įstatymų leidžiamojoje veikloje. Nors formaliai

jis nėra įstatymų leidybos iniciatyvos teisės subjektas, tačiau prezidento aparto parengtus įstatymų projektus iš pagarbos prezidento institucijai dažniausiai svarsto Kongresas. Prezidentas turi galimybę Kongreso priimtą įstatymą (bilį) vetuoti. Tai jis turi padaryti per dešimt dienų nuo įstatymo priėmimo. Toks veto gali būti Kongreso įveiktas tik dviejų trečdalių Kongreso abejų rūmų balsų dauguma. Tai reikšmingi įgaliojimai, prezidentą darantys svarbia įstatymų leidybos sistemos grandimi. Prezidentui vetavus Kongreso priimtą bilį, sudaromos derinimo grupės. Jos ieško kompromiso tarp Kongreso ir prezidento. Prezidentas negali paleisti nei Atstovų rūmų, nei Senato.

Konstitucija Jungtinių Valstijų prezidentui suteikia vyriausiojo kariuomenės ir laivyno vado įgaliojimus. Jis negali skelbti karo (tai gali padaryti tik Jungtinių Valstijų Kongresas), bet gali siųsti karius į užsienį dalyvauti taikos palaikymo ar panašiose operacijose. Tačiau sprendimas siųsti karius į užsienį net ir taikai palaikyti turi būti per du mėnesius tvirtinamas Kongreso. Prezidentas teikia aukščiausius karinius laipsnius, skiria karo vadus, sudaro Generalinį štabą, skiria gynybos sekretorių, formuoja užsienio politiką ir jai vadovauja. Jis pats arba per savo atstovus vadovauja deryboms su užsienio šalimis. Senato pritarimu prezidentas pasirašo tarptautines sutartis, o šiam jas patvirtinus dviejų trečdalių balsų dauguma – jas ratifikuoja. Pažymėtina, jog be Senato sutikimo prezidentas gali pasirašyti su užsienio šalimis „vykdomuosius susitarimus“, kurie taip pat išsamiai reguliuoja Jungtinių Valstijų ir užsienio šalių santykius. Tik Senato pritarimu prezidentas gali skirti pasiuntinius, konsulus, Jungtinių Valstijų atstovus tarptautinėse organizacijose.

Prezidentas turi įgaliojimus skirti daugybę aukščiausių valstybės pareigūnų. Tačiau beveik visi jie yra prezidento skiriami tik Senato patarimu ir pritarimu. Taip skiriami valstybės sekretoriai (ministrai), Aukščiausiojo Teismo, kitų federacijos lygmens teismų teisėjai, pasiuntiniai ir kt. Santykių praktika rodo, jog Jungtinių Valstijų Senatas buvo aktyvus ir naudojosi savo įgaliojimais „patarti ir pritarti“ prezidento skiriamai kandidatūrai. Tačiau taip paskirtą pareigūną prezidentas turi galimybę bet kada asmenišku sprendimu nušalinti nuo posto (suprantama, kad tai negalioja teisėjų korpusui).

Kaip jau minėta, daliai prezidento sprendimų turi pritarti Jungtinių Valstijų Senatas. Todėl prezidentas, net ir turėdamas įgaliojimus įvesti nepaprastąją padėtį šalyje arba atskirose valstijose, priėmęs tokį sprendimą privalo nedelsdamas apie tai pranešti šalies Kongresui ir

šis gali atšaukti prezidento sprendimą. Vykdydamas savo įgaliojimus, prezidentas leidžia vykdomuosius įsakymus, direktyvas, reorganizacinius planus, proklamacijas, instrukcijas.

Nors Jungtinių Valstijų vykdomoji valdžia politiškai neatskaitinga Kongresui, šis turi teisę sudaryti tyrimo komisijas, kurios tirtų ir vykdomosios valdžios veiklos kokybę. Tai tam tikra kontrolės forma, verčianti vykdomosios valdžios atstovus derinti savo veiksmus su įstatymų leidžiamąja institucija.[30]

Jungtinių Valstijų viceprezidentas yra pareigybė, renkama kartu su šalies prezidentu. Pagal Konstituciją jis yra Senato pirmininkas ir pakeičia prezidentą, jei prezidento postas dėl kokių nors aplinkybių lieka laisvas. Jeigu viceprezidento postas tampa laisvas, šalies prezidentas gali paskirti viceprezidentą, kurio kandidatūrą turi patvirtinti Kongresas balsų dauguma.

VI

Kongresas: Atstovų rūmai ir Senatas. Jungtinių Valstijų Kongresas – tai įstatymų leidžiamoji institucija, tautos atstovybė. Šią instituciją renka šalies piliečiai. Rinkimai vykdomi remiantis visuotinumo principu, lygiuose, tiesioginiuose, slaptuose rinkimuose. Pats Kongresas atstovauja ir visos šalies, ir atskirų valstijų interesams. Taigi Kongresą sudaro dveji rūmai. Atstovų rūmai ir Senatas buvo įsteigti kaip kompromisas tarp didžiųjų ir mažųjų valstijų. „Federalistų raštuose“ dvejų rūmų parlamentas buvo suprantamas ir kaip stabdžių bei atsvarų sistemos dalis, garantuojanti nuosaikų ir pasvertą parlamento darbą.[31] Nors abeji parlamento rūmai yra lygiateisiai, tačiau jie sudaromi skirtinga tvarka ir skirtingai atstovauja gyventojų skaičiui. Atstovų rūmai sudaromi proporcingai gyventojų skaičiui. Tad didesnė (pagal gyventojų skaičių) valstija turi daugiau atstovų. Senate valstijos atstovaujamos nepriklausomai nuo gyventojų skaičiaus jose. Kiekviena valstija deleguoja po du atstovus į Senatą. Senatorių įgaliojimo terminas yra šešeri, o Atstovų rūmų nario – dveji metai.

Kadangi kiekviena valstija renka po du senatorius, Jungtinių Vals-

---

[30] Nowak E. John, Rotunda D. Ronald, Young J. Nelson Constitutional Law. St. Paul, Minnesota: West Publishing Co. 1986. P. 230.

[31] Madison J. The Senate. No. 62 // Hamilton A., Madison J., Jay J. The Federalist Papers. New York: A Mentor Book: 1999. P. 344–358.

tijų Senatą sudaro šimtas senatorių. Pagal šalies Konstituciją Senato pirmininkas yra Jungtinių Valstijų viceprezidentas. Nors senatoriai renkami šešeriems metams, kas dveji metai yra perrenkamas trečdalis Senato. Taip garantuojamas parlamento veiklos stabilumas. Jungtinių Valstijų senatoriumi gali būti išrinktas asmuo, turintis ne mažesnį kaip devynerių metų pilietybės stažą ir ne jaunesnis kaip trisdešimties metų amžiaus. Kandidatas į senatorius turi gyventi tos valstijos, kuriai rengiasi atstovauti Senate, teritorijoje. Atstovų rūmus sudaro 435 nariai. Juos renka šalies piliečiai dvejiems metams. Puerto-Riko atstovauja rezidentas, kuris dalyvauja diskusijose, tačiau neturi balsavimo teisės. Reikia pažymėti, kad Atstovų rūmų sudėtis nedidėja, tačiau kas dešimt metų, atsižvelgiant į demografinius pokyčius valstijose, aptariamas kiekvienos valstijos atstovų skaičius. Atstovų rūmų nariu gali būti asmuo, turintis ne mažesnį kaip septynerių metų pilietybės stažą, bet ne jaunesnis kaip dvidešimt penkerių metų amžiaus ir gyvenantis atstovaujamoje valstijoje. Atstovų rūmams atstovauja pirmininkas (spikeris), kuris dažniausiai būna rinkimus laimėjusios partijos atstovas. Tai pagal svarbą trečias asmuo valstybėje, jis vadovauja Atstovų rūmų posėdžiams, palaiko ryšį su šalies prezidentu, teikia komitetams svarstyti įstatymų projektus ir t. t.

Tiek senatoriai, tiek ir Atstovų rūmų nariai negali užsiimti verslu, negali užimti jokių valstybinių postų, tačiau jie naudojasi indemniteto teise. Kiekvienuose Kongreso rūmuose veikia nuolatiniai ir laikini komitetai, komisijos. Senate yra septyniolika, o Atstovų rūmuose – dvidešimt du nuolatiniai komitetai. Kiekvieno komiteto kompetenciją apibrėžia rūmų reglamentai. Jie sudaromi tokia pačia proporcija, kokia yra rūmų sudėtis. Komitetai turi ganėtinai svarius įgaliojimus, jie gali reikalauti informacijos iš bet kurios valstybinės institucijos, kviestis į savo posėdžius bet kuriuos valstybės pareigūnus (įskaitant ir sekretorius), kitaip kontroliuoti vykdomosios valdžios veiklą. Komitetai rengia įstatymų projektus bei teikia išvadas dėl kitų subjektų parengtų projektų. Siekiant koordinuoti abejų rūmų veiklą sudaromi jungtiniai komitetai, kurie tam tikrus klausimus svarsto kartu. Esant Kongreso rūmų nesutarimams sudaromi derinamieji komitetai. Jų tikslas – surasti tokį sprendimo variantą, kuris atitiktų abejų rūmų interesus.

Jungtinių Valstijų Konstitucija (I str., 8 ir 9 sk.) numato labai griežtas Kongreso veiklos ribas. Konstitucija apibrėžia tas visuomeninio gyvenimo sritis, kurias reguliuodamas Kongresas gali leisti įstatymus,

taip pat tas visuomeninio gyvenimo sritis, kuriose to daryti parlamentas negali. Kongreso kompetenciją taip pat galima skirstyti į bendrąją ir specialiąją. Sprendžiant bendrosios kompetencijos klausimus dalyvauja abu Kongreso rūmai, o specialius – tik vieneri rūmai. Kongresas gali priimti įstatymus ir rezoliucijas. Sprendimai yra galimi dėl ekonomikos reguliavimo, finansų ir biudžeto, gynybos ir užsienio politikos, apkaltos, prezidento ir viceprezidento rinkimų. Tad tik Kongreso kompetencija yra nustatyti mokesčius, akcizus, pinigų politiką ir t. t. Tik parlamentas turi teisę skelbti karą, spręsti kariuomenės ir laivyno sudarymo ir išlaikymo klausimus. Beveik visi Jungtinių Valstijų kariniai ir užsienio reikalų klausimai sprendžiami remiantis Kongreso priimtais teisės aktais.

Apkalta – tai vykdomosios ir teisminės valdžios atstovo pašalinimo iš einamų pareigų procedūra. Apkaltos procedūra yra gana sudėtinga ir vykdoma abejų Kongreso rūmų. Atstovų rūmai gali inicijuoti kaltinimą, o Senatas veikia kaip teisminė institucija, priimanti galutinį sprendimą dėl pašalinimo iš pareigų. Prezidentui arba teisėjui pašalinti iš pareigų reikia ne mačiau kaip dviejų trečdalių senatorių balsų. Apkalta yra suprantama tik kaip asmens pašalinimas iš posto ir jo turėto imuniteto netekimas. Per visą Jungtinių Valstijų istoriją buvo inicijuota daugiau kaip dešimt procesų, tačiau tik keturiems teisėjams buvo taikoma apkaltos procedūra. Nė vienas Jungtinių Valstijų prezidentas nebuvo pašalintas remiantis šia procedūra, nors tokių iniciatyvų būta. Tačiau jos baigėsi savanorišku atsistatydinimu (R. Niksonas) arba neigiamu Senato balsavimo rezultatu (B. Klintonas).

Specialius įgaliojimus turi Senatas. Jis pritaria prezidentui, skiriančiam aukščiausius valstybės pareigūnus (sekretorius, teisėjus, pasiuntinius ir t. t.). Senatas taip pat pritaria (dviem trečdaliais balsų) tarptautinėms sutartims, kurias vėliau gali ratifikuoti Jungtinių Valstijų prezidentas. Išskirtinė Atstovų rūmų teisė yra teikti Kongresui finansinio pobūdžio įstatymus.

Abejų Kongreso rūmų vidinę veiklos organizaciją reglamentuoja pačių priimti reglamentai. Pagrindiniai aktai, kuriuos priima Kongresas, yra įstatymai ir bendrosios rezoliucijos. Šie aktai įsigalioja, kai jiems pritaria abeji Kongreso rūmai ir juos pasirašo prezidentas. Vieni arba kiti Kongreso rūmai gali priimti atskiras rezoliucijas, kuriose išreiškiama atskirų Kongreso rūmų nuomonė vienu ar kitu klausimu. Tokiu atveju prezidento parašo nebereikia.

Įstatymų leidybos procedūra prasideda nuo įstatymo projekto pa-

teikimo rūmams. Įstatymų leidybos iniciatyvos teise gali naudotis tik abejų parlamento rūmų nariai. Jungtinių Valstijų prezidentas nėra įstatymų leidybos iniciatyvos teisės subjektas. Prezidentui svarbius įstatymo projektus parlamentui paprastai teikia tie parlamento nariai, kurie atstovauja tai pačiai politinei partijai. Abeji rūmai įstatymo projektą rengia keliais etapais. Pirmojo svarstymo metu įstatymo projektas formaliai pristatomas parlamento rūmams, jis registruojamas. Šiame etape rūmų įstatymo projektas pateikiamas atitinkamam komitetui svarstyti. Į komitetą kviečiami ekspertai, daromos įstatymo projekto pataisos, rengiamas pranešimas parlamento rūmams. Jeigu įstatymo projektas labai svarbus ir ypač jei jis prieštaringai vertinamas, komitetas paprastai nustato viešo svarstymo datą.[32] Antrojo svarstymo metu komiteto pirmininkas skaito pranešimą dėl įstatymo projekto. Šiame etape diskutuojama arba priimamas sprendimas dėl pataisų. Trečiojo svarstymo metu rūmams pateikiamas galutinis įstatymo projekto variantas, dėl kurio ir balsuojama. Įstatymo projektas, jei jam pritariama, perduodamas kitiems Kongreso rūmams. Esant nesutarimams sudaromi derinamieji komitetai. Tačiau jeigu kurie nors Kongreso rūmai nepritaria įstatymų projektui, jis atmetamas. Jei įstatymų projektui pritaria Atstovų rūmai ir Senatas, jis perduodamas prezidentui pasirašyti. Per dešimt dienų prezidentas gali jį pasirašyti ir įstatymas pradeda galioti. Jeigu prezidentas vetuoja įstatymo projektą, Kongresas gali dviejų trečdalių abejų rūmų balsų dauguma pritarti įstatymo projektui. Tuomet jis tampa įstatymu ir be prezidento parašo. Tačiau surinkti tokią kvalifikuotą daugumą nėra lengva, todėl dažnai sudaromos derinimo grupės, kurios ieško prezidento ir Kongreso kompromiso. Jei prezidentas, gavęs įstatymo projektą, per dešimt dienų jo nepasirašo ir nevetuoja, įstatymas įsigalioja ir be prezidento parašo.

VII

Teisminė valdžia. Jungtinių Valstijų Konstitucija (III str. 1 ir 2 sk.) nustato, jog šalyje gali egzistuoti tik vienas Aukščiausiasis Teismas ir tiek žemesnės pakopos teismų, kiek nustatys šalies Kongresas. Taigi Konstitucija nustato teismų subordinaciją, kurios viršūnėje egzistuoja

[32] Willettas F. E. Kaip kuriami JAV įstatymai. USIA SIAREGIONAL PROGRAM OFFICE, VIENNA. P. 16.

tik viena institucija – Jungtinių Valstijų Aukščiausiasis Teismas. Konstitucija taip pat įtvirtina teisėjų nepriklausomumo ir nekeičiamumo principus. Šalies ir valstijų konstitucijos gana išsamiai apibrėžia teismų jurisdikciją. Teismai gali nagrinėti bylas vadovaudamiesi reikšmingu skaičiumi šaltinių. Jie gali remtis bendrąją ir teisingumo teise, įstatymais, sutartimis, gali tiesiogiai taikyti Konstituciją. Šių taikomų šaltinių įvairovė ir sukūrė teisminę valdžią kaip tikrai reikšmingą ir savarankišką valstybinės valdžios instituciją. Šalies Konstitucijoje įtvirtinta, jog bylos, kuriose sprendžiamas baudžiamosios atsakomybės klausimas, nagrinėjamos dalyvaujant prisiekusiesiems, be to, tos valstijos, kurioje buvo padarytas nusikaltimas, teritorijoje. Jungtinėse Valstijose veikia federacinė ir valstijų teismų sistemos. Federacinę teismų sistemą taip pat sudaro trijų pakopų teismai: regionų (*Federal district courts*), apeliaciniai (*Federal courts of appeals*) bei Jungtinių Valstijų Aukščiausiasis Teismas (*United States Supreme Court*).[33] Regioniniai teismai, kaip pirmosios instancijos teismai, sprendžia baudžiamąsias ir civilines bylas. Šalyje egzistuoja devyniasdešimt šeši regioniniai teismai. Kiekvienoje, net mažiausioje, valstijoje veikia regioninis teismas. Didesnėse valstijose (Kalifornijoje, Teksase, Floridoje, Niujorke) veikia ne vienas, o keletas teismų. Apeliaciniai teismai (jų šalyje yra dvylika) nagrinėja apeliacijas dėl regioninių teismų, taip pat ginčus dėl tam tikrų neteisminių institucijų (Nacionalinės darbo santykių valdybos) sprendimo. Jungtinių Valstijų Aukščiausiasis Teismas yra aukščiausia teisminė šalies institucija. Šis teismas nagrinėja ginčus dėl valstijų aukščiausiųjų teismų ir federacijos teismų sprendimų.

Aukščiausiąjį Teismą sudaro devyni teisėjai. Juos skiria prezidentas Senato patarimu ir pritarimu. Šiuos teisėjus galima nušalinti tik apkaltos tvarka. Taigi garantuojamas teismo veiklos nepriklausomumas ir nešališkumas. Teismo veikloje nėra numatyta galimybių jam veikti ne visos sudėties. Tad jis veikia kaip kolegiali institucija. Junginių Valstijų Aukščiausiasis Teismas naudojasi plačia diskrecijos teise. Jis pats gali spręsti, kokias bylas priimti nagrinėti. Kasmet Aukščiausiasis Teismas gauna per 5000 kreipimųsi, tačiau ne daugiau kaip 3 procentai yra atrenkami kaip tinkami nagrinėti.[34] Paprastai tai būna federacijos lygmens, ypatingos svarbos klausimai. Priežastys, dėl kurių Teismas gali

[33] Friedman M. Lawrence American law. New York, London: WW Norton and Company, 1984. P. 57–60.

[34] Rossum A. R., Tarr A. G. American Constitutional Law. Boston, New York: Bedford/St.Martin's, 1999. Vol. I. P. 27.

priimti nagrinėti bylą, gali būti: (a) federacijos lygmens klausimai, kurių anksčiau teismas nenagrinėjo; (b) neteisingas federacijos įstatymų interpretavimas žemesnes pakopos teismuose; (c) žemesnės pakopos teismų ir Aukščiausiojo Teismo sprendimų prieštaringumas; (d) žemesnės pakopos teismų teisminių procedūrų priimant sprendimus nesilaikymas.[35] Aukščiausiasis Teismas, veikdamas kaip paskutinė apeliacinė instancija, gali nagrinėti bylas ir iš esmės (tikrinti faktus), ir dėl procedūrinių dalykų (teisės aktų pažeidimo). Aukščiausiasis Teismas veikia ir kaip pirmosios instancijos teismas, tačiau tuomet bylų esmė būna valstijų, pasiuntinių ginčai, užsienio valstybių konsulų problemos. Teismas priima nagrinėti bylą esant apeliacijai, pareikalavimui bei kreipimuisi. Apeliacijos atveju į Aukščiausiąjį Teismą kreipiasi viena iš šalių, teigiančių, kad jos byla yra reikšminga visai federacijai ir kad žemesnės instancijos teismas priėmė neteisingą sprendimą. Esant pareikalavimui besikreipiantysis argumentuoja, kodėl svarbu, jog ši byla būtų nagrinėjama Aukščiausiojo Teismo (dažniausiai būna nuorodos į procedūros pažeidimus). Esant kreipimuisi į Aukščiausiąjį Teismą kreipiasi žemesnio rango teismas, norėdamas gauti teisinio klausimo išaiškinimą, reikalingą sprendžiant konkrečią bylą.

Kaip jau minėta, šis teismas taip pat sprendžia konstitucinės justicijos klausimus. Tad jis gali tiek įstatymus, tiek ir kitus vykdomosios valdžios aktus pripažinti nekonstituciniais. Teisės aktų konstitucingumo klausimus gali spręsti ir žemesnio rango teismai. Tačiau Aukščiausiasis Teismas turi įgaliojimus tokius sprendimus persvarstyti.

Kiekvienos šalies valstijos (50) Konstitucija numato atskiras ne federalinio lygmens teismų sistemas. Būtent šiuose teismuose yra sprendžiama absoliuti dauguma baudžiamųjų ir civilinių bylų. Teismų sistemos ganėtinai skiriasi ir priklauso nuo valstijos istorijos arba kitų aplinkybių. Kaip ir federacijoje, valstijose egzistuoja pakopinė teismų sistema. Tačiau jų yra nuo trijų iki keturių. Žemiausios instancijos (taikos, magistratų, merijų, policijos) teismai sprendžia smulkias baudžiamąsias ir civilines bylas. Taikos teisėjai provincijoje arba magistratų teisėjai miesteliuose nebūtinai privalo turėti teisinį išsilavinimą. Paprastai tai didelę gyvenimo ir profesinę patirtį turintys asmenys. Tokie teisėjai gali tvirtinti tam tikrus dokumentus (panašios notaro funkcijos), paskirti baudą, perduoti bylą aukštesnės instancijos teismui. Pirmosios instancijos (grafysčių, apygardų, miesto) teismai nag-

[35] Rossum A. R., Tarr A. G. American Constitutional Law. Boston, New York: Bedford/St.Martin's, 1999. Vol. I. P. 35.

rinėja baudžiamąsias ir civilines bylas dalyvaujant prisiekusiesiems (mažasis žiūri dvylika asmenų). Apeliaciniai teismai vykdo žemesniųjų teismų priežiūros funkciją, nagrinėja apeliacijas dėl jų sprendimų. Dažniausiai apeliaciniai teismai sprendžia ginčus dėl rinkimų. Valstijų aukščiausieji teismai (pavadinimai skiriasi) yra aukščiausios teisminės instancijos valstijose. Šie teismai nagrinėja apeliacijas dėl žemesnės pakopos teismų sprendimų. Paprastai valstijų aukščiausiųjų teismų teisėjus skiria gubernatoriai valstijų senatų pritarimu. Šie teismai taip pat vykdo valstijose konstitucinės justicijos funkcijas. Spręsdami bylas valstijų teismai gali remtis federacijos konstitucija ir netgi pripažinti valstijos konstitucijos nuostatas antikonstitucinėmis.

VIII

Žmogaus teisės ir laisvės. Kaip jau minėta, Filadelfijos Kongreso priimta Konstitucija nereglamentavo žmogaus teisių ir laisvių. Tai buvo viena iš priežasčių, kodėl D. Madisonas Filadelfijos Kongrese atsisakė pasirašyti galutinį Konstitucijos variantą. Net penkios valstijos, ratifikuodamos naująją Konstituciją, tai darė tik su išlyga, jog nedelsiant bus padarytos jos pataisos, įtvirtinančios žmogaus teises ir laisves. Tad 1791 m. pirmosios dešimt pataisų įsigaliojo ir tapo Jungtinių Valstijų Konstitucijos dalimi. Šitos dešimt pataisų dar ir šiandien vadinamos Teisių biliu. Pirmoji (I) pataisa įtvirtino žodžio, sąžinės, taikių susirinkimų laisvę. Joje numatyta asmens teisė kreiptis į vyriausybę su peticija. Kadangi šios žmogaus teisės ir laisvės buvo traktuojamos kaip prigimtinės, pataisos loginė struktūra buvo formuluojama taip, jog ji draudė Kongresui priimti tokius įstatymus, kurie galėtų varžyti arba riboti minėtas žmogaus teises ir laisves. Būtent šia Konstitucijos pataisa yra grindžiamas valstybinės religijos nebuvimas, religinis pakantumas, sekuliarizacijos principas. Tačiau supratimas, kad žmogaus teisės ir laisvės negali būti absoliučios, vertė numatyti tų teisių ir laisvių ribas.[36] JAV Aukščiausiasis Teismas savo sprendimuose yra įtvirtinęs, jog žodžio laisvė nesuteikia asmeniui teisės kelti maištą prieš valstybę ir visuomeninę tvarką, platinti pornografiją, skleisti šmeižtą apie valstybės pareigūnus ar privačius asmenis. Todėl Jungtinėse Valstijose nereta situacija, kai teismo sprendimu gali būti sustabdytas tam tikro leidinio platinimas arba spausdinimas. Antroji (II) Konstitucijos pa-

[36] Nowak E. John, Rotunda D. Ronald, Young J. Nelson Constitutional Law. St. Paul, Minnesota: West Publishing Co.: 1986. P. 829–835.

taisa įtvirtino asmens teisę turėti ir nešioti šaunamąjį ginklą. Tiek federaciniai, tiek ir valstijų įstatymai numato tvarką, kaip ir kokie asmenys gali įsigyti ginklų. Ribojimai taikomi teistiems, narkomanams bei asmenims, sergantiems psichinėmis ligomis. Pažymėtina, jog tai gana kontroversinė Konstitucijos pataisa, dėl jos nuolat diskutuoja tiek mokslininkai, tiek ir visuomenė. Tačiau nepaisant plačių diskusijų ir kontroversinių nuomonių ši pataisa iki šiol galioja – Jungtinių Valstijų visuomenė tapo daugiausia asmeninių ginklų turinti visuomenė pasaulyje. Trečioji (III) pataisa draudė nesant šeimininko sutikimo įkurdinti kareivius privačiuose namuose. Akivaizdu, jog tokia nuostata galėjo atsirasti tik Nepriklausomybės karo metu. Tačiau ji aktuali iki šiol. Būtent šia pataisa grindžiamas asmens būsto neliečiamybės principas. Ketvirtoji (IV) pataisa garantavo, jog nepagrįsti areštai ir kratos nepažeis asmens, jo nuosavybės neliečiamybės. Teismų praktika yra gana išsamiai atskleidusi sąvokų „nepagrįstas areštas“, „nepagrįsta krata“ turinį. Penktoji (V) pataisa nustatė tam tikras procesines asmens garantijas. Būtent šioje pataisoje numatyta prisiekusiųjų teismo galimybė, taip pat įtvirtintas principas, jog asmuo negali būti baudžiamas už tą patį nusižengimą du kartus, negali būti verčiamas liudyti prieš save. Ši pataisa draudė riboti žmogaus laisvę, jo turtą, atimti gyvybę be atitinkamo teismo sprendimo. Pataisa, įtvirtindama asmens teisę neliudyti prieš save, įtvirtino nekaltumo prezumpciją, kaltės įrodinėjimo pareigą priskirdama atitinkamiems subjektams. Šeštoji (VI) pataisa apibrėžė kai kuriuos bendruosius teismų veiklos principus. Joje numatyta kaltinamojo teisė į greitą ir viešą teismą, įtvirtinta kaltinamojo teisė susipažinti su kaltinimo motyvais ir priežastimi. Šioje pataisoje numatyta kaltinamojo teisė į akistatą su kaltinamojo liudytojais, teisė kviesti savo liudytojus bei naudotis gynėjo pagalba. Septintoji (VII) pataisa nustatė, jog ne tik baudžiamosios, bet ir civilinės bylos gali būti nagrinėjamos prisiekusiųjų teismo. Aštuntoji (VIII) pataisa draudė reikalauti didelių užstatų, imti dideles baudas ir skirti žiaurias, neįprastas bausmes. Tačiau būtina pabrėžti, kad ši Jungtinių Valstijų Konstitucijos pataisa, nors ir drausdama žiaurias ir neįprastas bausmes, nedraudžia mirties bausmės. Šios bausmės klausimas Jungtinėse Valstijose reglamentuojamas ne federacijos, o valstijų teisės aktuose. Todėl beveik pusėje valstijų yra taikoma mirties bausmė. Devintoji (IX) pataisa konstatavo, jog Konstitucijoje nenurodytos teisės nepaneigia kitų (nepaminėtų) žmogaus teisių ir laisvių. Būtent šios pataisos nuostatos leido Jungtinių Valstijų teismams savo sprendimuose argumentuoti, jog buvo pažeistos žmogaus teisės, nors jos ir

nebuvo tiesiogiai paminėtos Teisių bilyje. Dešimtoji (X) pataisa apibrėžė federacijos ir valstijų įgaliojimų ribas. Joje teigiama, jog federacijai neperduotos teisės išimtinai lieka valstijų ir jų žmonių nuožiūrai.

Ne tik Teisių bilis (pirmosios dešimt Konstitucijos pataisų), bet ir vėlesnės pataisos vis plėtė ir reglamentavo žmogaus teises. Štai tryliktoji (XIII) Konstitucijos pataisa panaikino egzistavusį dviprasmiškumą dėl vergijos. Galimybė priimti tokią pataisą atsirado tik po pilietinio karo, kurį laimėjo vergijos priešininkai.

Literatūra

1. Friedman M. Lawrence American Law. New York, London: WW Norton and Company, 1984. P. 179.
2. Friedman M. Lawrence American Law. New York, London: WW Norton and Company, 1984. P. 57–60.
3. Feeley M. M., Krislov S. Constitutional Law. USA, 1990. P. 29–32.
4. Hamilton A. Concerning the Power of Congress to Regulate the Election of Members // Kesler R. C., Rossiter C. Madison J., New York: The Federalist Papers. Hamilton, 1999. P. 329–334.
5. Kesler R. C., Rossiter C. Hamilton, Madison J., New York: The Federalist Papers, 1999. P. 276–281, 288–291, 369–370.
6. Lutz S. D. The Origins of American Constitutionalism. Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1988. P. 70–96.
7. Mesonis G. Valstybės valdymo forma konstitucinėje teisėje: Lietuvos Respublika Vidurio ir Rytų Europos kontekste. Vilnius: LTU, 2003. P. 41.
8. Madison J. The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances Between the Different Departments // Kesler R. C., Rossiter C. Hamilton, Madison, Jay. New York: The Federalist Papers, 1999. P. 288–289.
9. Madison J. The Senate. No 62 // Hamilton A., Madison J., Jay J. The Federalist Papers. New York: A Mentor Book, 1999. P. 344–358.
10. Nowak E. John, Rotunda D. Ronald, Young J. Nelson Constitutional Law. St. Paul, Minnesota: West Publishing Co, 1986. P. 230.
11. Rossum A. R., Tarr A. G. American Constitutional Law. Boston, New York: Bedford/St. Martin's, 1999. Vol. I. P. 25.
12. Schechter L. S. Roots of the Republic. American Founding Documents Interpreted. Madison: Madison House, 1990. P. 267–280.
13. Vile M. J. C. Constitutionalism and the Separation of Powers. Liberty Fund: Indianapolis, 1998. P. 131–133.
14. Willettas F. E. Kaip kuriami JAV įstatymai. USIA SIAREGIONAL PROGRAM OFFICE, VIENNA. P. 16.

III. V Prancūzijos Respublikos Konstitucija (Prancūzijos 1958 m. Konstitucija)

I

Prancūzijos istorijoje 1789 metai žymi lūžį. Tai – senojo režimo (sąvoka „*l'Ancien régime*“ apibūdinama monarchinė feodalinė santvarka iki Didžiosios Prancūzų revoliucijos laikų) pabaiga ir Prancūzijos moderniosios istorijos pradžia. Tai ir konstitucionalizmo idėjos, kurios esmę atskleidžia valdžios ribojimo konstitucija, valdžių padalijimo ir prigimtinių teisių apsaugos imperatyvas, įtvirtinimo Prancūzijoje pradžia.

Prancūzijos konstitucionalizmo istorija[37] paprastai apibūdinama tokiomis sąvokomis kaip „konstitucijų laboratorija“, „konstitucijų dirbtuvės“. Prancūzija vadinama šalimi, kuriai būdinga „didžiulė konstitucinė patirtis“. JAV, Didžiosios Britanijos konstitucinei raidai būdinga evoliucija, o Prancūzijos 1789–1958 m. konstitucinei istorijai – sukrėtimai, keliolika konstitucinių sistemų (reikėtų paminėti konstitucijas (ar prilygstančias chartijas, senatus-konsultus), priimtas 1791, 1795, 1799, 1804, 1815, 1830, 1848, 1852, 1875, 1946 ir 1958 m., taip pat neįsigaliojusią 1793 m. Konstituciją), penkios monarchijos (Burbonų dinastijos valdymas iki 1793 m., pirmoji imperija (1804–1814 m.), Burbonų restauracija (1814–1830 m.). Luji Pilypo monarchija (1830–1848 m.), antroji imperija (1852–1870 m.), penkios respublikos (I – 1792–1804 m., II – 1848–1852 m., III – 1871–1940 m., VI – 1946–1958 m., V – nuo 1958 m. iki šių dienų), du režimai, kurie nebuvo konstituciškai įtvirtinti (Paryžiaus komuna 1871 m. ir Viši režimas 1940–1944 m.), ketu-

[37] Norinčiam susipažinti su Prancūzijos konstitucine istarija: Duhamel O. Histoire constitutionnelle de la France. Paris: Seuil, 1995; Guchet Y. Histoire constitutionnelle de la France, 1789–1974, 3e èdition, Paris: Economica, 1993; Morabito M. et Bourmaud D. Histoire constitionnelle et politique de la France (1789–1958), 4e èdition. Paris: Montchrestièn, 1995.

rios laikinosios vyriausybės rodo šios šalies konstitucinės minties ir praktikos kelius ir klystkelius. Žodžiu, regime didžiausius valstybinio gyvenimo svyravimus, revoliucines audras ir pokyčius.

Taigi Prancūzijos, kaip „konstitucinės laboratorijos“[38], pavadinimas – pagrįstas. Prancūzų autorių darbuose yra įvairiausių konstitucinės raidos klasifikacijų. Painią tikrovę nėra taip paprasta apibūdinti kokia nors viena raidos schema. Antai L. Favoreu su bendraautoriais parašytame konstitucinės teisės vadovėlyje skiriami trys šios šalies konstitucinės raidos etapai: 1) 1789–1870 m. laikotarpis įvardijamas kaip konstitucinio nestabilumo laikmetis; 2) 1870–1940 m. apibūdinti pasitelkiama III Respublikos ilgaamžiškumo ir paradoksų kategorija; 3) 1940–1958 m. laikotarpis įvardijamas kaip naujas konstitucinio nestabilumo laikotarpis.[39] D. Turpinas skiria du etapus. Pirmąjį jis vadina bandymų laiku (1789–1870), antrąjį – konstitucinės brandos epocha (III ir IV Respublikų laikai).[40] G. Burdeau, Fr. Hamono ir M. Tropero nuomone, galima skirti du laikotarpius. Pirmąjį sudaro keturios fazės: pirmoji fazė apima laikotarpį nuo 1789 iki 1814 m., žymintį pastangas įtvirtinti konstitucinę santvarką, – tai demokratiškų institucijų idėjos įgyvendinimo laikas); antroji fazė apima laikotarpį nuo 1814 m. iki 1848 m., įvardijamą buržuazine demokratija; trečioji fazė trunka nuo 1848 m. iki 1870 m. – tai visuotinio balsavimo epochos pradžia; ketvirtoji fazė apima laikotarpį nuo 1870 iki 1940 m., vadinamą „susirinkimų valdymu“.[41] Po tragiškos kupiūros (Antrojo pasaulinio karo metais Prancūzija patyrė okupaciją) prasideda antrasis laikotarpis. Tai – naujos demokratinės pusiausvyros paieškų metas (IV Respublika ir V Respublikos įtvirtinimas).

---

[38] Kai kurie autoriai Prancūzijos konstitucinę istoriją apibūdina ne tik „konstitucijų laboratorijos“, bet ir pašaipia „konstitucinio niežulio“ sąvoka. D. Turpino nuomone, Prancūzijos konstitucinis nestabilumas turėtų būti gera pamoka konstitucionalistams būti kuklesniems, nes daugybė sudėtingiausių aktų galiojo labai trumpai, tuo tarpu lakoniški 1875 m. konstituciniai įstatymai beveik trims ketvirčiams amžiaus Prancūzijai užtikrino konstitucinį stabilumą (Turpin D. Droit constitutionnel, 4e èdition mise à jour. Paris: PUF, 1999. P. 283.)

[39] Favoreu L., Gaïa P., Ghevontian R., Mestre J. L., Pfersmann O., Roux A., Scoffoni G. Droit constitutionnel, 2e édition, Paris: Dalloz, 1999. P. 491 (nors nenurodyta, kas parašė 2 knygos 1 skyrių „Prancūzijos konstitucinė istorija nuo 1789 m. iki 1958 m.“, greičiausiai jis priklauso vieno iš L. Favoreu komandos nario – Jeano Louis Mestre'o, žinomo viešosios teisės istoriko, plunksnai).

[40] Turpin D. Droit constitutionnel, 4e èdition mise à jour. Paris: PUF, 1999. P. 284.

[41] Burdeau G., Hamon Fr., Troper M. Droit constitutionnel, 23e èdition. Paris: L.G.D.J., 1993. P. 283.

Kita vertus, nepaisant svyravimų ir posūkių, ši istorija – demokratinių institucijų idėjos laipsniško įtvirtinimo istorija. Tai kelias į visuotiniais rinkimais grindžiamą valdžios formavimą, į respublikinę valdymo formą. Todėl 1958 m. Konstituciją, įtvirtinusią V Respubliką, galima laikyti ir audringos konstitucionalizmo raidos rezultatu, ir kūrybišku šalies konstitucinės patirties panaudojimu. Prancūzijos konstitucionalizmo pamokos svarbios ne tik nacionaliniu mastu. Jau seniai ši šalis ir jos teisiniai sprendimai yra tapę pavyzdžiais kitoms šalims, kaip spręsti konstitucines problemas.

Dabartinė Prancūzijos Konstitucija, įtvirtinusi V Respubliką, buvo priimta tautos referendumu 1958 m. rugsėjo 28 d., o įsigaliojo 1958 m. spalio 4 d. Teisinėje literatūroje dažniausiai ji įvardijama kaip V Respublikos Konstitucija arba kaip 1958 m. spalio 4 d. Konstitucija.

II

1958 m. Konstitucijos priėmimą reikėtų sieti su to laikotarpio socialine ir politine krize Prancūzijoje. Po Antrojo pasaulinio karo III Respublika atkurta nebuvo. 1946 m. Prancūzijos Respublikos Konstitucija, įtvirtinusi IV Respubliką, nustatė parlamentinį valdymą.[42] IV Respublikos valstybės valdžiai buvo būdingas politinis nestabilumas, dažna vyriausybių ir parlamentų daugumų kaita, valstybės valdžios autoriteto nuosmukis. Valdžios organizacijos ydos ypač išryškėjo griūvant Prancūzijos kolonijų sistemai. Nesėkmės Indokinijoje, Afrikoje parodė, kad IV Respublikos politinė sistema nemoka spręsti sudėtingų problemų. 1958 m. Alžyro krizė – IV Respublikos bejėgiškumo paskutinis ir akivaizdžiausias pavyzdys. Alžyre prasidėjus maištui, kurį palaikė ir ten buvusi prancūzų kariuomenė, Prancūzijoje iškilo pilietinio karo grėsmė. Tokia padėtis buvo palanki idėjai, kad prancūzų tauta įveiks politinę krizę tik suteikusi visus būtinus įgaliojimus tikram nacionaliniam lyderiui, kuris sutelktų tautą. Toks asmuo – išsivadavimo epochos didvyris generolas Charles de Gaulle'is, IV Respublikos laikais pasitraukęs iš aktyvaus politinio gyvenimo. Jis nuolatos primindavo, kad būtina sustiprinti valstybės valdžios autoritetą, atgaivinti Prancūzijos didybę. Tačiau to meto daugelis politikų vengė Ch. de

[42] Tiek III, tiek IV Respublikos konstitucijų įtvirtintą valdymo sistemą prancūzų autoriai linkę vadinti „kraštutiniu parlamentarizmu" (Debbasch Ch., Bourdon J., Pontier J. M., Ricci J. C. Droit constitutionnel et institutions politiques, 4e èdition. Paris: Economica, 2001. P. 402).

Gaulle'io nuolatos pabrėždami jo polinkį į „autoritarinį" valdymą.

Krizės metu atsistatydinus Ministrų Tarybai, prezidentas René Coty 1958 m. gegužės 29 d. kreipėsi į abejus parlamento rūmus siūlydamas Ch. de Gaulle'iui suteikti įgaliojimus vadovauti Ministrų Tarybai. Nacionalinis susirinkimas 329 balsais (prieš balsavo 224, t. y. visi komunistai, dalis socialistų) tokius įgaliojimus suteikė.

Ch. de Gaulle'is, norėdamas sureguliuoti susidariusią krizę, pirmiausia stengėsi reformuoti valstybės institucijas. Jam pavyko pasiekti, kad būtų priimti du teisės aktai: įstatymas, kuriuo vyriausybei 6 mėnesiams buvo suteikta visa valdžia, taip pat dekretais spręsti visus klausimus, paprastai reguliuojamus įstatymais (išimtis – tik viešosios laisvės). 1958 m. birželio 3 d. konstituciniu įstatymu Ch. de Gaulle'io vadovaujamai vyriausybei buvo suteikta teisė imtis keisti Konstituciją. Tačiau Ch. de Gaulle'io vyriausybės veiklos ribos buvo apibrėžtos tiek pagal suteiktų įgaliojimų laiką, tiek pagal konstitucinių pataisų turinį. Pagal 1958 m. birželio 3 d. konstitucinį įstatymą vyriausybė, rengdama naujos Konstitucijos projektą, privalėjo laikytis šių penkių principų:

1) vienintelis valdžios šaltinis yra visuotinė rinkimų teisė, įstatymų leidžiamoji ir vykdomoji valdžia sudaroma laikantis šio pagrindo;

2) veiksmingas įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių atskyrimas, užtikrinantis, kad vyriausybė ir parlamentas savarankiškai vykdo savo įgaliojimus;

3) vyriausybės atsakomybė parlamentui;

4) teisminės valdžios, užtikrinančios pagrindinių laisvių, įtvirtintų 1946 m. Konstitucijos preambulėje bei Žmogaus ir piliečio teisių deklaracijoje laikymąsi, nepriklausomybė;

5) Konstitucija privalo nustatyti naujus Prancūzijos ir prie jos prisijungusių tautų santykius.

1958 m. įstatymas nustatė ir procedūrą, kurios turėjo būti laikomasi rengiant naujos Konstitucijos tekstą. Vyriausybė, rengdama projektą, privalėjo gauti tiek Valstybės Tarybos išvadą, tiek konsultacinio komiteto išvadą. Konsultaciniame komitete turėjo posėdžiauti ir parlamentarai, paskirti abejų parlamento rūmų atitinkamų komisijų. Įstatymas patikslino, kad taip paskirtų konsultacinio komiteto narių skaičius turėjo būti lygus bent trečdaliui šių komisijų sudėties, t. y. kad parlamentarai sudarytų du trečdalius viso komiteto. Parengtas Konstitucijos projektas turėjo būti pateiktas tautos referendumui. Konstitucinis įstatymas dėl Konstitucijos pakeitimo turėjo būti promulguotas per 8 dienas po tautos pritarimo.

1958 m. liepos 16 d. dekretas nustatė komiteto, pavadinto Konstituciniu konsultaciniu komitetu (*Comité consultatif constitutionnel*), sudėtį. Jį sudarė 39 nariai: 16 paskirtų Nacionalinio susirinkimo visuotinės rinkimų teisės klausimų komiteto, 10 – tokio paties pavadinimo Respublikos Tarybos komiteto ir 13 narių, kuriuos skyrė vyriausybė.

V Respublikos konstituciniai institutai buvo grindžiami artimų Ch. de Gaulle'iui pažiūroms konstitucinės teisės teoretikų – Michelle'io Debré ir René Capitant'o idėjomis, taip pat paties Ch. de Gaulle'io politinėmis pažiūromis. Dar 1946 m. birželio 16 d. Baje mieste pasakytoje kalboje (*le discours de Bayeux*) Ch. de Gaulle'is išdėstė savo požiūrį į Prancūzijos konstitucinę santvarką. Tai stipri santvarka, grindžiama nacionaline vienybe ir teisėtumu. Tokią santvarką gali užtikrinti tik stipri vykdomoji valdžia. Cntrinis jos institutas – valstybės vadovas, kuriam suteikti reikšmingi įgaliojimai. M. Debré ieškojo būdų, kaip iš esmės pagerinti parlamentinę sistemą, buvo už valstybės valdžios stabilumą ir nepertraukiamumą.

Projektas buvo rengiamas beveik tris mėnesius. Marcelis Prélot Konstitucijos rengimo procesą skirsto į 4 tarpsnius.[43]

Pirmasis tarpsnis – projekto metmenų parengimas: šis darbas teko darbo grupei, kuriai pirmininkavo teisingumo ministras M. Debré, taip pat tarpministeriniam ribotos sudėties komitetui, kuriame, be generolo Ch. de Gaulle'io, M. Debré ir R. Cassino, Valstybės Tarybos vicepirmininko, dirbo M. Houphouët Boigny, Jacquinot, G. Mollet ir P. Pfimlinas. Šio darbo tarpsnio pradžią žymi 1958 m. birželio 12 d. darbo grupės posėdis. Šios Konstitucijos teksto rengimo tarpsnio pabaiga – pritarimas projekto metmenims Vyriausybės liepos 20 ir 23 d. posėdžiuose.

Antrasis tarpsnis prasidėjo 1958 m. liepos 29 d., kai buvo kreiptasi į konstitucinį konsultacinį komitetą išvados. Savo išvadą komitetas pateikė 1958 m. rugpjūčio 14 d.

Tarpministeriniam komitetui apsvarsčius projektą iš naujo prasideda trečiasis tarpsnis – projektas nagrinėjamas Valstybės Tarybos, kuriai jis pateiktas 1958 m. rugpjūčio 21 d., bendrame posėdyje. Valstybės Taryba išvadą pateikė 1958 m. rugpjūčio 28 d.

Pagaliau Tarpministerinis komitetas ėmė iš naujo nagrinėti projekto tekstą. Jis buvo pateiktas Ministrų Tarybai ir ši 1958 m. rugsėjo 3 d.

---

[43] Prèlot M. Institutions politiques et droit constitutionnel, 11e èdition revue et mise à jour par Jean Boulouis. Paris: Dalloz, 1990. P. 606.

pritarė jo galutiniam variantui. Tai – ketvirtasis Konstitucijos teksto rengimo tarpsnis.

1958 m. birželio 3 d. įstatyme numatytas referendumas įvyko 1958 m. rugsėjo 28 d. Referendumo kampanijos pradžia – rugsėjo 4 d. (III Respublikos paskelbimo sukaktis) Paryžiuje Respublikos aikštėje generolo Ch. de Gaulle'io pasakyta kalba. Vienas šios kalbos akcentų: „Nuo šiol svarbiausias dalykas yra viešųjų valdžių veiksmingumas ir tęstinumas."[44] Išskyrus Komunistų partiją ir kraštutines grupuotes, kitos svarbiausios šalies politinės jėgos palaikė naujosios Konstitucijos projektą. Konstitucijai pritarė didelė dauguma dalyvavusių referendume Prancūzijos piliečių. Konstitucijos tekstas promulguotas 1958 m. spalio 4 d., paskelbtas 1958 m. spalio 5 d. oficialiame leidinyje).[45] Taip Prancūzijos konstitucinės teisės istorijoje prasidėjo laikotarpis, įvardijamas V Respublika. 1958 m. Prancūzijos Respublikos Konstitucija – septynioliktoji šios šalies Konstitucija nuo 1789 m., įtvirtinusi dvidešimt antrą politinį režimą.[46]

III

Ilgą laiką Prancūzijos Konstituciją sudarė trys aktai: 1958 m. Prancūzijos Respublikos Konstitucija, 1789 m. Žmogaus ir piliečio teisių deklaracija[47] ir 1946 m. Prancūzijos Respublikos Konstitucijos preambulė. Tokią išvadą buvo galima padaryti remiantis 1958 m. Konstitucijos preambule, kurioje skelbiama, kad prancūzų liaudis iškilmingai skelbia savo ištikimybę žmogaus teisėms ir nacionalinio suvereniteto principams, tokiems, kokie jie išdėstyti 1789 m. Žmogaus ir piliečio teisių deklaracijoje, patvirtinti ir papildyti 1946 m. Konstitucijos preambulėje. Būtent šios 1958 m. Konstitucijos preambulės nuostatos ir paaiškina, kodėl į Konstitucijos tekstą nebuvo iš naujo įrašytos žmogaus teisės ir laisvės.

---

[44] Discours prononcé par le général de Gaulle, place de la République, le 4 septembre 1958 // Les grands textes de la pratique institutionnelle de la Vᵉ République (textes et documents rassemblé par Didier Maus). Paris: La documentation française, 1995. P. 9.

[45] Journal officiel du 5 octobre 1958. P. 9151. Apie V Prancūzijos Respublikos Konstitucijos rengimą žiūrėkite: Avril P. La Vᵉ République, Histoire politique et constitutionnelle. Paris: PUF, 1987.

[46] Debbasch Ch., Bourdon J., Pontier J.M., Ricci J.C. La Vᵉ République. Paris: Economica, 1985. P. 5.

[47] Prancūzų istorikai pabrėžia universalų Deklaracijos pobūdį. Kaip teigia F. G. Dreifus, ji taikytina bet kuriuo laiku, bet kurioje šalyje, bet kokioje santvarkoje (Dreifus F. G. Le temps des revolutions, 1789–1870. Paris: Larousse, 1968. P. 66). Todėl suprantamos Deklaracijos, kaip pozityviosios teisės, taikymo šiais laikais galimybės.

Prancūzijos Konstitucinė Taryba 1970–1973 m. keturiuose sprendimuose pripažino teisinę Konstitucijos preambulės galią ir tikrindama įstatymų konstitucingumą savo sprendimuose ne kartą rėmėsi 1789 m. Deklaracijos ir 1946 m. Konstitucijos preambulės, kaip sudėtinių galiojančios Konstitucijos dalių, nuostatomis.

Be to, Prancūzijos Konstitucinė Taryba konstitucinių normų reikšmę pripažino ir Respublikos įstatymuose įtvirtintiems principams. Reikėtų priminti, kad galiojant III Respublikos Konstitucijai, kurią sudarė trys pagrindiniai įstatymai, nustatantys valdžios sistemą, buvo priimta nemažai įstatymų, skirtų pagrindinėms teisėms ir laisvėms įgyvendinti. Tai 1881–1882 m. įstatymai dėl privalomo pasaulietinio ir nemokamo mokymo, 1884 m. – dėl profesinių sąjungų laisvės, 1901 m. – dėl susivienijimų laisvės, 1905 m. – dėl sąžinės laisvės ir kt. Šie įstatymai ne tik reguliavo konkrečius santykius, bet ir įtvirtino bendrus (iš esmės konstitucinius) principus. Todėl Prancūzijos Konstitucinė Taryba savo sprendimuose konstatavo, kad ne tik 1789 m. Deklaracija, 1946 m. Prancūzijos Respublikos Konstitucijos preambulė, bet ir „pagrindiniai principai, pripažinti Respublikos įstatymuose“, yra sudėtinė galiojančios Konstitucijos dalis.

2005 m. kovo 1 d. konstituciniu įstatymu Prancūzijos Konstitucijos sudėtine dalimi pripažintas dar vienas aktas – 2004 m. Aplinkos apsaugos chartija.

IV

1958 m. Konstitucijos 1 straipsnyje, kuriame skelbiama, kad Prancūzija yra nedaloma, pasaulietinė, demokratinė ir socialinė respublika, įtvirtinta respublikinė šalies valdymo forma. Pažymėtina, kad Konstitucijos 89 straipsnyje nustatyta, jog respublikinė valdymo forma negali būti keičiama.

Minėto Konstitucijos straipsnio nuostata apie valstybės nedalomumą patvirtina unitarinį valstybės pobūdį. Tai reiškia ir federalizmo draudimą. Įstatymu galima nustatyti tik teritorinių bendruomenių norminę kompetenciją. 1991 m. gegužės 9 d. sprendime dėl Korsikos statuso Prancūzijos Konstitucinė Taryba priminė šalies vienybę ir konstatavo, kad kompetencija, kurią Konstitucija numato vyriausybei ir parlamentui, turi išlikti nepakitusi. Taigi pagal Konstituciją decentralizacija negali peržengti tos ribos, kuri leistų ją sutapatinti su federalizmu.

Šalies nedalomumas reiškia ir teritorijos vientisumą. Pasaulietinės respublikos paskelbimas reiškia, kad Prancūzijoje gerbiama piliečių sąžinės laisvė ir dėl religijos asmens negalima diskriminuoti. Dar 1905 m. priimtame bažnyčios ir valstybės atskyrimo įstatyme buvo konstatuota, kad „Respublika nepripažįsta kulto tarnų, nemoka jiems, nesubsidijuoja jokios bažnyčios.“ Išimtis daroma Alzaso ir Mozelio departamentams, kuriuose dėl istorinių priežasčių galioja konkordato režimas.

Demokratinės respublikos pobūdis grindžiamas tuo, kad pagal Konstitucijos 3 straipsnį jis grindžiamas visuotiniais rinkimais. Konstitucijos 5 straipsnio 2 dalyje išdėstyta nuostata pakartoja A. Lincolno žodžius: „liaudies valdžia, vykdoma liaudies ir liaudies labui“.

Socialinės demokratijos koncepcijos ištakos – 1946 m. Konstitucijos preambulėje, kurioje pripažįstamos ne tik politinės ar pilietinės teisės, bet ir socialinės teisės, „ypač reikalingos šiais laikais“. Šių teisių įtvirtinimas 1946 m. Konstitucijos preambulėje, kuri minima 1958 m. Konstitucijoje, leido Konstitucinei Tarybai tikrinant įstatymų konstitucingumą kontroliuoti, kaip įstatymų leidėjas laikosi paskelbtų socialinių teisių.

V

Jeigu ne Prancūzijos Konstitucinės Tarybos veikla, tektų pripažinti, kad V Respublikos Konstitucija – politinė Konstitucija; t. y. Konstitucija, nustatanti vien viešosios valdžios organizaciją ir jos funkcionavimo pagrindus. Prancūzijos Konstitucinė Taryba, savo sprendimus ėmusi grįsti 1789 m. Žmogaus ir piliečio teisių deklaracija ir 1946 m. Konstitucijos preambulės nuostatomis, įtvirtinančiomis asmens teises ir laisves, išryškino Konstitucijos – asmens teises saugančio akto – reikšmę.

Asmens teisių apsaugą sustiprino ir Konstitucinės Tarybos suformuluota konstitucinė doktrina apie III Respublikos įstatymuose pripažintų principų taikymą ginant pagrindines asmens teises. Pačiame 1958 m. Konstitucijos tekste *expresis verbis* įtvirtintos tik kelios teisės: lygybė prieš įstatymą (1 str.), rinkimų teisė (3 str.), politinių partijų steigimo laisvė (4 str.), asmens laisvė (66 str.). Be to, iš Konstitucijos nuostatų, įtvirtinančių pasaulietinę, demokratinę ir socialinę valstybę, galima daryti išvadas apie asmens teisių šioje šalyje pobūdį. Žodžiu, daugumos teisių ir laisvių 1958 m. Konstitucijos tekste nerasime. Norėdama užtikrinti asmens teisių ir laisvių konstitucinę gynybą

iniciatyvos ėmėsi Prancūzijos Konstitucinė Taryba, kurios jurisprudencijoje, remiantis visomis Konstitucijos dalimis, ir buvo suformuluota moderni asmens teisių ir laisvių samprata. Prancūzijos Konstitucinė Taryba, interpretuodama kai kurias teises, įtvirtintas 1789 m. Deklaracijoje, atsižvelgia į visuomenės evoliuciją. Antai nuosavybės teisės interpretacijos (Deklaracijos 2 ir 17 str.) siejamos su Respublikos socialiniu pobūdžiu (Konstitucijos 1 str.), minties ir nuomonės reiškimo laisvė (Deklaracijos 11 str.) aiškinama atsižvelgiant ir į techninius imperatyvus, darančius įtaką radijo ar televizijos laidų sklaidai, ir pan. Prancūzijos Konstitucinei Tarybai teko plačiai aiškinti konstitucinius tekstus siekiant užtikrinti, kad asmens teisių ir laisvių apsauga atitiktų visuotinai pripažintą jo apsaugos lygį. Mat šiek tiek išsamiau šios teisės atskleistos tik 1789 m. Deklaracijoje ir 1946 m. Konstitucijos preambulėje. Kai kurios teisės ir laisvės, įtvirtintos anksčiau priimtuose III Respublikos įstatymuose, kuriais pačia bendriausia prasme remtasi 1946 m. Konstitucijos preambulėje (pvz., 1881 m. priimti keli įstatymai dėl spaudos ir susirinkimų laisvės, 1901 m. – dėl asociacijų laisvės, 1907 m. – dėl sąžinės laisvės ir kt.), turėjo būti interpretuojamos ypač kūrybiškai.

Lygybės principas – sudėtinė asmens konstitucinio statuso dalis. Konstituciniai aktai įtvirtina asmens lygybę prieš įstatymą, vyrų ir moterų lygybę, lygybę nepriklausomai nuo rasės ir tautybės, lygią teisę nepriklausomai nuo asmens kilmės, pažiūrų ar tikybos, lygią teisę siekti mokslo, kultūros, įgyti profesiją.

Asmeninės teisės konstituciniuose dokumentuose įtvirtinamos remiantis prigimtinių teisių koncepcija. Tai asmens neliečiamybė, sąžinės laisvė, teisė eiti viešas pareigas, prieglobsčio teisė. 1789 m. Deklaracijoje įtvirtinti ir kai kurie šių teisių įgyvendinimo principai: laisvė reiškia daryti visa, kas nedaro žalos kitiems: laisvės ribas nustato įstatymas, nieko negalima versti daryti tai, kas nenumatyta įstatyme.

Politinės teisės, išvardytos 1789 m. Deklaracijos preambulėje ir įtvirtintos „konstitucingumo bloke“ esančiuose įstatymuose, yra susivienijimų, žodžio, spaudos, susirinkimų, mitingų, demonstracijų laisvė.

Socialinės ir ekonominės teisės iš esmės išdėstytos 1946 m. Konstitucijos preambulėje. Šio dokumento kūrėjai siekė įtvirtinti naujiesiems laikams ypač reikalingus politinius, ekonominius ir socialinius principus.

Socialinės ir ekonominės teisės: nuosavybės teisė ir jos neliečiamybė (nuosavybę paimti galima tik pagal įstatymą, visuomenės porei-

kiams ir tik iš anksto bei teisingai atlyginant), teisė į vienodus mokesčius atsižvelgiant į piliečių pajamas bei mokesčių kontrolė, teisė burtis į profesines sąjungas ir teisė streikuoti, darbuotojų teisė per išrinktus delegatus dalyvauti nustatant kolektyvinėje sutartyje darbo sąlygas ir vadovauti įmonei, asmens ir šeimos teisė į būtinas raidos sąlygas, teisė į sveikatos apsaugą, materialinę pagalbą, poilsį ir t. t. Visos šios teisės daugiausia įtvirtintos 1946 m. Konstitucijos preambulėje.

Pagal Konstitucijos 66 straipsnio 2 dalį teisminė valdžia įvardyta kaip asmens laisvės gynėja. Būtent teisminė gynyba laikoma esmine šių laisvių garantija. Kokios institucijos laikomos teismine valdžia? Vien teismai? Prancūzijos Konstitucinė Taryba 1993 m. rugpjūčio 11 d. sprendime Nr. 93–326 pažymėjo, kad teisminę valdžią, pagal Konstitucijos 66 straipsnį užtikrinančią, kad būtų gerbiamos asmens laisvės, sudaro tiek teisėjai, tiek prokurorai.

Kalbant apie asmens laisvių gynybos institucijas būtina panagrinėti Konstitucinės Tarybos ir Valstybės Tarybos santykius. Konstitucinė Taryba nagrinėja priimtų, tačiau dar nepaskelbtų įstatymų konstitucingumą, o Valstybės Taryba kontroliuoja vykdomosios valdžios aktus. Akto, kuriuo pažeidžiamos konstitucinės teisės, anuliavimas yra ypač svarbi asmens teisių užtikinimo garantija.

VII

Valstybės valdžios institucijų sistemoje Respublikos prezidentui (*Le Président de la République*) pagal 1958 m. Konstituciją tenka išskirtinė vieta. Prisiminus Konstitucijos priėmimo aplinkybes ir konstitucinio teksto kūrėjų siekius neturėtų stebinti, kodėl skirsnis „Respublikos prezidentas“ eina iškart po I skirsnio „Apie suverenitetą“.

Respublikos prezidentui tenkančių funkcijų konstitucinė koncepcija tiesiogiai suformuluota Konstitucijos 5 straipsnyje. Jame nustatyta, kad Respublikos prezidentas prižiūri, kaip laikomasi Konstitucijos, kad jis, kaip arbitras, užtikrina viešųjų valdžių normalų funkcionavimą bei valstybės tęstinumą. Pagal šį Konstitucijos straipsnį Respublikos prezidentas yra nacionalinės nepriklausomybės, teritorijos vientisumo, sutarčių laikymosi garantas.

Ph. Ardant‘as pažymi, kad toks Respublikos prezidentui tenkančių užduočių formulavimas – konstitucinė naujovė,[48] nes iki tol nebandyta kokiomis nors apibendrinančiomis formuluotėmis apibrėžti vieno ar kito konstitucinio veikėjo vaidmens.

Pagal Konstituciją numatytos trys svarbiausios Respublikos prezidento funkcijos: saugoti Konstituciją, vykdyti viešųjų valdžių arbitravimą, garantuoti nacionalinę nepriklausomybę, valstybės tęstinumą ir sutarčių laikymąsi.

Prezidentas – Konstitucijos saugotojas. Tai reiškia, kad jis turi prižiūrėti, kaip laikomasi Konstitucijos. Iš tikrųjų tai visoms valstybės valdžios institucijoms tenkanti užduotis. Juo labiau kad Prancūzijoje yra specializuota konstitucinės kontrolės institucija – Konstitucinė Taryba. Tiesiogiai Konstitucijoje įtvirtinus, kad Respublikos prezidentas prižiūri, kaip laikomasi Konstitucijos, pripažįstama Respublikos prezidento reikšmė garantuojant konstitucinę santvarką. Prireikus Respublikos prezidentas privalo panaudoti visus savo įgaliojimus, kad būtų laikomasi Konstitucijos.

Prezidentas – viešųjų valdžių santykių arbitras – turi užtikrinti šių valdžių normalų funkcionavimą. Diskutuojama, ar vykdydamas šią funkciją Respublikos prezidentas turi būti tik stebėtojas ir tarpininkas, ar iškilusių nesutarimų teisėjas. Kitaip sakant, regime dvi koncepcijas. Pagal vieną Respublikos prezidentas yra tokia pati valstybės valdžios institucija kaip ir kitos (tarpininko koncepcija). Pagal kitą – Respublikos prezidentas – institucija, iš viršaus žvelgianti į viešosios valdžios institucijų veiklos kasdienybę ir priimanti nešališkus sprendimus (teisėjo koncepcija). Sutariama dėl vieno: Respublikos prezidentas privalo panaudoti visus savo įgaliojimus šiai funkcijai vykdyti.

Prezidentui garantui patikėta laiduoti nacionalinę nepriklausomybę, teritorijos vientisumą ir sutarčių laikymąsi.[49] Prezidento garanto misiją papildo Konstitucijos 64 straipsnis, numatantis, kad Respublikos prezidentas yra teisminės valdžios nepriklausomybės garantas.

Pagal Konstituciją Respublikos prezidentui tenka reikšmingi įgaliojimai. Pažymėtina, kad Prancūzijos prezidento galias lemia ne vien jo, kaip valstybės vadovo, būdingi įgaliojimai, bet ir tai, kad pagal Konstitucijos 9 straipsnį jis pirmininkauja Ministrų Tarybai. Ši teisė jam leidžia daryti didelę įtaką Vyriausybės veiklai (jei Respublikos prezidentas ir vyriausybė atstovauja tai pačiai politinei jėgai, Respublikos prezidentas faktiškai vadovauja vyriausybei).

---

[48] Ardant Ph. Institutions politiques et droit constitutionnel, 13e édition. Paris: L.G.D.J., 2001. P. 459.

[49] Iki 1995 m. rugpjūčio 4 d. konstituciniu įstatymu Nr. 95–880 priimtos pataisos įsigaliojimo prezidentas buvo „Bendrijos susitarimų ir sutarčių laikymosi garantas“.

1958 m. Konstitucijoje numatyta, kad vienus savo įgaliojimus Respublikos prezidentas įgyvendina vienasmeniškai (tai dar viena konstitucinė naujovė, sustiprinusi Respublikos prezidento vaidmenį), o kitiems vykdyti reikalinga ministro pirmininko (kai kada – ministro, atsakingo už konkretaus Respublikos prezidento akto vykdymą) kontrasignacija.

Respublikos prezidento vienasmeniškai vykdomiems įgaliojimams (*les pouvoirs propres*) priskirtina: 1) teisė skirti ministrą pirmininką. Respublikos prezidentas parenka ministrą pirmininką savo nuožiūra, formaliai jis neprivalo atsižvelgti į kieno nors nuomonę. Praktikoje Respublikos prezidento veiksmus saisto ta aplinkybė, kad vyriausybė politiškai atsakinga Nacionaliniam susirinkimui; 2) teisė vyriausybės ar parlamento siūlymu teikti tautos referendumui įstatymų projektus Konstitucijos 11 straipsnyje išvardytais klausimais; 3) teisė paleisti Nacionalinį susirinkimą (pagal Konstitucijos 12 straipsnio 1 pastraipą Respublikos prezidentas privalo konsultuotis su ministru pirmininku ir su parlamento rūmų pirmininkais, tačiau jų nuomonė Respublikos prezidento neįpareigoja. Primintina, kad metus po rinkimų, surengtų paleidus Nacionalinį susirinkimą, iš naujo Nacionalinis susirinkimas negali būti paleistas. Be to, Nacionalinis susirinkimas negali būti paleistas Respublikos prezidentui vykdant ypatinguosius įgaliojimus); 4) teisė iškilus Konstitucijos 16 straipsnyje nurodytoms aplinkybėms imtis ypatingųjų priemonių (Konstitucijos 16 straipsnyje numatytų įgaliojimų) tik esant tam tikroms Konstitucijoje nurodytoms aplinkybėms; dėl tokių veiksmų Respublikos prezidentas turi konsultuotis su ministru pirmininku, rūmų pirmininkais ir Konstitucine Taryba, apie tai kreipimusi turi būti pranešta tautai; ypatingų priemonių tikslas – sudaryti sąlygas konstitucinės valdžios institucijoms kuo greičiau vykdyti pavestas funkcijas, dėl to rengiamos konsultacijos su Konstitucine Taryba; 5) teisė kreiptis į parlamento rūmus (dėl Respublikos prezidento kreipimosi pagal Konstituciją diskusijos nerengiamos); 6) teisė pirmininkauti Ministrų Taryboje; 7) teisė skirti 3 Konstitucinės Tarybos narius ir jos pirmininką; 8) teisė kreiptis į Konstitucinę Tarybą dėl įstatymų ir tarptautinių sutarčių konstitucingumo; 9) kitos teisės (malonės teisė). Respublikos prezidentas yra vyriausiasis ginkluotųjų pajėgų vadas, jis pirmininkauja įvairiems gynybos komitetams, taryboms ir t. t.

Kitų Respublikos prezidento įgaliojimų įgyvendinimą reikia derinti su vyriausybe. Tuo tikslu numatyta Respublikos prezidento aktų

kontrasignacija. Todėl šie įgaliojimai teisinėje literatūroje įvardijami kaip „padalinti“ (*les pouvoirs partagés*). Šių įgaliojimų ne tiek daug: teisė šaukti parlamento neeilinę sesiją; dekretų ir ordinansų, kuriuos priėmė Ministrų Taryba, pasirašymas; skyrimas į karines ir civilines pareigas, diplomatinių atstovų skyrimas.

Taigi, kaip matome, didžiausią Respublikos prezidento kompetencijos dalį sudaro vienasmeniškai Respublikos prezidento vykdomi įgaliojimai. Respublikos prezidento „politinis vaidmuo“ ypač padidėjo, kai 1962 m. Konstitucijos pataisomis buvo nustatyta, kad Respublikos prezidentas renkamas visuotiniais tiesioginiais rinkimais. Minėta, kad Respublikos prezidento vaidmuo ypač padidėja, jeigu jis yra faktinis parlamento daugumą sudarančių politinių jėgų lyderis. Tuomet Prancūzijos prezidentas „stipresnis“ nei Respublikos prezidentas. Dėl to politikos mokslų literatūroje kartais net vartojama respublikinės monarchijos (*monarchie républicaine*) sąvoka, kuri geriausiai tiktų apibūdinti V Respublikos politinę sistemą.

Pagal Konstitucijos 68 straipsnį Respublikos prezidentas atsako už savo veiksmus, kuriuos atliko įgyvendindamas įgaliojimus, tik valstybės išdavimo atveju. Jis gali būti apkaltintas abejiems rūmams atviru balsavimu priėmus vienodą sprendimą absoliučia jų narių balsų dauguma. Respublikos prezidentą teisia Aukščiausiasis Teisingumo Teismas.

V Respublikos praktikai būdinga stiprinti Respublikos prezidento galias, neretai stiprinant vyriausybės galias. Kita vertus, nereikėtų pamiršti, kad 1958 m. Konstitucijoje išsaugoti ir parlamentinei sistemai būdingi elementai (vykdomoji valdžia gali veiksmingai įgyvendinti savo politiką tik remdamasi Nacionalinio susirinkimo deputatų dauguma. Kartais parlamento daugumos ir Respublikos prezidento politinė orientacija nesutampa. Tada Respublikos prezidentas yra priverstas formuoti jam „svetimos“ partijos (ar partijų koalicijos) remiamą vyriausybę. Susiduriama su politinio „sugyvenimo“, arba „sambūvio“, problema. Esant tokiam sambūviui faktinės Respublikos prezidento galimybės daug mažesnės. Taip politiniai veiksniai daro įtaką teisinių įgaliojimų įgyvendinimui.

Nuo 2000 m. Respublikos prezidento kadencijos trukmė – penkeri metai (anksčiau – septyneri metai), perrinkimų skaičius neribojamas.

VIII

Vyriausybės (*Le Gouvernement*) pagal Konstitucijos 20 straipsnį nustato ir vykdo tautos politiką, jos žinioje yra administracija ir ginkluotosios pajėgos. Šiose nuostatose bendriausia prasme suformuluotas vyriausybės vaidmuo konstitucinėje valstybės valdžios sistemoje.

Nagrinėjant 1958 m. Konstitucijos nuostatas, įtvirtinančias vyriausybės teisinę padėtį, pažymimas šios institucijos konstitucinio reguliavimo originalumas.[50] Pirma, vyriausybei skirtas 3 skirsnis „Vyriausybė“ eina paskui 2 skirsnį „Respublikos prezidentas“, jį sudaro tik 4 straipsniai (20–23 str.). Palyginti su Respublikos prezidento ar parlamento teisinę padėtį įtvirtinančiais skirsniais, atrodytų, kad vyriausybei tenka nereikšmingas vaidmuo. Tačiau toks įspūdis klaidingas. Viena vertus, 3 skirsnyje pirmąsyk Prancūzijos konstitucinės teisės istorijoje apibrėžiamos vyriausybės funkcijos bei nustatoma, kaip vyriausybė įgyvendina jai patikėtas užduotis. Kita vertus, vyriausybės veikla reguliuojama ne vien 3 skirsnyje, bet ir daugelio kitų skirsnių (ypač 5 skirsnio „Parlamento ir vyriausybės santykiai“) straipsniuose. Konstitucijoje vyriausybės veikla taip pat apibūdinama sąvokomis „Ministrų Taryba“ (*Le Conseil des Ministres*) ir „ministras pirmininkas“ (*Le Premier ministre*). Tai, kad sąvoka „ministras pirmininkas“ vartojama dažnai, o „Ministrų Taryba“ – retai, 1958 m. Konstitucijos komentuotojams leidžia daryti išvadą, kad pagal Konstituciją vyriausybę pirmiausia įkūnija ministras pirmininkas.[51]

Vyriausybę formuoja ir jos veiklai didžiulę įtaką daro Respublikos prezidentas (jei Respublikos prezidentas – parlamentinės daugumos faktinis lyderis, jis iš esmės vadovauja vyriausybės veiklai). Respublikos prezidentas skiria ministrą pirmininką ir jį atleidžia, kai šis praneša apie vyriausybės atsistatydinimą. Respublikos prezidentas ministro pirmininko teikimu skiria ir atleidžia kitus vyriausybės narius.

Nagrinėjant vyriausybės formavimo procesą reikia prisiminti, kad pagal Konstituciją vyriausybė yra atsakinga parlamentui. Pagal Konstituciją ministras pirmininkas turi atsistatydinti, jeigu Nacionalinis susirinkimas priima nepasitikėjimo rezoliuciją arba nepritaria vyriausybės programai ar bendrosios politikos deklaracijai (50 str.). Prancūzijos konstitucinio reguliavimo ypatumas: nenumatyta, kad tik prita-

[50] Debbasch Ch., Bourdon J., Pontier J.M., Ricci J.-C. Droit constitutionnel et institutions politiques, 4e édition. Paris: Economica, 2001. P. 747.

[51] Ten pat. P. 747.

rus vyriausybės programai ar deklaracijai vyriausybė gauna įgaliojimus veikti, taigi vyriausybė neprivalo tuoj pat teikti šiuos aktus Nacionaliniam susirinkimui balsuoti – ji tai gali padaryti bet kada. Tačiau dažniausiai, sudarius Vyriausybę, siekiama balsuoti dėl pasitikėjimo ja.

Vyriausybės nario pareigos nesuderinamos su parlamento nario mandatu, viešąja tarnyba ar mokama profesine veikla. Prancūzijos vyriausybės veiklai būdingos dvi organizacinės formos: Ministrų Taryba ir Ministrų Kabinetas.

Ministrų Taryba (*Conseil des ministres*) – pagrindinė vyriausybės veiklos forma. Tai vyriausybės posėdžiai, kuriems pirmininkauja Respublikos prezidentas. Tokiame posėdyje priimtus aktus pasirašo Respublikos prezidentas. Ypatingais atvejais Respublikos prezidentas gali deleguoti įgaliojimus pirmininkauti Ministrų Tarybai ministrui pirmininkui. Tačiau toks delegavimas visados turi būti oficialus ir tik konkrečiam posėdžiui su iš anksto nustatyta darbotvarke (21 str.).

Nedalyvaujant Respublikos prezidentui gali būti rengiamas Ministrų kabineto (*Cabinet des ministres*), kuriam pirmininkauja ministras pirmininkas, posėdis. Tačiau tokiame posėdyje sprendimai nepriimami, vienintelė institucija, galinti priimti sprendimus, – Ministrų Taryba. Konstitucijoje Ministrų kabineto posėdis nenumatytas. Kabineto posėdžiai rengiami retai.

Vyriausybės įgaliojimai skirstomi į dvi grupes. Svarbiausieji iš jų vykdomi kolegialiai Ministrų Tarybos posėdžiuose. Šiuo atveju priimant sprendimus ypač svarbi Respublikos prezidento pozicija.

Kitus įgaliojimus įgyvendina ministras pirmininkas. Minėjome ypatingą ministro pirmininko vaidmenį vyriausybėje. Jis koordinuoja ministerijų darbą, kontroliuoja jas, pirmininkauja įvairias ministerijas jungiančių komitetų darbui; atsako už šalies gynybą, įgyvendina reglamentinę valdžią.

IX

Nagrinėjant V Respublikos valstybės valdžios institucijų sistemą pabrėžiama, kad vykdomosios valdžios galių ir vaidmens stiprinimas sumenkino parlamento vaidmenį. Nuostatų, ribojančių parlamentarizmą, įtvirtinimas 1958 m. Konstitucijoje buvo reakcija į parlamento visagalybę III ir IV Respublikų laikais. Naujosios Konstitucijos kūrėjų nuomone, tuo metu Prancūzijoje buvo nukrypta į „susirinkimo valdymo“ sistemą. Todėl reikėjo „atnaujinti parlamentinį režimą“ (M. Debré

kalba 1958 m. rugpjūčio 27 d. Valstybės Taryboje), „nustatyti parlamentinį režimą be parlamento suvereniteto“ (*F. Goquel*).

Kaip buvo racionalizuotas parlamentarizmas? 1958 m. Konstitucijoje apribotos parlamento įstatymų leidybos galios. Konstitucijos 34 straipsnyje išvardyti santykiai, kuriuos galima reguliuoti reglamentiniais aktais. Neliko parlamento įstatymų leidybos monopolio, nes pagal Konstitucijos 11 straipsnį įstatymas gali būti priimtas referendumu. Be to, 1958 m. Konstitucijoje įtvirtinus įstatymų konstitucingumo kontrolę (Konstitucinę Tarybą) gali būti tikrinama, ar parlamento priimti įstatymai atitinka Konstituciją. Pagal 1958 m. Konstituciją įstatymų leidybos procese vyriausybei patikėtos įvairios teisės, leidžiančios daryti reikšmingą įtaką priimant sprendimus įstatymais.

Parlamentarizmas racionalizuotas ne tik ribojant parlamento įstatymų leidybos funkciją, bet ir Konstitucijos 49 straipsnyje tiksliai apibrėžiant nepasitikėjimo vyriausybe pareiškimo procedūras, taip pat nustatant, kad tokia rezoliucija priimama absoliučia Nacionalinio susirinkimo narių dauguma.

Toks konstitucinis reguliavimas neatsitiktinai vertė kalbėti apie parlamentarizmo nuosmukį arba jo transformaciją, net teigti, kad tokia parlamento galių evoliucija reiškia atstovaujamosios demokratijos virtimą „supletyvine demokratija“ (pasak R. G. Schwartzenbergo), kai parlamentui lieka vien pagalbinės institucijos vaidmuo.

Konstitucinė praktika parodė parlamento gyvybingumą. Stebėtina, kad šios institucijos vaidmens gynėju tapo Konstitucinė Taryba. Be to, vėlesnėmis Konstitucijos pataisomis buvo įtvirtintos nuostatos, stiprinančios tiek įstatymų leidžiamosios valdžios institucijų, tiek parlamentarų veiklos galimybes. 1974 m. Konstitucijoje atsirado nuostatos dėl parlamento kreipimosi į Konstitucinę Tarybą, 1992 m. – dėl abejų rūmų rezoliucijos dėl Bendrijų aktų projektų, 1995 m. – dėl parlamento vienos sesijos, 1996 m. – dėl socialinės apsaugos finansavimo įstatymų priėmimo ir t. t.

Pagal Konstitucijos 24 straipsnio 1 pastraipą parlamentą sudaro dveji rūmai: Nacionalinis susirinkimas (*Assemblée nationale*) ir Senatas (*Sénat*). Bikameralizmas – tai III ir IV Respublikų tradicijos tęsinys. Nacionalinio susirinkimo deputatai yra renkami tiesioginiais rinkimais, o Senatas – netiesioginiais rinkimais. Pagal Prancūzijos Konstituciją Senatas užtikrina teritorinių bendruomenių, taip pat prancūzų, gyvenančių užsienyje, atstovavimą.

Kiekvienų rūmų įgaliojimų trukmę, jų narių skaičių, jų atlyginimo,

išrinkimo sąlygas, nerenkamumą ir pareigų nesuderinamumą nustato organinis įstatymas. Nacionalinį susirinkimą sudaro 577 deputatai, renkami visuotiniais rinkimais pagal mažoritarinę sistemą vienmandatėse apygardose. Jeigu nė vienas kandidatas pirmajame rinkimų rate negavo daugiau nei 50 proc. rinkėjų, dalyvavusių rinkimuose, balsų, po 2 savaičių rengiamas antras ratas, kuriame dalyvauja visi kandidatai, gavę daugiau nei 12,5 proc. apygardoje įregistruotų rinkėjų balsų. Išrinktu laikomas daugiausia balsų gavęs kandidatas.

Senatą – aukštuosius parlamento rūmus – sudaro 321 senatorius, kuriuos devyneriems metams renka specialios rinkimų kolegijos. Kas trejus metus Senato sudėtis atnaujinama trečdaliu.

Prancūzijos Konstitucijoje įtvirtintas parlamento nario laisvo mandato principas. Imperatyvus mandatas negalioja. Parlamento nario mandatas nesuderinamas su viešąja tarnyba. Parlamento nario mandatas nesuderinamas su vyriausybės nario pareigomis. Prancūzijos parlamentui būdinga griežtai apibrėžta kompetencija, t. y. parlamentui (vienodai abejiems rūmams) priklauso tik tie įgaliojimai, kurie jam priskirti Konstitucijoje. Kalbant apie rūmų santykius pabrėžiama, kad Prancūzijos parlamento „stiprūs“ žemieji rūmai – Nacionalinis susirinkimas ir „silpnas“ Senatas. Nelygybė ypač matyti dviem lygiais: 1) įstatymų leidyboje lemiamas žodis tenka Nacionaliniam susirinkimui; 2) tik Nacionalinis susirinkimas gali pareikšti nepasitikėjimą vyriausybe.

Prancūzijos parlamentui, kaip ir kitų šalių parlamentams, priskirti įstatymų leidybos, kontrolės, užsienio politikos bei kiti įgaliojimai. Ekonomikos klausimus (pvz., biudžeto priėmimas, ekonominės ir socialinės raidos planus) jis sprendžia priimdamas įstatymus.

X

Prancūzijos valstybės valdžios institucijų sistema grindžiama valdžių padalijimu. Jis skelbiamas 1789 m. Žmogaus ir piliečio teisių deklaracijoje. Konstitucijoje įtvirtintas specifinis valdžių padalijimo modelis. Jam negalima taikyti tradicinio valdymo formų skirstymo į parlamentinį ar prezidentinį. Patys Konstitucijos kūrėjai ne kartą yra pabrėžę V Respublikos parlamentinį pobūdį. M. Debré 1958 m. rugpjūčio 27 d. Valstybės Taryboje pasakytoje kalboje „Ne konvento režimui, ne prezidentiniam režimui: prieš mus vienas kelias, tai – parlamentinio režimo kelias“. „Nuo vien tik Susirinkimui priklausančių neaiškių

įgaliojimų į griežtą valdžių padalijimą teikiant prioritetą valstybės vadovui; teikia pirmenybę siekti valdžių – atskirto vienas nuo kito valstybės vadovo ir parlamento – bendradarbiavimo, sudaryti vyriausybę, kylančią iš pirmojo ir atsakingą antrajam, suteikti jiems (parlamentui ir vyriausybės vadovui – aut. past.) įgaliojimus sprendžiant valstybės reikalus ir užtikrinant konfliktų, kuriais kiekvienoje demokratinėje visuomenėje mokama už laisvę, sprendimo priemones.“[52] M. Debré nuomone, Konstitucijos projektu ir norima įtvirtinti tokį parlamentinį režimą. Šio tikslo siekiama keliomis priemonėmis: nustatant griežtą sesijų režimą, apibrėžiant įstatymų reguliavimo sritį, iš esmės pertvarkant įstatymų leidybos ir biudžeto tvirtinimo procedūras, įtvirtinant teisinius mechanizmus, užtikrinančius politinių funkcijų pusiausvyrą ir jų gerą įgyvendinimą.

V Respublikos valdymo sistemą vieni vadina pusiau prezidentiniu režimu (šį terminą „nukalė“ M. Duverger), kiti – „pusiau parlamentiniu valdymu“, „racionalizuotu parlamentiniu“ modeliu.

Maurice’o Duverger (pusiau prezidentinio režimo „išradėjo“) nuomone,[53] „pusiau prezidentinis režimas – sąvoka, žyminti Vakarų demokratijos institucijas, kurios apima 2 elementus: pirma, Respublikos prezidentą, renkamą visuotiniais rinkimais ir turintį reikšmingų įgaliojimų, ir, antra, ministrą pirmininką bei vyriausybę, kurie atsakingi deputatams“.

Reikšmingas valdžios centras – dvinarė vykdomoji valdžia. Tokiame valdžios centre ypač svarbus valstybės vadovas – Respublikos prezidentas. Ši sistema įtvirtina originalų valdžios modelį. Jo esmę geriausiai atspindi Respublikos prezidento faktinės reikšmės susiejimo su Nacionalinio susirinkimo parama arba jos nebuvimo proporcingumas. Jei Respublikos prezidentą besąlygiškai remia Nacionalinis susirinkimas (kaip Ch. de Gaule’is, G. Pompidou ar F. Mitterrand’as), jo dominavimas politinėje arenoje neginčijamas. Jeigu parama sąlyginė (pvz., dėl to, kad Nacionalinio susirinkimo dauguma, palaikanti Respublikos prezidentą, pasidalinusi ar susiskaldžiusi (kaip buvo 1976–1981) arba jos neužtenka (1988–1993), Respublikos prezidento pirmavimas irgi labai sąlyginis. Pagaliau nesant parlamento daugumos

[52] Discours de M. Michel Debré devant le Conseil d‘ Etat le 27 août 1958 // Les grands textes de la pratique institutionnelle de la Ve République (textes et documents rassemblés par Didier Maus). Paris: La documentation française, 1995. P. 3.

[53] Duverger M. Le concept de règime semi prèsidentiel // Les règimes semi- prèsidentiels (sous la direction de Maurice Duverger). Paris: PUF, 1986. P. 7.

palaikymo (pvz., Mitterrand'as (1986–1988 ir 1993–1995) ar Jacques Chiracas (1997–2002)) Respublikos prezidento „pirmenybės" nelieka. Tokiu atveju politikos mokslų specialistai valdžios centro ieško Matinjono rūmuose (vyriausybės būstinėje). Taigi nuo Nacionalinio susirinkimo rinkimų rezultatų daug priklauso, koks bus realus Respublikos prezidento vaidmuo šalies gyvenime, kiek jis turės įtakos vyriausybės veiklai.

Reikia pažymėti, kad V Respublikos valdymo sistema padėjo šaliai įveikti ne vieną krizę. Tai ir Alžyro nepriklausomybės pripažinimas, ir studentų riaušės 1968 m. gegužės mėnesį, ir politinių jėgų „sugyvenimas".

XI

1958 m. Konstitucijos kūrėjų siekį racionalizuoti parlamento veiklą atspindi ir įstatymų leidybą – pagrindinę parlamento funkciją – reguliuojančios nuostatos. Matome dvi tendencijas. Pirmoji – parlamentas gali priimti įstatymus tik Konstitucijos 34 straipsnyje išvardytais klausimais. Antroji – vyriausybė įgijo ne vieną teisinę priemonę kištis į įstatymų leidybą, spartinti ar stabdyti įstatymo priėmimą.

Nustačius, kad parlamentas gali priimti įstatymus Konstitucijos 34 straipsnyje išvardytais klausimais, tenka atsisakyti įprasto įstatymo, kaip parlamento priimto akto, skirto reguliuoti svarbiems santykiams, sampratos. Pagal Konstituciją įstatymą apibūdina tiek formalusis, tiek materialusis kriterijai.

Formalusis kriterijus rodo, kad įstatymas – parlamento nustatyta įstatymams leisti tvarka priimtas aktas. Materialusis kriterijus rodo, kad įstatymais reguliuojami Konstitucijos 34 straipsnyje išvardyti klausimai. Tai pilietinės teisės, jų garantijos, pilietybė, asmens civilinė būklė ir teisnumas, santvarka, paveldėjimas ir dovanojimas, nusikaltimų ir nusižengimų bei už juos skiriamų bausmių nustatymas, amnestija, mokesčių pagrindai, pinigų emisija, parlamento ir vietinių atstovaujamųjų institucijų rinkimai, viešosios tarnybos kategorijos, civilinės ir karinės tarnybos garantijos ir kt.

Kitais Konstitucijos 34 straipsnyje išvardytais klausimais (nacionalinio saugumo organizavimas, vietinės bendruomenės, jų kompetencijų ir lėšų administravimas, darbo, profesinių sąjungų ir socialinės teisės bei kt.) įstatymas nustato pagrindinius principus.

Matome, kad pirmuoju atveju parlamento teisėkūros galios dides-

nės. Antruoju atveju jis tik nustato pagrindinius principus. Tai tarsi tam tikros ribos, kurias nubrėžia vykdomosios valdžios aktai. Be to, Konstitucijos 34 straipsnyje numatytos ir specialių įstatymų kategorijos. Tai finansiniai, socialinio saugumo finansavimo ir programiniai įstatymai.

Pagal Konstitucijos 37 straipsnį sritys, kurių nereguliuoja įstatymai, priklauso reglamentinei valdžiai. Taigi taip pripažįstamas vykdomosios valdžios reglamentinės veiklos autonomiškumas. Ši valdžia veikia šalia įstatymais nustatyto reguliavimo srities ir poįstatyminiams aktams priimti nereikia įstatymų. Taip pripažįstamas reglamentinės teisėkūros savarankiškumas. Siekiant užtikrinti reglamentinės veiklos realų savarankiškumą buvo numatyta ir šios srities gynyba. 1958 m. Konstitucijoje numatyti įvairūs gynybos mechanizmai, kurio vienas iš būtinų elementų – Konstitucinės Tarybos sprendimas. Antai jei svarstant įstatymo siūlymą ir pataisą paaiškėja, kad toks siūlymas ar pataisa nepriklauso įstatymo sričiai (Konstitucijos 41 str.), vyriausybė gali pareikšti, kad jie nepriimtini. Jeigu vyriausybės ir atitinkamų rūmų nuomonės skiriasi, jų prašymu sprendimą per 8 dienas priima Konstitucinė Taryba. Kitu atveju, kai vyriausybė nori pakeisti įstatymą, manydama, kad parlamentas klaidingai priėmė tokį aktą, ji dėl aktų, priimtų po Konstitucijos įsigaliojimo, kreipiasi į Konstitucinę Tarybą. Konstitucinė Taryba gali pripažinti, kad įstatymas reguliuoja reglamentinės srities klausimus. Tai leidžia vyriausybei apginti parlamento „pasisavintą“ reguliavimo sritį.

Atrodytų, 1958 m. Konstitucijoje įtvirtinto reguliavimo įstatymu sritis sumažėjo tarsi šagrenės oda.[54] Praktika šiek tiek pakeitė tokį požiūrį. Tiek parlamentas, tiek vyriausybė, tiek Konstitucinė Taryba žvelgė plačiau nei leistų pažodinė Konstitucijos teksto interpretacija ir neretai leido parlamentui peržengti materialines įstatymo ribas. Pasirinktas Konstitucijos aiškinimas leido išplėsti įstatymų leidybos sritį. Pažymėtina, kad vien Konstitucijos 34 straipsnio formuluotės leidžia įstatymu reguliuoti įvairias politinio, ekonominio ir socialinio gyvenimo sritis. Be to, Konstitucinė Taryba patikslino, kad įstatymo sritį apibrėžia ne vien Konstitucijos 34 straipsnis, bet ir Konstitucijos 3, 66, 72, 73 ir 74 straipsniai. Konstatuota taip pat, kad jeigu vyriausybė nepasinaudoja Konstitucijos 41 straipsnyje numatyta procedūra, svarstant įstatymą negalima taikyti Konstitucijos 61 straipsnio.

---

[54] Formery S. L. La constitution commentée article par article, 4e édition. Paris: Hachette, 1998. P. 76.

Pažymėtina, kad Žmogaus ir piliečio teisių deklaracijoje nurodytos kelios reguliavimo įstatymu sritys. Įstatymas turi reguliuoti aplinkybes, kurioms esant žmogus gali būti apkaltintas, sulaikytas arba įkalintas (7 str.), įstatymas turi numatyti bausmes už nusikaltimus (8 str.). 1946 m. Konstitucijos preambulėje nustatyta, kad įstatymais turi būti reguliuojama teisė streikuoti.

Pagal Konstitucijos 10 straipsnį Respublikos prezidentas promulguoja įstatymus per 15 dienų nuo tada, kai vyriausybė jam perduoda priimtą įstatymą. Prieš baigiantis šiam terminui jis gali prašyti parlamento iš naujo svarstyti įstatymą arba tam tikrus jo straipsnius. Pagal Konstituciją šio naujo svarstymo nerengti negalima.

XII

Konstitucinė Taryba (*Le Conseil constitutionnel*) – dar viena iš 1958 m. Konstitucijoje įtvirtintų naujovių. Prisimenant Prancūzijos konstitucinę tradiciją, kuri buvo grindžiama J. J. Rousseau pasiūlyta įstatymo – bendros valios išraiškos samprata, parlamentinį priimamų įstatymų konstitucingumo kontrolės įtvirtinimą reikėtų pripažinti fundamentiniu sprendimu. Tiesa, 1958 m. Konstitucijos kūrėjų siekiai buvo kuklesni. Jie svajojo pažaboti nevaržomą parlamentarizmą, užtikrinti, kad parlamentas įstatymų leidyboje laikysis Konstitucijos 34 straipsnio apibrėžtų ribų.

Negalime neprisiminti M Debré teiginio, jog Konstitucinės Tarybos sukūrimas reiškia valią siekti, kad įstatymas, t. y. parlamento sprendimas, paklustų aukščiausiosioms taisyklėms, išdėstytoms Konstitucijoje.[55]

Tačiau įvykdyti teisinę revoliuciją teko pačiai Konstitucinei Tarybai. Ta revoliucija – tai perėjimas nuo III ir IV Respublikoms būdingo „legicentrizmo“ (jį teoriškai III Respublikos laikais grindė garsusis R. Carré Malbergas) į konstitucijos viršenybe grindžiamą sistemą. Toks perėjimas negalimas be įstatymų konstitucingumo kontrolės.

Konstitucijos 56 straipsnyje nustatyta, kad Konstitucinę Tarybą sudaro 9 nariai, skiriami devyneriems metams ir tik vienai kadencijai. Kas trejus metus Konstitucinės Tarybos sudėtis atnaujinama trečdaliu. Tris Konstitucinės Tarybos narius skiria Respublikos prezidentas, tris – Senato pirmininkas, tris – Nacionalinio susirinkimo pirmininkas. Konstitucinės Tarybos pirmininką skiria Respublikos prezidentas.

---

[55] Favoreu L., Philip L. Le Conseil constitutionnel, 2e édition, 1980. P. 7.

Konstitucinės Tarybos narių balsams pasidalinus po lygiai lemia Konstitucinės Tarybos pirmininko balsas.

Prancūzijos Konstitucinės Tarybos sudėties ypatumai: Konstitucinės Tarybos nariais pagal teisę yra buvę Respublikos prezidentai (šiuo metu faktiškai Konstitucinės Tarybos posėdžiuose jie nedalyvauja).

Konstitucinės Tarybos nario funkcijos nesuderinamos su ministro arba vyriausybės nario funkcijomis. Organiniame įstatyme įtvirtinti kiti pareigų nesuderinamumai.

Konstitucinei Tarybai suteikti reikšmingi įgaliojimai. Konstitucinės Taryba vienu metu yra: 1) tiek rinkimų teismas; 2) tiek konstitucinė valdžios institucija; 3) tiek konstitucinis teismas.

Konstitucinė Taryba – kaip rinkimų teismas: pagal Konstitucijos 58 straipsnį ji prižiūri, ar teisingai renkamas Respublikos prezidentas, nagrinėja skundus ir tvirtina rinkimų rezultatus. Pagal Konstitucijos 59 straipsnį Konstitucinė Taryba priima sprendimus dėl deputatų ir senatorių rinkimų teisingumo, jeigu yra ginčijami rinkimų rezultatai. Be to, Konstitucijos 60 straipsnyje numatyta, kad Konstitucinė Taryba prižiūri, ar referendumas rengiamas teisingai, ir skelbia jo rezultatus.

Konstitucinė Taryba, kaip konstitucinės valdžios institucija, vykdo konsultacinius įgaliojimus. Į Konstitucinę Tarybą kreipiamasi dviem atvejais: prezidento vakansijos atveju ir pagal Konstitucijos 16 straipsnį. Pirmuoju atveju Konstitucinė Taryba priima tikrą sprendimą, kuris neskundžiamas. Antruoju – tik formuluoja savo išvadą. Vėliau ji skelbiama. Svarbiausia Konstitucinės Tarybos veiklos sritis – konstitucingumo kontrolė. Skiriama privaloma ir fakultatyvinė konstitucingumo kontrolė. Privalomoji kontrolė: pagal Konstitucijos 61 straipsnio 1 pastraipą į Konstitucinę Tarybą privaloma kreiptis dėl organinių įstatymų ir parlamento reglamentų konstitucingumo. Fakultatyvinei kontrolei būdinga tai, kad ji vykdoma tik jeigu kreipiasi subjektai, turintys kreipimosi į Konstitucinę Tarybą teisę. Visų pirma – tai parlamento priimtų įstatymų kontrolė.

Respublikos prezidentas, ministras pirmininkas, Nacionalinio susirinkimo ir Senato pirmininkai, 60 deputatų ar senatorių iki įstatymų promulgacijos gali kreiptis į Konstitucinę Tarybą prašydami patikrinti, ar jie atitinka Konstituciją. Pažymėtina, kad Konstitucinė Taryba 1962 m. lapkričio 6 d. nutarime konstatavo, jog ji netikrina referendumo priimtų įstatymų (*les lois référendaires*) konstitucingumo.

Tarptautinių įsipareigojimų kontrolė vykdoma, jeigu kreipiasi Respublikos prezidentas, ministras pirmininkas, parlamento rūmų pirmi-

ninkai, 60 deputatų ar senatorių. Jeigu Konstitucinė Taryba paskelbs, kad sutartyje yra normų, prieštaraujančių Konstitucijai, sutartis gali būti ratifikuota tik pakeitus Konstituciją.

Be to, Konstitucinė Taryba sprendžia ginčus dėl kompetencijos. Pagal Konstitucijos 34 straipsnį įstatymas yra parlamento aktas, priimtas Konstitucijoje išvardytais klausimais. Taigi įstatymas turi atitikti ne tik formalius, bet ir materialius kriterijus. Vien formalaus kriterijaus neužtenka. Iš čia ir Konstitucinės Tarybos įsikišimo galimybė. Šiuo požiūriu numatytos dvi procedūros: delegizacija (*la délégalisation*) ir nepriimtinumas (*l'irrecenabilité*). Pagal Konstitucijos 37 straipsnio 2 pastraipą įstatymas, kuriuo įsibraunama į reglamento sritį, gali būti keičiamas dekretais. Toks keitimas galimas tik jeigu Konstitucinė Taryba konstatuoja, kad įstatymas yra reglamentinio pobūdžio. Tokia „delegalizacija" gali būti pradėta Ministro Pirmininko prašymu. Pažymėtina, kad šiuo atveju Konstitucinė Taryba, priešingai nei paprasta, gali vykdyti ne kontrolę *a priori*, o kontrolę *a posteriori* (t. y. po tokio įstatymo promulgavimo).

Nepriimtinumo klausimo nagrinėjimas sietinas su Konstitucijos 41 straipsniu, numatančiu, kad jei įgyvendinant įstatymų leidybos procedūras paaiškės, jog įstatymo parinkimas arba jo parlamentinė pataisa nepriklauso įstatymo leidybos sričiai arba prieštarauja Konstitucijos 38 straipsnyje nustatytiems įgaliojimams, vyriausybė gali pareikšti apie jų nepriimtinumą. Jei vyriausybės ir atitinkamų parlamento rūmų pirmininko nuomonės skiriasi, vieno ar kito prašymu Konstitucinė Taryba šiuo klausimu per 8 dienas turi priimti sprendimą.

Minėjome, kad pačiai Konstitucinei Tarybai teko atskleisti tikrąjį savo vaidmenį konstitucinėje sistemoje. Iš kuklios institucijos ji virto tikra Konstitucijos saugotoja. Naują savo vaidmenį Konstitucinė Taryba pirmiausia įtvirtino priimdama 1971 m. liepos 16 d. sprendimą dėl susirinkimų laisvės. Jis yra 1971–1974 m. „teisinės revoliucijos" pradžia. Tokio sprendimo esmė – Konstitucinė Taryba savo sprendimais pripažino teisinę Konstitucijos preambulės galią[56] ir pozityviąja teise pripažino 1789 m. Žmogaus ir piliečio teisių deklaraciją, 1946 m. Konstitucijos preambulę, Respublikos įstatymuose įtvirtintus principus. Suformuotas „konstitucingumo blokas" leido ne tik reguliuoti valdžios institucijų santykius, bet ir veiksmingai ginti asmens teises ir laisves.

[56] Favoreu L. Konstituciniai teismai / Vertė E. Jarašiūnas. Vilnius: Garnelis, 2001. P. 82–83.

XIII

Konstitucinių nuostatų, reguliuojančių teisminės valdžios statusą, glaustumas ir fragmentiškumas – vienas iš 1958 m. Konstitucijos teksto bruožų. Pagal Konstituciją Respublikos prezidentas yra teisminės valdžios nepriklausomybės garantas (64 str.). Teisėjai nekeičiami. Konstitucijos 65 straipsnyje numatyta Aukščiausioji magistratūros taryba, turinti padėti užtikrinti teisminės valdžios nepriklausomumą.

Neginčijama tiesa: valdžių padalijimas reiškia įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės valdžios atsiradimą. Vyriausybė vykdo parlamento priimtus įstatymus, teismas juos taiko nagrinėdamas bylas. 1958 m. Konstitucijos kūrėjų netenkino „teisminės valdžios“ (*le pouvoir judiciaire*) sąvoka ir teisminei valdžiai skirtas VIII skirsnis, pavadintas „Apie teisminę valdžią“ („*De l'autorité judiciaire*“). Verčiant Prancūzijos Konstitucijos tekstą į lietuvių kalbą kyla sunkumų, nes „*le pouvoir*“ ir „*l'autorité*“ į lietuvių kalbą dažniausiai verčiama kaip „valdžia“. Toks vertimas neatskleidžia minėtų sąvokų vartojimo niuansų. „*L'autorité judiciaire*“ reiškia teisminę valdžią instituciniu požiūriu, todėl Prancūzijos Konstitucijos VIII skirsnio pavadinimo vertimas „Apie teisminės institucijas“ tiksliau atspindėtų Prancūzijos Konstitucijoje įtvirtinto reguliavimo esmę.

Teisminės valdžios nepriklausomumas – vienas iš 1958 m. Konstitucijos principų. Neatsitiktinai Konstitucijos VIII skirsnyje vartojama formuluotė „teisminė valdžia – asmens laisvės saugotoja“, Respublikos prezidentui numatyta funkcija užtikrinti teisminės valdžios nepriklausomumą. Pažymėtina Konstitucinės Tarybos reikšmė pripažįstant tikrą konstitucinį teismų statusą.

Konstitucijos IX skirsnyje numatytas Aukščiausiasis Teisingumo Teismas, sprendžiantis Respublikos prezidento atsakomybės vertinimą. X skirsnyje reguliuojama vyriausybės narių baudžiamoji atsakomybė.

XIV

Pagal Prancūzijos Konstitucijos 72 straipsnį Prancūzijos Respublikos teritorinės bendruomenės yra komunos, departamentai, regionai, bendruomenės, turinčios ypatingą statusą, taip pat užjūrio teritorinės bendruomenės, numatytos Konstitucijos 74 straipsnyje. Bet kokia kita teritorinė bendruomenė gali būti įstatymu įkurta vietoj vienos ar kelių minėtų bendruomenių.

Pagal Konstituciją teritorinės bendruomenės gali priimti sprendimus dėl visų įgaliojimų, kurie geriausiai gali būti įgyvendinami jų lygmeniu. Įstatymų nustatytomis sąlygomis šios bendruomenės tvarkosi laisvai. Jos išsirenka savo tarybas ir naudojasi reglamentine valdžia savo įgaliojimams įgyvendinti. Valstybės atstovas Respublikos teritorinėse bendruomenėse atsako už nacionalinius interesus, administracinę kontrolę ir įstatymų laikymąsi.

Konstitucijos XV skirsnyje nustatyti Prancūzijos dalyvavimo Europos Sąjungoje ir Europos Bendrijoje pagrindai.

XV

2005 m. kovo 1 d. Konstitucijos pataisa šis Konstitucijos skirsnis pakeistas. Pažymėtina, kad naujos šio skirsnio redakcijos galiojimas yra susietas su sutarties dėl Europos Konstitucijos įsigaliojimu.

XVI

Konstitucijos XVI skirsnis pavadintas „Dėl Konstitucijos keitimo“. Šį skirsnį sudarantis Konstitucijos 89 straipsnis nustato, kaip keičiama šalies Konstitucija. Prancūzijos konstitucinėje istorijoje nuolat prisimenama, kad 1962 m. Konstitucija pakeista remiantis Konstitucijos 11 straipsniu. Teigiama, kad taip buvo rasta nauja Konstitucijos keitimo galimybė, nors tokį Konstitucijos keitimą kai kurie konstitucionalistai ir ginčija. Pagal Konstitucijos 89 straipsnį jokiais atvejais negalima keisti respublikinės valdymo formos. Konstitucijos keitimas negalimas, kai kėsinamasi į šalies teritorijos vientisumą (89 str.), laikinai einant Respublikos prezidento pareigas (7 str.), kai taikomas Konstitucijos 16 straipsnis (1992 m. rugsėjo 2 d. Konstitucinės Tarybos sprendime išdėstyta interpretacija).

Konstitucijos pataisų iniciatyva priklauso parlamento nariams ir Respublikos prezidentui, kuris jos imasi ministro pirmininko siūlymu. Pataisų projektui ar keitimo siūlymui turi pritarti abeji rūmai. Keitimo siūlymas visada perduodamas tautos referendumui, o įstatymo projektą Respublikos prezidentas gali perduoti tiek referendumui, tiek deputatų ir senatorių kongresui, į kurį susirenka visi parlamento nariai. Kongresas posėdžiauja Versalyje, sprendimas priimamas trijų penktadalių balsų dauguma.

1962 m. referendume, surengtame remiantis Konstitucijos 11 straipsniu, buvo pakeista Respublikos prezidento rinkimų tvarka. Respublikos prezidentas, vadovaudamasis Konstitucijos 11 straipsnio nuostata, leidžiančia tautos referendumui perduoti bet kokį projektą (paprastojo, organinio ar konstitucinio įstatymo) dėl viešųjų valdžių sudarymo (taigi ir įstatymą dėl konstitucinių viešųjų valdžių), apėjo jam nepalankų Senatą. Kritikų nuomone, šitaip Konstituciją galima keisti tik remiantis Konstitucijos 89 straipsnyje nustatytais būdais.

1958 m. Konstitucija yra keista 19 kartų. Konstitucijos pataisas nustatė šie aktai: 1960 m. birželio 4 d. konstitucinis įstatymas Nr. 60–525, 1962 m. lapkričio 6 d. įstatymas Nr. 62–1292, 1963 m. gruodžio 30 d. konstitucinis įstatymas Nr. 63–1327, 1974 m. spalio 29 d. konstitucinis įstatymas Nr. 76–904, 1976 m. birželio 25 d. konstitucinis įstatymas Nr. 76–527, 1992 m. birželio 25 d. konstitucinis įstatymas Nr. 92–554, 1993 m. liepos 27 d. konstitucinis įstatymas Nr. 93–952, 1993 m. lapkričio 25 d. konstitucinis įstatymas Nr. 93–1256, 1995 m. rugpjūčio 4 d. konstitucinis įstatymas Nr. 95–880, 1996 m. vasario 22 d. konstitucinis įstatymas Nr. 96–138, 1998 m. liepos 20 d. konstitucinis įstatymas Nr. 98–610, 1999 m. sausio 25 d. konstitucinis įstatymas Nr. 99–49, 1999 m. liepos 8 d. konstitucinis įstatymas Nr. 99–568, 1999 m. liepos 8 d. konstitucinis įstatymas Nr. 99–569, 2000 m. spalio 2 d. konstitucinis įstatymas Nr. 2000–964, 2003 m. kovo 25 d. konstitucinis įstatymas Nr. 2003–267, 2003 m. kovo 28 d. konstitucinis įstatymas Nr. 2003–276, 2005 m. kovo 1 d. konstitucinis įstatymas Nr. 2005–204, 2005 m. kovo 1 d. konstitucinis įstatymas Nr. 2005–205.[57]

---

[57] Loi constitutionnelle n° 60-525 du 4 juin 1960 (*JO* du 8 juin 1960. P. 5103).

Loi constitutionnelle n° 62-1292 du 6 novembre 1962 (*JO* du 7 novembre 1962. P. 10762).

Loi constitutionnelle n° 63-1327 du 30 déc 1963 (*JO* du 31 déc 1963. P. 11892).

Loi constitutionnelle n° 74-904 du 29 oct. 1974 (*JO* du 30 oct. 1974. P. 11035).

Loi constitutionnelle n° 76-527 du 18 juin 1976 (*JO* du 19 juin 1976. P. 3675).

Loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992 (*JO* du 26 juin 1992. P. 8406).

Loi constitutionnelle n° 93-952 du 27 juil. 1993 (*JO* du 28 juil. 1993. P. 10600)

Loi constitutionnelle n° 93–1256 du 25 nov. 1993 (*JO* du 26 nov. 1993. P. 16296).

Loi constitutionnelle n° 95–880 du 4 août 1995 (*JO* du 5 août 1995. P. 11744).

Loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 fév. 1996 (*JO* du 23 fév. 1996. P. 2911).

Loi constitutionnelle n° 98-610 du 20 juil. 1998 (*JO* du 21 juil. 1998. P. 11143).

Loi constitutionnelle n° 99-49 du 25 janv. 1999 (*JO* du 26 janv. 1999. P. 1343).

Loi constitutionnelle n° 99-568 du 8 juil. 1999 (*JO* du 9 juil. 1999. P. 10175).

Loi constitutionnelle n° 92-569 du 8 juil. 1999 (*JO* du 9 juil. 1999. P. 10175).

Loi constitutionnelle n° 2000-964 du 2 oct. 2000 (*JO* du 3 oct. 2000. P. 15582).

Visais atvejais pataisas priėmė į kongresą susirinkę parlamento nariai, kitais – tauta referendumu. Pataisų reikšmė nevienoda.

Konstitucijos pataisų turinys:

1) 1960 m. pakeistos nuostatos dėl Prancūzijos bendrijos;

2) 1962 m. pataisyta Respublikos prezidento rinkimų tvarka (Konstitucija keista remiantis Konstitucijos 11 str.);

3) 1963 m. pakeistas parlamento sesijų šaukimo laikas;

4) 1974 m. pakeista kreipimosi į Konstitucinę Tarybą tvarka (šis keitimas vertinamas kaip reikšmingas žingsnis įgyvendinant teisinės valstybės principą);

5) 1976 m. pakeistos kai kurios Respublikos prezidento rinkimų taisyklės;

6) 1992 m. Konstitucijos pataisos buvo siejamos su galimybe ratifikuoti sutartį dėl Europos Sąjungos;

7) 1993 m. Konstitucijos pataisa siejama su siekiu reformuoti Aukščiausiąją magistratūros tarybą ir sukurti Respublikos teismą;

8) 1993 m. pataisa dėl prieglobsčio teisės;

9) 1995 m. pakeistas Konstitucijos 11 straipsnis didinant klausimų, kuriuos galima pateikti referendumui, skaičių bei nustatant vieną vietinę parlamento sesiją;

10) 1996 m. Konstitucija keista siekiant suteikti įgaliojimus parlamentui kasmet pareikšti savo nuomonę dėl socialinio aprūpinimo finansavimo įstatymų;

11) 1998 m. Konstitucijos pataisos susijusios su būsimu Naujosios Kaledonijos statusu;

12) 1999 m. Konstitucija keista siekiant sudaryti galimybę ratifikuoti Amsterdamo sutartį;

13) 1999 m. kita Konstitucijos pataisa sietina su sutarties dėl tarptautinio baudžiamojo teismo atkūrimo ratifikavimo galimybe;

14) 1999 m. pataisa įtvirtina nuostatą dėl vyrų ir moterų lygybės;

15) 2000 m. Konstitucijos pataisa sutrumpintas Respublikos prezidento kadencijos laikas nuo 7 metų iki 5 metų;

16) 2003 m. kovo 25 d. Konstitucijos pataisa dėl Europos orderio areštui;

17) 2003 m. kovo 28 d. Konstitucijos pataisa dėl Respublikos organizavimo decentralizacijos;

18) 2005 m. kovo 1 d. Konstitucijos pataisa, keičianti Konstitucijos XV skirsnį (naujos XV skirsnio redakcijos galiojimas susietas su sutarties dėl Europos Konstitucijos įsigaliojimu);

Loi constitutionnelle n° 2003-267 du 25 mars 2003 (*JO* du 26 mars 1992. P. 5344).

Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 (*JO* du 29 mars 2003. P. 5568).

Loi constitutionnelle n° 2005-204 du 1 mars 2005 (*JO* du 2 mars 2005).

Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1 mars 2005 (*JO* du 2 mars 2005).

19) 2005 m. kovo 1 d. Konstitucijos pataisa dėl Aplinkos apsaugos chartijos.

Taigi paskutinės dvi Konstitucijos pataisos priimtos visai neseniai, 2005 m. kovo 1 d. Pirmuoju iš dviejų konstitucinių įstatymų pakeistas Konstitucijos XV skirsnis, nustatantis Prancūzijos dalyvavimo Europos Sąjungoje pagrindus, o antruoju Konstitucijos įstatymu Konstitucijos sudėtine dalimi tapo 2004 m. Aplinkos apsaugos chartija.

Šiuo metu Prancūzijos Konstitucijos tekstą sudaro 16 skirsnių, 103 straipsniai (du iš jų – pereinamieji), Preambulė. Konstitucijos preambulėje tiesiogiai minimi kiti trys pagrindiniai dokumentai: 1789 m. Žmogaus ir piliečio teisių deklaracija, 1946 m. Konstitucijos preambulė bei 2004 m. Aplinkos apsaugos chartija.

Literatūra

1. Les grands textes de la pratique institutionnelle de la V^{e} République (textes et documents rassemblé par Didier Maus). Paris: La documentation française. 1995.
2. Constitution de 1958, publiée au *Journal officiel* du 5 octobre 1958. P. 9151.
3. Loi constitutionnelle n^{o} 60–525 du 4 juin 1960 (*Journal officiel* du 8 juin 1960. P. 5103).
4. Loi constitutionnelle n^{o} 62–1292 du 6 novembre 1962 (*Journal officiel* du 7 novembre 1962. P. 10762).
5. Loi constitutionnelle n^{o} 63–1327 du 30 déc 1963 (*Journal officiel* du 31 déc 1963. P. 11892).
6. Loi constitutionnelle n^{o} 74–904 du 29 oct. 1974 (*Journal officiel* du 30 oct. 1974. P. 11035).
7. Loi constitutionnelle n^{o} 76–527 du 18 juin 1976 (*Journal officiel* du 19 juin 1976. P. 3675).
8. Loi constitutionnelle n^{o} 92–554 du 25 juin 1992 (*Journal officiel* du 26 juin 1992. P. 8406).
9. Loi constitutionnelle n^{o} 93–952 du 27 juil. 1993 (*Journal officiel* du 28 juil. 1993. P. 10600).
10. Loi constitutionnelle n^{o} 93–1256 du 25 nov. 1993 (*Journal officiel* du 26 nov. 1993. P. 16296).
11. Loi constitutionnelle n^{o} 95–880 du 4 août 1995 (*Journal officiel* du 5 août 1995. P. 11744).
12. Loi constitutionnelle n^{o} 96–138 du 22 fév. 1996 (*Journal officiel* du 23 fév. 1996. P. 2911).
13. Loi constitutionnelle n^{o} 98–610 du 20 juil. 1998 (*Journal officiel* du 21 juil. 1998. P. 11143).
14. Loi constitutionnelle n^{o} 99–49 du 25 janv. 1999 (*Journal officiel* du 26 janv. 1999. P. 1343).
15. Loi constitutionnelle n^{o} 99–568 du 8 juil. 1999 (*Journal officiel* du 9 juil. 1999. P. 10175).

16. Loi constitutionnelle nº 92–569 du 8 juil. 1999 (*Journal officiel* du 9 juil. 1999. P. 10175).
17. Loi constitutionnelle nº 2000–964 du 2 oct. 2000 (*Journal officiel* du 3 oct. 2000. P. 15582).
18. Loi constitutionnelle nº 2003–267 du 25 mars 2003 (*Journal officiel* du 26 mars 1992. P. 5344).
19. Loi constitutionnelle nº 2003–276 du 28 mars 2003 (*Journal officiel* du 29 mars 2003. P. 5568).
20. Loi constitutionnelle nº 2005–204 du 1 mars 2005 (*Journal officiel* du 2 mars 2005. P. 3696).
21. Loi constitutionnelle nº 2005–205 du 1 mars 2005 (*Journal officiel* du 2 mars 2005. P. 3697).
22. Ardant Ph. Institutions politiques et droit constitutionnel, 13e édition. Paris: L. G. D. J., 2001.
23. Avril P. La Ve République. Histoire politique et constitutionnelle. Paris: PUF, 1987.
24. Burdeau G. Hamon Fr., Troper M., Droit constitutionnel, 23e èdition. Paris: L. G. D. J., 1993.
25. Chalvidan P. H. Droit constitutionnel, institutions et régimes politiques, 2e èdition. Paris: Nathan, 1996.
26. Chantebout B. Droit constitutionnel, 18e èdition. Paris: A. Collin, 2001.
27. Duhamel O. Histoire constitutionnelle de la France. Paris: Seuil, 1995.
28. Debbasch Ch., Bourdon J., Pontier J. M. Ricci J.C. Droit constitutionnel et institutions politiques, 4e èdition. Paris: Economica, 2001.
29. Dreifus F. G. Le temps des revolutions, 1789–1870. Paris: Larousse, 1968.
30. Duverger M. Le concept de règime semi prèsidentiel // Les règimes semi-prèsidentiels (sous la direction de Maurice Duverger). Paris: PUF, 1986.
31. Duverger M. Éléments des droit public, 12 èdition. Paris: PUF, 1988.
32. Favoreu L., Gaïa P., Ghevontion R., Mestre J. L., Pfersmann O., Roux A., Scoffoni G. Droit constitutionnel, 2e édition. Paris: Dalloz, 1999.
33. Favoreu L., Philip L. Le Conseil constitutionnel, 2e édition, 1980.
34. Favoreu L. Konstituciniai teismai / Vertė E. Jarašiūnas. Vilnius: Garnelis, 2001.
35. Formery S. L. La constitution commentée article par article, 4e édition. Paris: Hachette, 1998.
36. Gélard P., Meunier J. Institutions politiques et droit constitutionnel. Paris: Montchrestièn, 1999.
37. Guchet Y. Histoire constitutionnelle de la France, 1789–1974, 3e èdition. Paris: Economica, 1993.
38. Morabito M. et Bourmaud D. Histoire constitionnelle et politique de la France (1789–1958), 4e èdition. Paris: Montchrestièn, 1995.
39. Prèlot M. Institutions politiques et droit constitutionnel, 11e èdition revue et mise à jour par Jean Boulouis. Paris: Dalloz, 1990.
40. Turpin D. Droit constitutionnel, 4e èdition mise à jour. Paris: PUF, 1999.
41. Zoller E. Droit constitutionnel. Paris: PUF, 1999.

IV. Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinis įstatymas

I

Šiuo metu Vokietijos Federacinėje Respublikoje galiojanti Konstitucija – Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinis įstatymas[58] – buvo priimta 1949 m. gegužės 23 d. Ši Konstitucija nebuvo naujas konstitucinis teisinis ar konstitucinis istorinis darinys, ji pratęsė ankstesnių Vokietijos konstitucijų idėjas: tuo metu Vokietijos konstitucinė valstybė jau turėjo šimtametę tradiciją. Taigi pirmosios Vokietijos konstitucijos buvo priimtos praėjus palyginti trumpam laikui po pirmųjų konstitucijų – 1787 m. Jungtinių Valstijų Konstitucijos ir 1791 m. Prancūzijos Konstitucijos – atsiradimo pasaulyje apskritai.

1848 m. kovo mėn. kilusio revoliucinio judėjimo Vokietijoje pagrindinis tikslas buvo sukurti laisvą vieningą tautinę valstybę, išrinkti parlamentą, kuris priimtų Konstituciją ir joje įtvirtintų valdžių padalijimo principą bei asmens teises. Tam, kad tokia Konstitucija būtų parengta, buvo išrinktas Tautos susirinkimas, kuris pirmą kartą susirinko 1848 m. gegužės 18 d. Po intensyvių svarstymų 1949 m. kovo 27 d. buvo priimta Vokietijos Reicho Konstitucija[59], sudaryta iš 197 paragrafų, suskirstytų į 7 skirsnius. Konstitucijoje numatyta valstybės valdymo forma – konstitucinė monarchija. Valstybės vadovas pagal 70 paragrafą buvo vokiečių kaizeris, tačiau jo galias labai ribojo Reichstagas, sudarytas iš Valstybių (žemių) rūmų ir Tautos rūmų (§ 85). Ypač vertingas ir reikšmingas šios Konstitucijos VI skirsnis (§ 130–189), kurio aštuoniuose straipsniuose įtvirtintos tokios pagrindinės teisės kaip judėjimo laisvė, laisvė pasirinkti tam tikrą profesiją, lygybės prieš įsta-

[58] Tekstas: http://www.bundesregierung.de

[59] Tekstas: Siebert F. Von Frankfurt nach Bonn: Hundert Jahre deutsche Verfassungen 1849–1949. – St. Augustin, 1978. S. 27–55.

tymą principas, asmens teisė į laisvę, nuomonės reiškimo laisvė, tikėjimo ir sąžinės laisvė, susirinkimų laisvė ir kt.

Pažymėtina, kad jau rengiant šią Konstituciją buvo daug diskutuojama dėl vadinamojo Austrijos klausimo. Tautos susirinkimas šiuo požiūriu suskilo į dvi stovyklas: vieni manė, jog suvienytai Vokietijai turi priklausyti Austrija, o vadovaujantis vaidmuo valstybėje – Prūsijai, kiti tik siekė reformuoti 1815 m. sudarytą Vokietijos Federaciją. Austrijai atsisakius dalyvauti kuriant naująjį Reichą, Prūsijos karalių Vilhelmą IV Tautos susirinkimas išrinko vokiečių kaizeriu, o jis šiuos rinkimus atmetė. Taigi revoliucija žlugo.

Ši 1849 m. Vokietijos Reicho Konstitucija niekada netapo veiksminga, tačiau jos nuostatos, reglamentuojančios valstybės ir asmens santykius, jos socialiniai politiniai pagrindai turėjo svarbią reikšmę modernios konstitucinės politikos raidai, suteikė svarbių impulsų rengiant ir 1919 m. Vokietijos Reicho Konstituciją, ir dabar Vokietijoje galiojantį Pagrindinį įstatymą.[60]

Po Prūsijos pergalės Prūsijos ir Austrijos kare 1866 m. Austrija buvo priversta išstoti iš Vokietijos Federacijos ir pritarti Šiaurės Vokietijos Federacijos įkūrimui. Prūsijai laimėjus karą prieš Prancūziją 1870 m., Pietų Vokietijos valstybės prisijungė prie Šiaurės Vokietijos Federacijos. Taigi 1871 m. sausio 18 d. Versalyje buvo paskelbtas Vokietijos Reichas. Tų pačių metų balandžio 16 d. priimtos Vokietijos Reicho Konstitucijos[61] esminė savybė buvo ta, kad buvo stengiamasi suderinti Reicho ir federalinių žemių teises ir taip susieti federalinius ir unitarinius, taip pat monarchinius bei demokratinius principus.

Pagal šios Konstitucijos 1 straipsnį Vokietijos Reichą sudarė 25 suverenūs nariai. Pažymėtina, jog Prūsija, kuri turėjo daugiausia gyventojų ir didžiausią teritoriją, turėjo didžiausią įtaką sprendžiant svarbiausius valstybės klausimus.

---

[60] Kühne J.-D. Paulskirchenverfassung: Werk mit später Wirkung, in: Juling P. (Red.). Deutsche Verfassungsgeschichte 1849–1919–1949. – Bonn, 1989. S. 39–45; Grimm D. Das Grundgesetz in der deutschen Verfassungstradition, in: Juling P. (Red.). Deutsche Verfassungsgeschichte 1849–1919–1949. – Bonn, 1989. S. 11–25; Badura P. Staatsrecht: Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, 2., neubearbeitete Auflage. – München, 1996. S. 25–26; Katz A. Staatsrecht: Grundkurs im öffentlichen Recht, 12., überarbeitete Auflage. – Heidelberg, 1994. S. 34–35; Hesselberger D. Das Grundgesetz: Kommentar für die politische Bildung, 9., verbesserte Auflage. – Bonn, 1995. S. 10–14.

[61] Tekstas: Siebert F. Von Frankfurt nach Bonn: Hundert Jahre deutsche Verfassungen 1849–1949. – St. Augustin, 1978. S. 66–86.

Valstybės valdžią vykdė kaizeris, Bundesratas, Reichstagas ir reichskancleris. Kaizeriui Konstitucija suteikė daugiausia formalaus, reprezentacinio pobūdžio įgaliojimus (11–19 str.). Vis dėlto paminėtina jo teisė skirti reichskanclerį (15 str.), jis taip pat buvo vyriausiasis kariuomenės ir jūrų laivyno vadas (53 str. 1 d. ir 63 str. 1 d.).

Bundesratas pagal savo įgaliojimus apimtį buvo svarbiausia Reicho institucija. Jį sudarė 25 federalinių žemių atstovai, kiekvienai žemei nustatytas tam tikras balsų skaičius – iš viso 58 balsai (Konstitucijos 6 str.). Bundesratas veikė įstatymų leidybos srityje (įstatymų leidybos iniciatyvos teisė – 5 str., nutarimų dėl įstatymų priėmimas – 7 str.), dalyvavo sprendžiant svarbiausius valstybės klausimus (plg. 7 str., 11 str. 2 d., 19 str.), netgi buvo įgaliotas spręsti tam tikrus konstitucinius ginčus (76 str.). Taigi valdžių padalijimo principas šioje Konstitucijoje nebuvo visiškai įgyvendintas.

Reichstago – visuotiniuose (rinkimų teisę turėjo tik vyrai nuo 25 metų amžiaus) tiesioginiuose rinkimuose suformuotos Tautos atstovybės (20 str.) – teisinė padėtis, palyginti su Bundesratu, nebuvo tokia stipri. Jo sprendimai įsigaliodavo tik Bundesratui juos patvirtinus. Teigtina, jog didžiausias to meto vokiečių parlamentarizmo trūkumas buvo konstituciškai – iš esmės vien dalyvavimu įstatymų leidyboje (5, 23 str.) bei vykdant finansų politiką (69, 72 str.) – apriboti Reichstago įgaliojimai, tačiau, palyginti su 1849 m. Vokietijos Reicho Konstitucija, jie vis tiek buvo buvo platesni. 1871 m. Vokietijos Reicho Konstitucijoje vyriausybė nebuvo numatyta. Reichskancleris buvo vienintelis Reicho ministras, vadovauti atskiroms valdymo sritims buvo skiriami valstybės sekretoriai. Kartu jis buvo ir Bundesrato pirmininkas (15 str.). Nors šios Konstitucijos 17 straipsnio 2 dalyje ir buvo įtvirtinta reichkanclerio atsakomybė už kaizerio priimamus ir reichskanclerio kontrasignuojamus teisės aktus, tačiau jo parlamentinė atsakomybė nebuvo numatyta. Tai buvo įgyvendinta tik 1918 m. spalio 28 d. pakeitus Konstituciją.

1871 m. Vokietijos Reicho Konstitucijai būdinga tai, kad ji nustatė tik Reicho institucijų sudarymą ir jų veiklą bei atribojo Reicho ir atskirų jo valstybių įgaliojimus. Konstitucijoje nebuvo įtvirtinta jokių asmens ar piliečio teisių ir laisvių. Tai buvo paaiškinama asmens tiesioginiu ryšiu ne su Reichu, o su atskira valstybe. Be to, atskiros Reicho valstybės nebuvo suinteresuotos asmens teisių reglamentavimu Reicho Konstitucijoje, nes taip jos būtų nuvertintos ir faktiškai jų atsisakyta. Tačiau tai nesumenkino šios Konstitucijos

reikšmės: vien tai, jog kitaip nei daugelyje Europos valstybių konstitucijų čia buvo numatyta visuotinė, tiesioginė rinkimų teisė, ją išskyrė tarptautiniame kontekste.[62]

Prasidėjus Pirmajam pasauliniam karui vis labiau buvo reikalaujama reformuoti 1871 m. Vokietijos Reicho Konstituciją, kuri nuo jos paskelbimo buvo beveik nepakeista, suteikiant daugiau teisių tautai bei galimybę parlamentui turėti didesnę įtaką vyriausybei. 1918 m. spalį šios Konstitucijos 11, 15 ir 17 straipsnių pakeitimai jau buvo pavėluoti ir jų nebeužteko, kad būtų įgyvendintos reformos siekiai ar nuslopintos karinės nesėkmės. Tų pačių metų lapkričio pradžioje didžiuosiuose Vokietijos miestuose prasidėjo revoliucija, o 11 d. reichskancleris paskelbė kaizerio Vilhelmo II atsistatydinimą. Tą pačią dieną Berlyne buvo paskelbta Respublika, o tai reiškė 1871 m. Konstitucijos galiojimo, taigi ir monarchijos pabaigą. 1919 m. sausio 19 d. buvo išrinktas naujas Tautos susirinkimas, kuris dėl įtemptos padėties posėdžiavo ne Berlyne, o Veimare. Ši Vokietijos Reicho Konstitucija, dar vadinama Veimaro Konstitucija, svarstyti buvo baigta 1919 m. vasarą ir priimta 1919 m. rugpjūčio 11 d.[63] Ši Konstitucija turi ne tik svarbią istorinę reikšmę – joje įtvirtintas ir pasiteisinusias nuostatas perėmė ir Pagrindinio įstatymo rengėjai.

Šioje Konstitucijoje Vokietijos Reichas buvo apibūdinama kaip parlamentinė federacinė respublika (1, 2 str.). Tačiau parlamentarizmui negalint tinkamai funkcionuoti buvo nematyti ir prezidentinės demokratijos elementai, o federalizmui buvo būdingi unitariniai bruožai, kurie pirmiausia atsispindėjo plačiais Reicho įgaliojimais įstatymų leidybos, iš dalies ir Reicho valdymo srityje. Tai taip pat liudijo palyginti silpna Reichsrato padėtis bei akivaizdi federalinių žemių priklausomybė nuo Reicho. Pažymėtina taip pat, kad šioje Konstitucijoje įtvirtinta ir nemažai tiesioginės demokratijos elementų (73–76 str.). Kadangi jie nepasiteisino, Pagrindiniame įstatyme jų beveik nėra.

---

[62] Fenske H. Deutsche Verfassungsgeschichte: Vom Norddeutschen Bund bis heute. – Berlin, 1981. S. 9–17; Grimm D. Das Grundgesetz in der deutschen Verfassungstradition, in: Juling P. (Red.) Deutsche Verfassungsgeschichte 1849–1919–1949. – Bonn, 1989. S. 17–18; Badura P. Staatsrecht: Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, 2., neubearbeitete Auflage. – München, 1996. S. 26–27; Katz A. Staatsrecht: Grundkurs im öffentlichen Recht, 12., überarbeitete Auflage. – Heidelberg, 1994. S. 35–37; Hesselberger D. Das Grundgesetz: Kommentar für die politische Bildung, 9., verbesserte Auflage. – Bonn, 1995. S. 14–15.

[63] Tekstas: Siebert F. Von Frankfurt nach Bonn: Hundert Jahre deutsche Verfassungen 1849–1949. – St. Augustin, 1978. S. 100–143.

Aptariant įgaliojimų paskirstymą tarp Reicho ir federalinių žemių įstatymų leidybos srityje pagal 1919 m. Konstituciją pažymėtina, kad, palyginti su 1871 m. Vokietijos Reicho Konstitucija, čia Reichas turėjo daug daugiau galių nei federalinės žemės (6–12 str.). Tuo tarpu vykdomosios ir teisminės valdžios funkcijas pagal šias Konstitucijas iš esmės vykdė federalinės žemės.

Aukščiausiosios valdžios institucijos pagal Veimaro Konstituciją buvo Reichstagas, Reichsratas, Reicho prezidentas ir Reicho vyriausybė, iš dalies – ir Reicho ekonominė taryba bei Valstybės Tribunolas. Reichstagas buvo Tautos atstovybė ir centrinė Vokietijos Reicho reprezentacinės demokratijos institucija (20, 21 str.). Jis buvo renkamas visuotiniuose, lygiuose, tiesioginiuose ir slaptuose rinkimuose pagal proporcinę rinkimų sistemą (22 str.). Kitaip nei pagal 1871 m. Vokietijos Reicho Konstituciją, jis buvo svarbiausia institucija įstatymų leidybos srityje (68 str. 2 d., 74 str.). Viena vertus, įstatymų leidžiamoji ir vykdomoji valdžios viena kitos atžvilgiu turėjo nemažai poveikio ir kontrolės teisių (33, 34 str., 43 str. 2 d., 54 ir 59 str.). Kita vertus, Reicho prezidentas pagal 1919 m. Vokietijos Reicho Konstitucijos 25 straipsnio 1 dalį turėjo teisę paleisti Reichstagą: sąlygos šiame straipsnyje nėra nurodytos, tik paminėta, jog tai gali būti padaryta vienąkart dėl tos pačios priežasties. Todėl galima teigti, jog valdžių padalijimo principas ir šioje Konstitucijoje nebuvo iki galo įgyvendintas. Kiti Reichstago įgaliojimai iš esmės sutampa su tais, kurie suteikti Bundestagui pagal 1949 m. Pagrindinį įstatymą.

Pagrindinė Reichsrato funkcija buvo garantuoti federalinių žemių dalyvavimą įstatymų leidybos procese bei valstybės valdyme. Palyginti su 1871 m. Vokietijos Reicho Konstitucija, čia jo įgaliojimai buvo daug labiau apriboti. Įstatymų leidyboje jis nedalyvavo, o tik turėjo prieštaravimo teisę (68, 74 str.). Valdymo srityje jam taip pat buvo suteikta keletas teisių (67, 77, 85–86 str.). Taigi pagal savo įgaliojimus Reichsratas Bundestagui negalėjo būti politinė atsvara.

Vykdomoji valdžia pagal 1919 m. Vokietijos Reicho Konstituciją buvo perduota dviem institucijoms: Reicho prezidentui ir Reicho vyriausybei. Reicho prezidentui buvo suteikti platūs įgaliojimai, neatsitiktinai jis buvo vadinamas „atsarginiu kaizeriu“. Jį rinko Tauta tiesioginiuose rinkimuose septynerių metų kadencijai (41, 43 str.). Jis vadovavo valstybei, ją reprezentavo (45 str.), skyrė ir atleido vyriausybę (53 str.), kaip jau minėta, turėjo teisę paleisti Reichstagą, taip pat teisę dalyvauti įstatymų leidybos procese. Šios Konstitucijos 73 ir 74

straipsniuose numatytais atvejais jis turėjo teisę dėl įstatymų surengti visuotinį balsavimą, o 48 straipsnio 2 dalyje buvo nustatyta Reicho prezidento teisė priimti nepaprastosios padėties nutarimus, kurie ir dėl ekstensyvios šio straipsnio formuluotės turėjo ypač neigiamą poveikį Veimaro Respublikos raidai: nuo 1930 m. valstybė buvo valdoma tik šiuo būdu. Šiuo požiūriu negalėjo gelbėti ir tai, jog visi Reicho prezidento leidžiami aktai turėjo būti kontrasignuojami (50 str.).

Antroji vykdomosios valdžios institucija buvo Reicho vyriausybė, sudaryta iš Reichskanclerio ir Reicho ministrų (52 str.). Jau minėta, kad ją skyrė Reicho prezidentas, jai taip pat buvo reikalingas parlamento pasitikėjimas (52–54 str.). 1949 m. Pagrindiniame įstatyme numatytas federalinės vyriausybės darbo organizavimas ir jai patikėti įgaliojimai iš esmės atitinka tai, kaip jos buvo numatytos Veimaro Konstitucijoje (55–58 str.). Tačiau vis dėlto paminėtini trys svarbūs skirtumai: vyriausybė privalėjo turėti parlamento ir prezidento pasitikėjimą, ji Reischsrato atžvilgiu neturėjo jokių teisių, prezidentas vykdomosios valdžios struktūroje turėjo ypatingą statusą.

Pagal 1919 m. Konstitucijos 165 straipsnį Reicho ekonominė taryba turėjo patariamąją funkciją ir įstatymų leidybos iniciatyvos teisę socialinėje ir ekonominėje srityje. Šios Konstitucijos 108 straipsnyje nustatyta, jog įstatymu įsteigiamas Valstybės Tribunolas, kuris pagal Konstitucijos 19 straipsnį vienos iš šalių prašymu sprendžia konstitucinius ginčus, kylančius kurioje nors federalinėje žemėje, jei joje nėra teismo, galinčio juos išspręsti, taip pat neprivataus pobūdžio ginčus tarp skirtingų federalinių žemių arba tarp Reicho ir federalinės žemės, jei nėra kompetentingo kito Reicho tribunolo.

Konstitucijos antrojoje dalyje buvo įtvirtintos pagrindinės vokiečių teisės ir pareigos. Pirmajame šios dalies skirsnyje buvo įtvirtintos klasikinės liberalios asmens laisvę garantuojančios teisės, antrajame skirsnyje – politinės teisės, taip pat numatyta nemažai garantijų santuokai ir šeimai, bendruomenėms ir tarnautojams. Trečiasis skirsnis buvo skirtas religijai ir religinių bendruomenių teisėms, ketvirtasis – švietimo ir mokyklos klausimams, penktasis – ekonominiam gyvenimui. Pažymėtina, jog iš esmės šios teisės buvo tam tikros programinės nuostatos ir tam, kad jos taptų veiksmingos, turėjo būti sukonkretinamos atitinkamuose įstatymuose. Veimaro Konstitucijoje vartojama formuluotė „pagrindinės teisės tik pagal įstatymą“, tuo tarpu dabartiniame Pagrindiniame įstatyme – „įstatymai tik pagal pagrindines teises“.

1919 m. Konstitucija formaliai niekada nebuvo panaikinta, tačiau ji faktiškai nebegaliojo 1933 m. kovo 24 d. priėmus įstatymą, suteikiantį ypatingus įgaliojimus vyriausybei. Tai, kad Pirmoji vokiečių respublika gyvavo tik 14 metų, negali būti paaiškinama kokiu nors dideliu Veimaro Konstitucijos trūkumu. Priešingai, palyginti, pavyzdžiui, su 1871 m. Vokietijos Reicho Konstitucija, ji buvo labai pažangi ir darni. Tiesa, kai kurios jos nuostatos skatino neigiamą raidą, pavyzdžiui, numatyta rinkimų teisė buvo viena iš partinio susiskaldymo priežasčių, prezidentui suteiktas išskirtinis statusas valstybės valdžią vykdančių institucijų sistemoje nuo 1930 m. lėmė perėjimą prie prezidentinio valstybės valdymo. Svarbu ir tai, jog šios Konstitucijos tekstas neatitiko to meto konstitucinės tikrovės: joje buvo įtvirtintas toks valstybės valdymo modelis, kurį įgyvendinti visuomenė dar nebuvo pasirengusi. Be to, Pirmojo pasaulinio karo pasekmės, ekonominiai sunkumai taip pat buvo svarbios priežastys, lėmusios Veimaro Respublikos žlugimą.

1933–1945 m. Vokietijos Reicho valdymo forma apibūdinama kaip nacionalsocializmas (vokiškasis fašizmas). Jam būdingas totalitarizmas, vienpartiškumas, tautiniu ir rasistiniu pagrindu grįstas valstybingumas. Ši „trečioji imperija“ žlugo pasibaigus Antrajam pasauliniam karui, 1945 m. gegužės 7–8 d.[64]

II

Vokietijos kapituliacija pasibaigus Antrajam pasauliniam karui nereiškė, kad ši valstybė nustojo egzistavusi. Valstybės, kuri buvo suskirstyta į keturias okupacines zonas, valdžią perėmė keturių sąjunginininkių – Jungtinių Valstijų, Didžiosios Britanijos, Sovietų Sąjungos ir Prancūzijos – karinės vyriausybės. Jos sudarė bendrą Kontrolės tarybą. Kadangi interesų skirtumai tarp vakarų valstybių ir Sovietų Sąjungos

[64] Katz A. Staatsrecht: Grundkurs im öffentlichen Recht, 12., überarbeitete Auflage. – Heidelberg, 1994. S. 37–42; Potthoff H. Weimarer Verfassung: Ein Kompromiß zwischen Experten, in: Juling P. (Red.). Deutsche Verfassungsgeschichte 1849–1919–1949. – Bonn. S. 69–75; Fenske H. Deutsche Verfassungsgeschichte: Vom Norddeutschen Bund bis heute. – Berlin, 1981. S. 46–77; Grimm D. Das Grundgesetz in der deutschen Verfassungstradition, in: Juling P. (Red.). Deutsche Verfassungsgeschichte 1849–1919–1949. – Bonn, 1989. S. 18–22; Badura P. Staatsrecht: Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, 2., neubearbeitete Auflage. – München, 1996. S. 27–30; Hesselberger D. Das Grundgesetz: Kommentar für die politische Bildung, 9., verbesserte Auflage. – Bonn, 1995. S. 15–21.

aštrėjo. Kontrolės taryba savo darbą 1948 m. nutraukė. Formaliai tai buvo priežastis, turėjusi reikšmės Vokietijos padalijimui.

1948 m. liepos 1 d. trys minėtos vakarų valstybės įpareigojo Vakarų Vokietijos ministrus pirmininkus vadinamuosiuose Frankfurto dokumentuose sušaukti susirinkimą, kuris parengtų trijų vakarų zonų Konstituciją. Ministrų pirmininkų pageidavimu buvo atsisakyta rinkti tokį susirinkimą ir kartu parengti galutinį Konstitucijos tekstą. Susitarta, kad Pagrindinį įstatymą parengs Parlamentinė taryba. 1848 m. rugpjūtį ministrų pirmininkų sušaukta ekspertų komisija parengė Pagrindinio įstatymo projektą, kuris buvo Parlamentinės tarybos, pirmąkart susirinkusios Bonoje 1948 m. rugsėjo 1 d., tolesnių darbų pagrindas.

Rengiant Pagrindinio įstatymo projektą pirmiausia buvo stengiamasi išvengti Veimaro Respublikos konstitucinės patirties trūkumų, taip pat perimti ankstesnių Vokietijos konstitucijų pasiteisinusias nuostatas bei sekti europinėmis konstitucinėmis tradicijomis. Tačiau Pagrindiniame įstatyme buvo įtvirtinta ir esminių naujovių. Pirmiausia žmogui ir jam priklausančioms pagrindinėms teisėms Pagrindiniame įstatyme skiriama daugiausia dėmesio (1 str. 1–3 d., 2 str. ir kt.). Konstitucinė teisė čia suprantama kaip materiali teisė, o teisei įgyvendinti yra suteikiamos garantijos (20 str., 19 str. 4 d., 93 str., 101 str. ir kt.). Pagrindiniame įstatyme įtvirtintos Konstitucijos apsaugos nuostatos (18 str., 20 str. 4 d., 21 str. 2 d., 79 str. 3 d.). Parlamentinėje valstybėje kompetencija valdžios institucijoms padalijama taip, kad būtų stiprinama parlamentinė atsakomybė ir stabilizuojama Vyriausybės veikla.[65]

Taigi parengtas projektas buvo pavadintas Pagrindiniu įstatymu, o sąvokos „konstitucija“ buvo sąmoningai vengiama, nes ji negaliojo visai vokiečių tautai, o galiojimo teritorijoje suverenitetas nebuvo visiškai įgyvendintas. Be to, Pagrindinio įstatymo laikinumą liudijo ir jo preambulėje įtvirtinta frazė „pereinamajam laikotarpiui“ ir 146 straipsnio nuostata, jog Pagrindinis įstatymas netenka galios tą dieną, kai įsigalioja laisvu vokiečių apsisprendimu priimta Konstitucija.

Po aštuonių mėnesių, 1949 m. gegužės 8 d., Pagrindinis įstatymas buvo priimtas 53 Parlamentinės tarybos nariams balsavus „už“ ir 12 – „prieš“. Tų pačių metų gegužės 12 d. jam pritarė ir okupacinės jėgos bei Vokietijos federalinių žemių, išskyrus Bavariją, tautos atstovybės. Pagal Pagrindinio įstatymo 144 straipsnio 2 dalį Pagrindinį įstatymą turėjo priimti du trečdaliai Vokietijos federalinių žemių tautos atsto-

[65] Katz A. Staatsrecht: Grundkurs im öffentlichen Recht, 12., überarbeitete Auflage. – Heidelberg, 1994. S. 55.

vybių. 1949 m. gegužės 23 d. Pagrindinis įstatymas buvo iškilmingai paskelbtas, pasirašytas ir kitą dieną įsigaliojo. Taip buvo įkurta Vokietijos Federacinė Respublika.

Pagrindinio įstatymo galiojimo teritorija, atsižvelgiant į siekiamą valstybės suvienijimą, Pagrindiniame įstatyme nebuvo nustatyta. Iš pradžių jis galiojo dešimtyje „senųjų“ federalinių žemių. Saro federalinė žemė prie Vokietijos Federacinės Respublikos prisijungė 1956 m., todėl Pagrindinis įstatymas čia įsigaliojo 1957 m. sausio 1 d. Rytų Berlyne jis negaliojo. Tuo tarpu Vakarų Berlyne galiojo tik tas Pagrindinio įstatymo skirsnis, kuris reglamentuoja pagrindines teises; šiuo požiūriu padėtis pasikeitė tik 1971 m. rugsėjo 1 d. Vokietijos Demokratinės Respublikos arba „naujosioms“ federalinėms žemėms – Brandenburgui, Meklenburgui-Pomeranijai, Saksonijai, Saksonijai-Anhaltui ir Tiuringijai – pagal ankstesnę Pagrindinio įstatymo 23 straipsnio redakciją įstojus į Vokietijos Federacinę Respubliką. Pagrindinis įstatymas pagal 1990 m. rugpjūčio 31 d. Vokietijos suvienijimo sutartį nuo 1990 m. spalio 3 d. įsigaliojo ir šiose federalinėse žemėse, taip pat ir rytinėje Berlyno dalyje.[66]

Pagrindinį įstatymą sudaro preambulė, 146 straipsniai, suskirstyti į 14 skirsnių. Pagrindinio įstatymo sudėtinė dalis taip pat yra 1919 m. rugpjūčio 11 d. Vokietijos Reicho Konstitucijos 136, 137, 138, 139 ir 141 straipsnių nuostatos (Pagrindinio įstatymo 140 str.).

III

Pagrindinio įstatymo preambulėje įtvirtintos nuostatos yra svarbios tiek politiškai, tiek teisiškai. Kaip jau minėta, ji yra Pagrindinio įstatymo sudėtinė dalis. Tai liudija šios formuluotės: „...priėmė šį Pagrindinį įstatymą“ (preambulės 1 sakinys); „...šis Pagrindinis įstatymas...“ (preambulės 3 sakinys).

Dabar galiojanti Pagrindinio įstatymo preambulė skiriasi nuo tos, kuri buvo 1949 m. priėmus Pagrindinį įstatymą. Pokyčius lėmė Vokie-

[66] Badura P. Staatsrecht: Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, 2., neubearbeitete Auflage. – München, 1996. S. 19–24; Hesselberger D. Das Grundgesetz: Kommentar für die politische Bildung, 9., verbesserte Auflage. – Bonn, 1995, S. 27–30; Fenske H. Deutsche Verfassungsgeschichte: Vom Norddeutschen Bund bis heute. – Berlin, 1981. S. 77–98; Lange E. H. M. Grundgesetz: Entscheidung für die Freiheit, in: Juling P. (Red.). Deutsche Verfassungsgeschichte 1849–1919–1949. – Bonn, 1989. S. 105–110; Katz A. Staatsrecht: Grundkurs im öffentlichen Recht, 12., überarbeitete Auflage. – Heidelberg, 1994. S. 54–63.

tijos Federacinės Respublikos ir Vokietijos Demokratinės Respublikos suvienijimas: preambulėje įtvirtintas raginimas laisvu apsisprendimu siekti Vokietijos vienybės ir laisvės buvo įgyvendintas. Nebeaktualios preambulės nuostatos 1990 m. rugpjūčio 31 d. Suvienijimo sutarties pagrindu buvo pakeistos. Pagrindiniame įstatyme nenumatyta jokių preambulės keitimo išimčių, 79 straipsnio 3 dalyje taip pat neminima, kad ji priskirtina toms nuostatoms, kurios iš viso negali būti keičiamos.[67] Taigi Pagrindinio įstatymo preambulė gali būti keičiama arba iš viso panaikinta Pagrindinio įstatymo 79 straipsnio 1 ir 2 dalyse nustatyta tvarka.

Preambulės 1 sakinyje teigiama, kad vokiečių Tauta Pagrindinį įstatymą priėmė suvokdama savo atsakomybę Dievui ir žmonėms. Tai, kad čia minimas Dievas, negali būti interpretuojama taip, jog Vokietijos Federacinė Respublika yra krikščioniška valstybė. Kita vertus, tai patvirtina vieną iš Pagrindiniame įstatyme įtvirtintų pagrindinių teisių – religijos laisvę, be to, taip atsisakoma ateizmo kaip valstybinės religijos. Šia nuostata taip pat pabrėžiama, kad Konstitucijos leidėjas nėra absoliutaus Tautos suvereniteto reiškėjas, paneigiamas valstybės valdžios suabsoliutinimas bei pabrėžiama ypatinga jos atsakomybė.

Preambulės 1 sakinyje taip pat įtvirtinta, jog įkvėpta noro tarnauti pasaulinei taikai vokiečių tauta, kaip lygiateisė suvienytos Europos narė, remdamasi konstitucijos leidžiamąja valdžia, priėmė Pagrindinį įstatymą. Šia nuostata pirmiausia patvirtinama Vokietijos Federacinės Respublikos priklausomybė pasaulio tautų bendruomenei. Tautos apibūdinimas lygiateise nare šioje bendruomenėje tuo metu, kai valstybė buvo okupuota, reiškė tam tikrą politinį reikalavimą, tuo tarpu dabar ši formuluotė gali būti suprantama kaip tarptautinio visų valstybių lygybės principo patvirtinimas.

Tai, kad suvienytos Europos idėja preambulėje siejama su taikos siekiu, liudija, jog Europoje kariuomenė gali būti naudojama tik taikos tikslais. Ši sąsaja taip pat reiškia, kad Europos tikslas yra ne tik taikos išsaugojimas, bet politinė bei ekonominė integracija apskritai. „Suvienyta Europa“ čia suprantama ne kaip pasiektas rezultatas, o kaip besitęsiantis procesas. Noras tarnauti pasaulinei taikai siejamas su taikingumu, o tai detalizuojama Pagrindinio įstatymo 1 straipsnio 2 dalyje, 9 straipsnio 2 dalyje, 24 ir 25 straipsniuose. Ši nuostata sutampa ir su tarptautiniu principu – draudimu vartoti jėgą bet kokia forma. Žodis „tarnauti“ šiame kontekste reiškia, kad Vokietijos Fe-

[67] Žr. XIII skirsnį.

deracinė Respublika ne tik turi nesipriešinti taikai arba jai trukdyti, bet ir vykdyti aktyvią taikos politiką. Kita vertus, dabartinėje situacijoje daugiau dėmesio turi būti skiriama socialinei taikai, net jei formuluojant pirminį preambulės tekstą Pagrindinio įstatymo rengėjai tam neskyrė ypatingos reikšmės.

Preambulėje įtvirtinta, jog Pagrindinį įstatymą priėmė vokiečių Tauta. Tačiau tai daugiau fikcija nei tikrovė, nes vokiečių Tauta dėl Pagrindinio įstatymo priėmimo tiesiogiai niekada nebalsavo, o jį, kaip jau minėta, priėmė Parlamentinės tarybos narių dauguma bei federalinių žemių tautos atstovybės.[68] Tai, žinoma, nepaneigia jo demokratinio legitimumo: Tautos veiksmai pasireiškia ne tik plebiscitiniais aktais, bet ir ją reprezentuojant. Istoriniu požiūriu tai taip pat reiškia, kad Pagrindinio įstatymo turinį lėmė ne okupacinių jėgų diktatas, kad tai pirmiausia yra vokiečių Tautos sprendimas, nes Konstitucijos leidžiamoji valdžia priklausė Tautai.

Kaip jau minėta, sąvoka „Pagrindinis įstatymas“ pirmiausia reiškė jo laikiną pobūdį, tačiau tai jokiu būdu nepaneigė jo privalomumo: nuo pat pradžių jis buvo galiojanti ir visavertė Konstitucija. Pasiekus Vokietijos vienybę, jo laikinumas baigėsi. Ir tai nepriklauso nuo to, ar pagal Pagrindinio įstatymo 146 straipsnį dėl Pagrindinio įstatymo Tauta balsuos. Ir pasibaigus laikinumo laikotarpiui Vokietijos Federacinės Respublikos Konstitucijos pavadinimas – Pagrindinis įstatymas – nebuvo klaidingas, todėl naujai formuluojant jo preambulę jį keisti nebuvo tikslinga. Šis pavadinimas, giliai ir pozityviai įsitvirtinęs gyventojų sąmonėje, apibūdina Konstitucijos esmę kaip svarbiausias valstybės nuostatas ir kartu išskiria Vokietijos Federacinės Respublikos Konstituciją iš kitų jos federalinių žemių konstitucijų, kurios ir yra pavadintos konstitucijomis.

Pagrindinio įstatymo 2 sakinyje įvardytos tos federalinės žemės, kurios Vokietijos suvienijimo metu sudarė Vokietijos Federacinę Respubliką, t. y. Badenas-Viurtembergas, Bavarija, Berlynas, Bremenas, Hamburgas, Hesenas, Žemutinė Saksonija, Šiaurės Reinas-Vestfalija, Reinlandas-Pfalcas, Saras, Šlezvigas-Holšteinas, taip pat taip vadinamosios „naujosios federalinės žemės“, kurios buvo sudarytos buvusioje Vokietijos Demokratinės Respublikos teritorijoje, t. y. Brandenburgas, Meklenburgas-Pomeranija, Saksonija, Saksonija-Anhaltas ir Tiuringija. Kaip nurodoma preambulėje, šių žemių vokiečiai laisvu

[68] Žr. II skirsnį.

apsisprendimu pasiekė Vokietijos vienybę ir laisvę, taigi senoje preambulės redakcijoje minimas raginimas to siekti 1990 m. spalio 3 d. buvo įgyvendintas. Tam, be abejo, turėjo įtakos ir kitų valstybių – visų pirma Vengrijos, Sovietų Sąjungos, taip pat Prancūzijos, Didžiosios Britanijos ir Jungtinių Valstijų – dalyvavimas šiame procese. Paminėtina, kad Vokietijos vienybė čia suprantama kaip valstybės vienybė, t. y. išorinė vienybė. Tačiau išorinė vienybė skatina ir vidinę vienybę, kuri apima teisinę vienovę bei ekonominę ir socialinę vienovę (visoje valstybėje sukuriamos vienodos ekonominės ir socialinės sąlygos).

Preambulės 3 sakinyje nustatyta, jog Pagrindinis įstatymas galioja visai vokiečių Tautai. Taip paaiškinama, jog tam, kad jis galiotų visoje suvienytoje Vokietijoje, nebūtinas visuotinis referendumas. Tai, kad Pagrindinis įstatymas galioja visai vokiečių Tautai, reiškia jo galiojimą vokiečiams Pagrindinio įstatymo 116 straipsnio 1 dalies prasme. Etninės mažumos (tautinės grupės) Pagrindinio įstatymo galiojimo požiūriu neišskiriamos. Kita vertus, Pagrindiniame įstatyme yra nemažai nuostatų, visų pirma žmogaus teisės ir laisvės, kurios galioja ir užsieniečiams.

Taigi Pagrindinio įstatymo preambulės turinį sudaro ne deklaratyvios, o pirmiausia politiniu ir teisiniu požiūriu reikšmingos nuostatos, kurios yra svarbios konstitucinio reguliavimo sistemai suprasti. Kita vertus, pažymėtina ir tai, jog ir politinė, ir teisinė preambulės reikšmė, išdėstyta naujoje redakcijoje, labai sumažėjo.[69]

IV

Šiuolaikinėje demokratinėje, socialinėje ir teisinėje valstybėje pagrindinės teisės ir jų nuostatose įtvirtintos vertybės kartu su nuostatomis, nusakančiomis valstybės siekius, yra esminiai Konstitucijos pagrindai, nubrėžiantys svarbiausias socialinės laisvės ir lygybės įgyvendinimo gaires.

Kaip ir daugelio valstybių konstitucijose, taip ir Pagrindinio įstatymo I skirsnyje yra įtvirtintos pagrindinės teisės. Ir tai jokiu būdu negali būti paaiškinama vien redakciniais sumetimais: taip Pagrindinio

[69] Ingo von Münch, Kunig Ph. (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band I (Präambel bis Art. 20), 4., neubearbeitete Auflage. – München, 1992. S. 1–18; Jarass H. D., Pieroth B. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar, 2., Auflage. – München, 1992. S. 5–8; Hesselberger D. Das Grundgesetz: Kommentar für die politische Bildung, 9., verbesserte Auflage. – Bonn, 1995. S. 53.

įstatymo rengėjai siekė pabrėžti pagrindinių teisių svarbą, jų aktualumą ir privalomumą. Tai patvirtina ir trys svarbios nuostatos:

1) pagrindinių teisių privalomumas visoms valdžios institucijoms visose srityje pagal Pagrindinio įstatymo 1 straipsnio 3 dalį (20 str. 3 d.);

2) reikšminga Pagrindinio įstatymo pastovumo apsauga pagal Pagrindinio įstatymo 79 straipsnio 3 dalį (1 str. 1–2 d.: žmogaus orumas kaip pagrindinių teisių pagrindas), įskaitant Pagrindinio įstatymo 19 straipsnio 2 dalyje įtvirtintą garantiją, kad pagrindinių teisių ribojimo atveju negali būti pažeistas esminis jų turinys;

3) efektyvių procesinių teisių įgyvendinimo užtikrinimas pagal Pagrindinio įstatymo 19 straipsnio 4 dalį ir 93 straipsnio 1 dalį.[70]

Pagrindinės teisės Pagrindinio įstatymo atžvilgiu gali būti apibūdinamos kaip asmeniui Konstitucijos suteiktos ir garantuojamos individualios teisės. Pagrindinės teisės yra įtvirtintos ne tik Pagrindinio įstatymo I skirsnyje, bet ir kitose nuostatose. Pagrindinėmis teisėmis yra laikomos visos Pagrindinio įstatymo 93 straipsnio 1 dalies 4a punkte išvardytos teisės, t. y. teisės, įtvirtintos 1–19 straipsniuose, 20 straipsnio 4 dalyje, 33, 38, 101, 103 ir 104 straipsniuose.

Taigi Pagrindinio įstatymo I skirsnis ir jame įtvirtintos pagrindinės teisės yra ypač svarbi jo dalis. Jos gali būti įvairiai skirstomos ir sisteminamos.[71] Tradiciškai pagrindinės teisės yra skirstomos į teises, garantuojančias laisvę (pvz., teisė į gyvybę ir fizinę neliečiamybę – 2 str. 2 d.; laisvo judėjimo laisvę – 11 str. 1 d.; tikėjimo, sąžinės, religinių ir pasaulietinių pažiūrų laisvę – 4 str. 1 d. ir kt.), lygybę (pvz., lygybė prieš įstatymą – 3 str. 1 d.; draudimas varžyti ar privilegijuoti dėl lyties, socialinės kilmės, tikėjimo, religinių ar politinių pažiūrų – 3 str. 3 d.; vienodos galimybės eiti valstybines pareigas – 33 str. 2 d.), galimybę teisiškai ginti pagrindines teises (pvz., 19 str. 4 d., 101–104 str.). Taip pat gali būti skiriamos pilietinės ir politinės teisės, garantuojančios teisę į pilietybę (16 str. 1 d.), aktyviąją ir pasyviąją rinkimų teisę (38 str.) ir kt. Svarbios ir Pagrindinio įstatymo nuostatos, užtikrinančios nuosavybės ir paveldėjimo teisę (14 str.), ginančios santuoką ir

---

[70] Katz A. Staatsrecht: Grundkurs im öffentlichen Recht, 12., überarbeitete Auflage. – Heidelberg, 1994. S. 256–257.

[71] Hesse K. Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 15., ergänzte Auflage. – Heidelberg, 1985. S. 144–183; Katz A. Staatsrecht: Grundkurs im öffentlichen Recht, 12., überarbeitete Auflage. – Heidelberg, 1994. S. 274–279; Hesselberger D. Das Grundgesetz: Kommentar für die politische Bildung, 9., verbesserte Auflage. – Bonn, 1995. S. 57–58.

šeimą (6 str.) bei reglamentuojančios švietimo reikalus (7 str.).

Aptariant pagrindines teises svarbu išsiaiškinti, kokiems subjektams jos yra suteikiamos. Šiuo požiūriu Pagrindiniame įstatyme įtvirtintos pagrindinės teisės gali būti skirstomos į tokias, kurias turi kiekvienas žmogus (pvz., 2 str. 1–2 d. 1 sakinys, 5 str. 1 d. 1 sakinys, 17 str.), kitos suteikiamos tik piliečiams arba vokiečiams (vokiečio sąvoka įtvirtinta Pagrindinio įstatymo 116 str.) (pvz., 8, 9 ir 11 str.), kai kurios teisės pagal Pagrindinio įstatymo 19 straipsnio 3 dalį šalyje galioja ir juridiniams asmenims, jeigu jiems galima pritaikyti jų esmę. Paprastai subjektai, kuriems suteikiama viena ar kita teisė, yra įvardyti pačiame straipsnyje (išimtis – 38 str. 1 d. 1 sakinys).[72]

Kaip žinoma, asmens teisės negali būti absoliučios – tam tikrais atvejais jos gali būti ribojamos. Svarbu, kad toks ribojimas turi būti konstituciškai numatytas. Pagal Pagrindinio įstatymo 19 straipsnio 1 dalį, jei viena iš pagrindinių teisių gali būti apribota įstatymu arba įstatymo pagrindu, tai įstatymas turi galioti visiems, o ne pavieniais atvejais. Be to, įstatyme turi būti įvardytos pagrindinės teisės nurodant straipsnį. Svarbu ir tai, jog negali būti pažeistas esminis pagrindinių laisvių turinys (19 str. 2 d.). Tam, kad pagrindinės teisės būtų ginamos, reikalinga teisminės valdžios vykdoma jų kontrolė ir apsauga. Tai garantuojama Pagrindinio įstatymo 94 straipsnio 4 dalyje ir 93 straipsnio 1 dalyje.[73]

Pagrindiniame įstatyme įtvirtinta ir keletas pareigų. Nors čia neįtvirtinta pareiga laikytis Konstitucijos ir įstatymų, tačiau tai „kompensuoja“ 20 straipsnio 4 dalies nuostata, suteikianti teisę visiems vokiečiams pasipriešinti kiekvienam, kuris imtųsi šio straipsnio 1–3 dalyse įtvirtintą tvarką panaikinti, jei kita pagalba negalima. Tačiau kai kurioms asmenų grupėms „konstitucinės ištikimybės“ pareiga yra aiškiai įtvirtinta: pagal Pagrindinio įstatymo 5 straipsnio 3 dalį mokymo laisvė neatleidžia nuo ištikimybės Konstitucijai, valstybės tarnybos tarnautojai yra susaistyti viešosios teisės tarnybiniais ir ištikimybės santykiais (33 str. 4 d.). Pagrindiniame įstatyme taip pat yra numatyta pareigų, kurias kai kuriais atvejais gali būti privalu įvykdyti visuome-

---

[72] Pieroth B., Schlink B. Grundrechte: Staatsrecht II. – Heidelberg, 1985. S. 20, 33–47; Maunz T., Zippelius R. Deutsches Staatsrecht: ein Studienbuch, 29., völlig neubearbeitete Auflage. – München, 1994. S. 136–143.

[73] Katz A. Staatsrecht: Grundkurs im öffentlichen Recht, 12., überarbeitete Auflage. – Heidelberg, 1994. S. 288–309; Maunz T., Zippelius R. Deutsches Staatsrecht: ein Studienbuch, 29., völlig neubearbeitete Auflage. – München, 1994. S. 143–155.

nės labui, pavyzdžiui, atlikti tam tikrą darbą – 12 straipsnio 2 dalis, 12a straipsnio 6 dalis. Svarbiausia pareiga šiuo požiūriu – karo tarnyba (12a str., 4 str. 3 d.). Pagrindinio įstatymo 6 straipsnio 2 dalis įpareigoja tėvus rūpintis vaikais ir juos auklėti, o 14 straipsnio 2 dalyje sakoma, jog nuosavybė įpareigoja; ją naudojant turi būti prisidedama prie visuomenės gerovės. Tuo tarpu teisė laisvai ugdyti savo asmenybę įpareigoja kiekvieną nepažeisti kitų asmenų teisių, nenusižengti konstitucinei tvarkai ar moralės normoms (2 str. 1 d.).[74]

V

Pagrindinio įstatymo 20 straipsnio, kuris dar vadinamas „sutrumpinta Konstitucija“, 1 dalyje[75] yra įtvirtinti penki pagrindiniai Vokietijos Federacinės Respublikos konstitucinės santvarkos principai, kurie pagal Pagrindinio įstatymo 79 straipsnio 3 dalį negali būti pakeisti, keičiant patį Pagrindinį įstatymą. Šiame straipsnyje skelbiama Vokietijos Federacinę Respubliką esant demokratine ir socialine federaline valstybe. Pagrindinio įstatymo 28 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad federalinių žemių konstitucinė santvarka turi atitikti respublikinės, demokratinės ir socialinės teisinės valstybės principus.

Pagrindiniame įstatyme nėra tiesiogiai pasakyta, jog Vokietijos valdymo forma yra respublika[76], tačiau tai pirmiausia atsispindi oficialiame valstybės pavadinime – Vokietijos Federacinė Respublika. Be to, tai konstatuojama Pagrindinio įstatymo 20 straipsnio 1 dalyje, taip pat jau minėtoje Pagrindinio įstatymo 28 straipsnio 1 dalies nuostatoje, jog federalinių žemių konstitucinė santvarka, be kita ko, turi atitikti respublikinės valstybės principą Pagrindinio įstatymo prasme. Įtvirtindami respubliką, kaip valstybės valdymo formą, Pagrindinio įstatymo rengėjai kartu patvirtino tokius idealus kaip Tautos suverenitetas ir parlamento prioritetas įgyvendinant valstybės valdžią, vyriausybės atskaitomybė parlamentui ir teismų nepriklausomumas, visų vokiečių formali galimybė užimti valstybines pareigas ir kt. Tačiau tai pirmiau-

---

[74] Maunz T., Zippelius R. Deutsches Staatsrecht: ein Studienbuch, 29., völlig neubearbeitete Auflage. – München, 1994. S. 159–162.

[75] Hesselberger D. Das Grundgesetz: Kommentar für die politische Bildung, 9., verbesserte Auflage. – Bonn, 1995. S. 163; Katz A. Staatsrecht: Grundkurs im öffentlichen Recht, 12., überarbeitete Auflage. – Heidelberg, 1994. S. 64.

[76] Doehring K. Allgemeine Staatslehre: eine systematische Darstellung. – Heidelberg, 1991. S. 134–137.

sia reiškia istorinį atsiribojimą nuo monarchijos kaip valstybės valdymo formos ir kartu apsisprendimą valstybės vadovą į pareigas skirti rengiant rinkimus. Pagrindinio įstatymo atžvilgiu valstybės valdymo formai būdinga tai, kad valstybės vadovas yra renkamas nustatytam terminui, t. y. jo legitimumas reguliariai patvirtinamas (tiesioginiu arba netiesioginiu) Tautos paskyrimo aktu, taip pat numatant galimybę jį nuo pareigų nušalinti.[77]

Pasak T. Maunzo, žodis „respublikinis“ vokiečių kalboje suprantamas ne tik kaip „antimonarchinis“, bet ir kaip „laisvas“, „antidiktatoriškas“. „Respublika“ šia prasme yra tos pačios reikšmės kaip ir „laisva valstybė“, kaip kai kurios federalinės žemės buvo vadinamos jų konstitucijose Veimaro Respublikos laikais ir kaip dabar Bavarija, Saksonija ir Tiuringija vėl save vadina. Taigi respublikos sąvoka yra konkretinama teisinės valstybės principuose. Taip pat ir šiuo sąvokos „respublika“ požiūriu Vokietijos Federacinės Respublikos valstybės valdymo forma teisiškai negali būti pakeista kita valstybės valdymo forma (Pagrindinio įstatymo 79 str. 3 d.).[78]

Kaip jau minėta, Pagrindinio įstatymo 20 straipsnyje įtvirtintas demokratinio valdymo principas. Jame nėra aiškiai pasakyta, kad Vokietijos Federacinė Respublika yra parlamentinė demokratija, tačiau tai liudija kai kurie bruožai, kurie tradiciškai yra būdingi parlamentinei valstybės valdymo formai.[79] A. Katzas išskiria šiuos svarbiausius Vokietijos parlamentarizmo bruožus:

– ribotas Tautos dalyvavimas valdant valstybę, kuris iš tikrųjų pasireiškia tik renkant parlamentą – Bundestagą; mažai tiesioginės demokratijos elementų (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) (63 ir 64 str.);

---

[77] Katz A. Staatsrecht: Grundkurs im öffentlichen Recht, 12., überarbeitete Auflage. – Heidelberg, 1994. S. 66–67; Ingo von Münch, Kunig Ph. (Hrsg.). Grundgesetz-Kommentar, Band I (Präambel bis Art. 20), 4., neubearbeitete Auflage. – München, 1992. S. 1041; Jarass H. D., Pieroth B. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar, 2. Auflage. – München. S. 357.

[78] Maunz T., Zippelius R. Deutsches Staatsrecht: ein Studienbuch, 29., völlig neubearbeitete Auflage. – München, 1994. S. 64.

[79] Zippelius R. Allgemeine Staatslehre, 9., neubearbeitete Auflage. – München, 1985. S. 384–397; Stein E. Staatsrecht, 14., völlig neubearbeitete Auflage. – Tübingen, 1993. S. 48–55; Maunz T., Zippelius R. Deutsches Staatsrecht: ein Studienbuch, 29., völlig neubearbeitete Auflage. – München, 1994. S. 68–72.

– stipri Federalinio kanclerio teisinė padėtis („kanclerio demokratija“) (64, 65 ir 69 str.);

– Vyriausybės atsistatydinimas tik esant „konstruktyviam nepasitikėjimo votumui“ (67 str.);

– labai ribota galimybė paleisti parlamentą (63 str. 4 d. ir 68 str. 1 d.);

– daugybė valstybės institucijų tarpusavio poveikio ir kontrolės teisių (parlamentinė atsakomybė) (39 str. 3 d., 44, 65, 76, 80–82, 83 str.);

– silpna federalinio prezidento teisinė padėtis (reprezentacinis valstybės vadovas) (58 str.);

– konstitucinis partinės demokratijos pripažinimas ir partijų konstitucinė politinė funkcija (21, 9 str.).[80]

Trumpai tariant, šiuolaikinė Vokietija yra parlamentinė respublika, kuriai būdingas „silpnas“ prezidentas (valstybės vadovas) ir „stiprus“ parlamentas bei vyriausybė. Pagrindiniame įstatyme įtvirtinta parlamentinė valdymo forma konstitucinėje tikrovėje pasirodė esanti stabili, funkcionali ir tinkama, taigi apskritai ji pasiteisino. Kita vertus, turi būti matoma, kad politinė tikrovė, nors ir įsprausta į Konstitucijos leidėjo nustatytus organizacinius pagrindinių struktūrų rėmus, ne visiškai atitiko arba atitinka Pagrindiniame įstatyme numatytą būklę. Šiandien tikroji tarpusavio santykių priešprieša yra ne tarp vyriausybės ir visos Tautos atstovybės, o tarp vyriausybės ir opozicijos. Tai pasireiškia tuo, kad partijos, sudarančios parlamento daugumą, paprastai formuoja vyriausybę ir vėliau ją neveiksmingai kontroliuoja. Tuo tarpu opozicinių partijų, kurių narių vyriausybėje nėra, vykdoma vyriausybės kontrolė pasireiškia ribotai. Kita vertus, pabrėžtina tai, jog parlamentinės valdymo sistemos demokratinėje valstybėje egzistavimas, be kita ko, priklauso ir nuo pasirengimo pasiekti kompromisus ir pritarti daugumos sprendimams.[81]

Pagrindinio įstatymo preambulės antrajame sakinyje skelbiama, jog Badeno-Viurtembergo, Bavarijos, Berlyno, Brandenburgo, Bremeno, Hamburgo, Hesseno, Meklenburgo-Pomeranijos, Žemutinės Saksonijos, Šiaurės Reino-Vestfalijos, Reinlando-Pfalco, Saro, Saksonijos, Saksonijos-Anhalto, Šlezvigo-Holšteino ir Tiuringijos federalinių žemių vokiečiai laisvu apsisprendimu pasiekė Vokietijos vienybę ir lais-

---

[80] Katz A. Staatsrecht: Grundkurs im öffentlichen Recht, 12., überarbeitete Auflage. – Heidelberg, 1994. S. 159–160.

[81] Maunz T., Zippelius R. Deutsches Staatsrecht: ein Studienbuch, 29., völlig neubearbeitete Auflage. – München, 1994. S. 71–73; Katz A. Staatsrecht: Grundkurs im öffentlichen Recht, 12., überarbeitete Auflage. – Heidelberg, 1994. S. 160–161.

vę. Taip pabrėžiamas 16 federalinių žemių egzistavimas kaip Vokietijos valstybingumo pagrindas. Federalinė Vokietijos teritorinės sandaros forma įtvirtinta ir Pagrindinio įstatymo 20 straipsnio 1 dalyje, kuri pagal Pagrindinio įstatymo 79 straipsnio 3 dalį negali būti pakeista, taip pabrėžiant jos svarbą: federalinė valstybė gali būti pakeista unitarine tik priėmus naują Konstituciją.

Federalinė Vokietijos sandaros forma pirmiausia yra nulemta istorinių aplinkybių. 1871 m. įkurtame Vokietijos Reiche, kaip federalinėje valstybėje, valstybingumo funkcijos ir uždaviniai buvo sutelkti federalinėse žemėse, o iš federalinių žemių atstovų sudarytas Bundesratas turėjo svarbią reikšmę įstatymų leidybos procese. Veimaro Respublikos laikotarpiu Vokietija ir toliau liko federaline valstybe. Tiesa, tuo metu valdžia buvo labiau sutelkta visoje valstybėje, ėmė ryškėti unitarinės valstybės bruožai. Valdžią užgrobus nacionalsocialistinėms jėgoms, 1933 ir 1934 m. priėmus atitinkamus įstatymus, federalizmas buvo panaikintas, Vokietija tapo unitarine valstybe. Po 1945 m. Vokietijoje vėl buvo įkurtos naujos federalinės žemės. 1949 m. jos susijungė į Vokietijos Federacinę Respubliką. 1990 m. Vokietijos Federacinės Respublikos dalimi tapo 1990 m. liepos 22 d. įstatymu vėl atkurtos penkios Vokietijos Demokratinės Respublikos federalinės žemės. 1952 m. jos buvo padalintos į 14 apygardų. Pažymėtina, jog rengiant Pagrindinį įstatymą ir sprendžiant federalizmo klausimą buvo pasinaudota istorine patirtimi ir surastas tarpinis variantas tarp 1871 m. ir 1919 m. Vokietijos konstitucijų: šiandien Vokietijos federalinių žemių teisinė padėtis nėra tokia stipri, kokia ji buvo pagal 1871 m. Konstituciją, tačiau stipresnė, nei buvo įtvirtinta 1919 m. Konstitucijoje (plg. Vokietijos Reicho Konstitucijos 5 str., Veimaro Konstitucijos 68 ir 74 str., Pagrindinio įstatymo 77 str. ir kt.).[82]

Įvairiuose literatūros šaltiniuose yra skirtingų mokymo apie federalinę valstybę teorijų.[83] Pagal vyraujančią teoriją, kuriai pritaria ir Vokietijos Federalinis Konstitucinis Teismas, Vokietijos Federalinę

---

[82] Katz A. Staatsrecht: Grundkurs im öffentlichen Recht, 12., überarbeitete Auflage. – Heidelberg, 1994. S. 119; Degenhart Ch. Staatsrecht I: Staatszielbestimmungen, Staatsorgane, Staatsfunktionen, 10., neubearbeitete Auflage. – Heidelberg, 1994. S. 31; Stein E. Staatsrecht, 14., völlig neubearbeitete Auflage. – Tübingen, 1993. S. 111–112; Siebert F. Von Frankfurt nach Bonn: Hundert Jahre deutsche Verfassungen 1849–1949. – St. Augustin, 1978. P. 155–157.

[83] Stein E. Staatsrecht, 14., völlig neubearbeitete Auflage. – Tübingen, 1993. S. 112–115; Ingo von Münch, Kunig Ph. Grundgesetz-Kommentar, Band I (Präambel bis Art. 20), 4., neubearbeitete Auflage. – München, 1992. S. 1041–1043.

Respubliką sudaro visa valstybė (Federacija) ir valstybės narės (federalinės žemės). Išskiriamos trys teisinių santykių rūšys: visos valstybės institucijų; visos valstybės ir valstybių narių; valstybių narių. Vokietijos federalizmo ypatybė yra ta, kad jos subjektai – federalinės žemės – yra suverenios valstybės. Tiesa, jų valstybinė valdžia tam tikrose srityse yra apribota, tačiau pripažinta Federacijos, o ne kilusi iš jos. Federalinėje valstybėje valstybinė valdžia visai valstybei ir jos valstybėms narėms yra padalinta stengiantis išlaikyti jų pusiausvyrą.[84] Pažymėtina, kad visos federalinės žemės, nesvarbu, kokio dydžio jų teritorijos ar kokia jų ekonominė padėtis, teisiniu požiūriu yra lygios vienos su kitomis ar santykiuose su Federacija.

Pagrindinio įstatymo 20 straipsnio 1 dalyje įtvirtintas federalinės valstybės principas konkretinamas daugelyje nuostatų, tačiau svarbiausias klausimas – kaip Federacijai ir federalinėms žemėms padalijama valstybės valdžia, kaip atribojama jų kompetencija įstatymų leidybos, vykdomosios valdžios, teisingumo vykdymo ir kitose srityse. Šiuo požiūriu svarbus Pagrindinio įstatymo 30 straipsnis. Pasak A. Katzo, kompetencija šiuolaikiškoje socialinėje valstybėje negali būti padalijama taip, kad visos valstybės užduotys būtų įvardytos Pagrindiniame įstatyme ir aiškiai priskirtos Federacijai arba federalinėms žemėms. Pagrindiniame įstatyme nuostatos, reglamentuojančios kompetenciją, pateikiamos taip, kad valstybinių įgaliojimų ir užduočių vykdymas priskiriamas federalinėms žemėms, jei pačiame Pagrindiniame įstatyme nėra numatyta arba leidžiama kitaip. Tai reiškia, kad kompetencija padalijama federalinių žemių naudai, o visos valstybės užduotys arba įgaliojimai Pagrindiniame įstatyme yra pateikiami kaip baigtiniai. Iškilus kompetencijos padalijimo klausimui būtina patikrinti, ar Pagrindiniame įstatyme įtvirtinta nuostata, kuri tam tikrą įgaliojimą aiškiai priskiria Federacijai. Jei taip nėra, tai įgaliojimas priskiriamas federalinių žemių kompetencijai; tiesa, numatoma ir keletas išimčių.[85]

Kalbant apie įstatymų leidybą pabrėžtina, kad šiame procese Federacija turi daugiau galių, jos pozicija čia yra vyraujanti.[86] Pagal ben-

---

[84] Hesselberger D. Das Grundgesetz: Kommentar für die politische Bildung, 9., verbesserte Auflage. – Bonn, 1995. S. 164–165; Jarass H. D., Pieroth B. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar, 2. Auflage. – München, 1992. S. 360; Katz A. Staatsrecht: Grundkurs im öffentlichen Recht, 12., überarbeitete Auflage. – Heidelberg, 1994. S. 118–119.

[85] Katz A. Staatsrecht: Grundkurs im öffentlichen Recht, 12., überarbeitete Auflage, Heidelberg, 1994. S. 124.

[86] Ten pat. P. 124–125.

drą nuostatą federalinės žemės turi įstatymų leidybos teisę tiek, kiek Pagrindinis įstatymas jos nesuteikia Federacijai (70 str. 1 d.). Tolesniuose Pagrindinio įstatymo 71–75 straipsniuose išskiriami trys įstatymų leidybos kompetencijos tipai: išimtinė Federacijos įstatymų leidybos teisė (71 str.), konkuruojanti įstatymų leidybos kompetencija (72 str.), tipinės Federacijos nustatytos įstatymų leidybos taisyklės (75 str.).[87] Pagrindinio įstatymo nuostata dėl išimtinės Federacijos įstatymų leidybos teisės reiškia, kad 73 straipsnyje įvardytose srityse federalinės žemės neturi įstatymų leidybos teisės. Pagrindinio įstatymo 74 straipsnyje įtvirtintose konkuruojančios įstatymų leidybos srityse įstatymų leidybos teisę turi ir Federacija, ir federalinės žemės, tačiau federalinės žemės šią teisę turi tik tol ir tik tiek, kiek Federacija, išleisdama įstatymą, nepasinaudojo jai tenkančia įstatymų leidybos kompetencija. Paminėtina, kad konkuruojančios įstatymų leidybos srityje Federacija turi įstatymų leidybos teisę tik tada ir tik tiek, kiek federaliniu reglamentavimu reikia sukurti vienodas gyvenimo sąlygas Federacijos teritorijoje arba išsaugoti teisinį ar ekonominį vientisumą (72 str. 2 d.). Pagrindinio įstatymo 75 straipsnyje įvardytais klausimais Federacija turi teisę leisti bendrąsias federalinių žemių įstatymų leidybos taisykles, kurių pagrindu federalinės žemės privalo priimti reikalingus federalinių žemių įstatymus. Kaip atskira Federacijos įstatymų leidybos teisė yra įtvirtinta Pagrindinio įstatymo 109 straipsnio 3 dalyje dėl biudžeto tvarkymo.[88]

Pagrindiniame įstatyme reglamentuojamas ne tik kompetencijos Federacijai ir federalinėms žemėms padalijimas, bet ir užkertamas kelias prieštaravimams tarp šių subjektų išleistų normų. Jei Federacijos ir federalinių žemių išleistos normos susijusios su tuo pačiu objektu, galioja vadinamoji konkurencijos taisyklė, įtvirtinta Pagrindinio įstatymo 31 straipsnyje: federalinė teisė turi viršenybę prieš federalinės žemės teisę. Tai reiškia, jog tokiu atveju federalinės žemės teisė negalioja. Federalinė teisė yra suprantama kaip federalinių institucijų, o federalinės žemės teisė – federalinių žemių institucijų išleista teisė. Federalinė teisė (ne tik Federacijos konstitucinė teisė, bet ir paprasti

[87] Katz A. Staatsrecht: Grundkurs im öffentlichen Recht, 12., überarbeitete Auflage. – Heidelberg, 1994. S. 204–207; Maunz T., Zippelius R. Deutsches Staatsrecht: ein Studienbuch, 29., völlig neubearbeitete Auflage. – München, 1994. S. 309–314.

[88] Degenhart Ch., Staatsrecht I: Staatszielbestimmungen, Staatsorgane, Staatsfunktionen, 10., neubearbeitete Auflage. – Heidelberg, 1994. S. 37–49; Hesse K. Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 15., ergänzte Auflage. – Heidelberg, 1985. S. 93–94.

federaliniai įstatymai) turi pirmumą bet kokios federalinių žemių teisės (net ir konstitucinės) atžvilgiu. Tuo tarpu federalinių žemių konstitucinė teisė, savo turiniu atitinkanti Pagrindinio įstatymo normas, galioja. Tai įtvirtinta ir Pagrindinio įstatymo 142 straipsnyje, numatančiame tokią išimtį: nepaisant 31 straipsnio nuostatos, galioja tos federalinių žemių konstitucijų nuostatos, kurios derinamos su šio Pagrindinio įstatymo 1–18 straipsniais, laiduoja pagrindines teises.[89]

Kompetencijos padalijimas vykdomosios valdžios srityje reglamentuojamas Pagrindinio įstatymo VIII skirsnyje. Šioje srityje federalinės žemės taip pat turi daugiau įgaliojimų. Federalinės žemės vykdo savo įstatymus, turi valdymo įgaliojimų vykdant Federacijos įstatymus (83, 84 str.), taip pat vykdo federalinius įstatymus pagal pavedimą (85 str.). Federacija valdymo funkcijas atlieka tada, kai tai aiškiai įtvardyta Pagrindiniame įstatyme (86–91 str.). Taigi vykdomoji valdžia iš esmės priklauso federalinėms žemėms; tam tikros išimtys numatytos Pagrindinio įstatymo 91a ir 91b straipsniuose.[90]

Teisminės valdžios vykdymo srityje Pagrindinis įstatymas daugiausia galių taip pat numato federalinėms žemėms (92 str.). Šioje srityje Federacijai priklauso tik tokie įgaliojimai, kurie yra būtini siekiant išsaugoti teisminės valdžios vieningumą visoje Federacijoje. Kaip federaliniai egzistuoja Vokietijos Federalinis Konstitucinis Teismas (94 str.), taip pat penki aukščiausieji teismai: Aukščiausiasis Federalinis Teismas, Federalinis administracinis teismas, Federalinis finansų teismas, Federalinis darbo teismas, Federalinis socialinis teismas (95 str. 1 d.). Federacija turi teisę įsteigti kai kuriuos specialius federalinius teismus (96 str.). Visi kiti teismai yra federalinių žemių teismai. Pagrindinio įstatymo 96 straipsnio 5 dalyje numatytais atvejais federalinių žemių teismai gali vykdyti federalinę jurisdikciją baudžiamosioms byloms nagrinėti.[91]

---

[89] Maunz T., Zippelius R. Deutsches Staatsrecht: ein Studienbuch, 29., völlig neubearbeitete Auflage. – München, 1994. S. 121–123.

[90] Degenhart Ch. Staatsrecht I: Staatszielbestimmungen, Staatsorgane, Staatsfunktionen, 10., neubearbeitete Auflage. – Heidelberg, 1994. S. 49–56; Hesse K. Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 15., ergänzte Auflage. – Heidelberg, 1985. S. 94–97; Katz A. Staatsrecht: Grundkurs im öffentlichen Recht, 12., überarbeitete Auflage. – Heidelberg, 1994. S. 125, 216–229.

[91] Degenhart Ch. Staatsrecht I: Staatszielbestimmungen, Staatsorgane, Staatsfunktionen, 10., neubearbeitete Auflage. – Heidelberg, 1994. S. 57; Hesse K. Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 15., ergänzte Auflage. – Heidelberg, 1985. S. 97–98; Katz A. Staatsrecht: Grundkurs im öffentlichen Recht, 12., überarbeitete Auflage. – Heidelberg, 1994. S. 125, 239–243.

Federalinėje valstybėje svarbią reikšmę turi kompetencijos padalijimas finansų, ypač mokesčių srityje (Pagrindinio įstatymo X skirsnis).[92] Taip yra todėl, kad finansinė nepriklausomybė yra svarbus tiek visos valstybės, tiek jos narių valstybingumo kriterijus. Šiuo metu įstatymų leidybos teisė, susijusi su mokesčiais ir ypač su pajamomis, faktiškai priklauso Federacijai. Nors Pagrindinio įstatymo 109 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad Federacija ir federalinės žemės savo biudžetus tvarko savarankiškai ir nepriklausomai viena nuo kitos, tačiau šis principas dėl vis didėjančio finansinio, o kartu ir realaus federalinių žemių priklausomumo nuo Federacijos yra labai susilpnėjęs. Kaip pažymi A. Katzas, tai aiškiai rodo, kad moderni socialinė valstybė, šiuolaikinė finansų ir ekonominė politika gali būti pasiekiama federalinėms žemėms nors ir ribotai, tačiau vis dėlto pastebimai atsisakant savo valstybingumo.[93]

Federalinėje valstybėje ypač svarbu kompetencijos padalijimas jos subjektams užsienio reikalų srityje (32 str., 59 str., 73 str. 1 p., 87 str. 1 d.). Pagrindinio įstatymo 32 straipsnyje įtvirtinta pagrindinė nuostata dėl kompetencijos atribojimo užsienio santykių srityje: rūpintis santykiais su užsienio valstybėmis yra Federacijos kompetencija. Ši nuostata reiškia, kad Vokietijos Federacinė Respublika tarptautiniuose santykiuose dalyvauja kaip visuma. Federalinės žemės gali sudaryti sutartis su užsienio valstybėmis tik pritariant Federacijai (32 str. 3 d.). Tai reiškia, kad šioje srityje kompetencija faktiškai priklauso ne federalinėms žemėms, o tik Federacijai.[94]

Aptariant federalinės valstybės principą pažymėtina, kad federalinėms žemėms suteikiama galimybė per Bundesratą dalyvauti formuojant Federacijos politinę valią (Pagrindinio įstatymo 50 str.). Jo dėka federalinės žemės santykiuose su Federacija įgauna politinę atsvarą. Federacijos kompetencijos išplėtimas tokiu būdu iš dalies yra kompensuojamas. Kadangi Bundesrato nariai yra federalinių žemių vy-

---

[92] Degenhart Ch. Staatsrecht I: Staatszielbestimmungen, Staatsorgane, Staatsfunktionen, 10., neubearbeitete Auflage. – Heidelberg, 1994. S. 58–65; Hesse K. Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 15., ergänzte Auflage. – Heidelberg, 1985. S. 98–100.

[93] Katz A. Staatsrecht: Grundkurs im öffentlichen Recht, 12., überarbeitete Auflage. – Heidelberg, 1994. S. 126.

[94] Katz A. Staatsrecht: Grundkurs im öffentlichen Recht, 12., überarbeitete Auflage. – Heidelberg, 1994. S. 126; Degenhart Ch. Staatsrecht I: Staatszielbestimmungen, Staatsorgane, Staatsfunktionen, 10., neubearbeitete Auflage. – Heidelberg, 1994. S. 72–75.

riausybių nariai, Bundesratas reprezentuoja federalinių žemių valstybinę valią ir taip saugo federalinių žemių valstybingumą, o kartu yra ir šio valstybingumo išraiška. Būtent Bundestago ir Bundesrato tarpusavio sąveikoje atsispindi Vokietijos federalinė sandara. Per Bundesratą federalinių žemių vyriausybės gali dalyvauti Federacijos įstatymų leidybos procese, vykdyti kitas federalines funkcijas.[95]

Aptariant federalizmo principą paminėtinas ir Pagrindinio įstatymo 28 straipsnio 1 dalyje įtvirtintas homogeniškumo principas, numatantis, kad federalinių žemių konstitucinė santvarka turi atitikti respublikinės, demokratinės ir socialinės teisinės valstybės principus, nurodytus Pagrindiniame įstatyme. Jei toks homogeniškumo garantavimas federalinės valstybės konstitucijoje nebūtų tiesiogiai išreikštas, jis turėtų būti savaime suprantamas, nes jis yra vienas esmingiausių federalinės valstybės požymių, nurodo K. Doehringas.[96] Ch. Degenharto teigimu, homogeniškumo principas apriboja federalinių žemių konstitucinę autonomiją kaip vieną svarbiausių jų valstybingumo kriterijų.[97] Kita vertus, nurodoma, jog jis federalinėms žemėms palieka nemažą išraiškos laisvę, nes suteikia galimybę ne tik visai valstybei, bet ir jos narėms turėti jų pačių priimtas konstitucijas, kurios tik minimaliai, t. y. tik Pagrindinio įstatymo 28 straipsnio 1 dalies atžvilgiu, turi atitikti Pagrindinį įstatymą.[98]

Iš valstybės federalinės sandaros išplaukia ir nerašytas konstitucinis vadinamasis „federalinės ištikimybės“ principas. Šio principo esmė yra ta, kad federalinės žemės Federacijos, Federacija – federalinių žemių ir federalinės žemės vienos kitų atžvilgiu turi papildomų, Pagrindiniame įstatyme nereglamentuotų įsipareigojimų, kurie tuo pačiu metu Federacijai ir federalinėms žemėms vykdant priskirtus įgaliojimus gali sukelti konkrečių apribojimų. Kitaip tariant, Federacija ir federalinės žemės turi atsižvelgti į vienos kitų interesus, vienos kitas paremti. Pagal šį principą visa valstybė ir jos narės privalo ne tik tinka-

---

[95] Maunz T., Zippelius R. Deutsches Staatsrecht: ein Studienbuch, 29., völlig neubearbeitete Auflage. – München, 1994. S. 115; Degenhart Ch. Staatsrecht I: Staatszielbestimmungen, Staatsorgane, Staatsfunktionen, 10., neubearbeitete Auflage. – Heidelberg, 1994. S. 66.

[96] Doehring K. Allgemeine Staatslehre: eine systematische Darstellung. – Heidelberg, 1991. S. 72.

[97] Degenhart Ch. Staatsrecht I: Staatszielbestimmungen, Staatsorgane, Staatsfunktionen, 10., neubearbeitete Auflage. – Heidelberg, 1994. S. 35.

[98] Maunz T., Zippelius R. Deutsches Staatsrecht: ein Studienbuch, 29., völlig neubearbeitete Auflage. – München, 1994. S. 117.

mai vykdyti jiems priskirtus valstybinius įpareigojimus, bet ir nuolat siekti palaikyti gerus tarpusavio santykius.[99]

Federacija taip pat turi vadinamąją federalinės priežiūros teisę, t. y. turi prižiūrėti, kaip federalinės žemės vykdo federalinius įstatymus, ir užtikrinti, kad jos, vykdydamos federalinius įstatymus, atsižvelgtų į kompetentingų Federacijos institucijų valią (84 str. 3 d. ir 85 str. 4 d.). Pagal Pagrindinio įstatymo 37 straipsnį federalinė vyriausybė Bundesrato pritarimu gali federalinę žemę federalinės prievartos būdu skatinti atlikti savo pareigas, jeigu ji, išnaudojusi visas federalinės priežiūros priemones, nevykdo savo pareigų, numatytų Pagrindiniame arba paprastame įstatyme. Tokiu atveju federalinė vyriausybė turi teisę visoms federalinių žemių ir jų valdžios institucijoms leisti įsakymus. Pažymėtina, kad ligi šiol dar niekada nebuvo būtina pavartoti federalinę prievartą.[100]

Aptariant federalinės valstybės sandaros formą ir jos teikiamus pranašumus bei trūkumus pažymėtina, kad federalinės valstybės principas suteikia galimybę išsaugoti regioninį savitumą, plėtoti federalines žemes ir bendruomenes, regionams perimant atsakomybę už tokią plėtrą, nustatant tam tikrą pasiskirstymą tarp Federacijos ir federalinių žemių, joms įgyvendinant įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę valdžias. Tačiau, kaip pažymi E. Steinas, federalinės valstybės principas šiandien labiau suvokiamas ne kaip galimybė išsaugoti regioninį savitumą, o kaip papildoma priemonė išsaugoti laisvę. Kadangi valdžių padalijimo principas laipsniškai turi vis mažesnę reikšmę ir modernioje valstybėje pastebimos valdžios akumuliavimo tendencijos, tai valdžios padalijimas Federacijai ir federalinėms žemėms yra tam tikra atsvaros priemonė.[101]

Pagrindinio įstatymo 20 straipsnio 1 dalyje ir 2 dalies 2 sakinyje įtvirtintas svarbus konstitucinis principas, nustatantis demokratinį vals-

---

[99] Hesselberger D. Das Grundgesetz: Kommentar für die politische Bildung, 9., verbesserte Auflage. – Bonn, 1995. S. 166; Jarass H. D., Pieroth B. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar, 2. Auflage. – München, 1992. S. 361–362; Ingo von Münch, Kunig Ph. (Hrsg.). Grundgesetz-Kommentar, Band I (Präambel bis Art. 20), 4., neubearbeitete Auflage. – München, 1992. S. 1043; Degenhart Ch. Staatsrecht I: Staatszielbestimmungen, Staatsorgane, Staatsfunktionen, 10., neubearbeitete Auflage. – Heidelberg, 1994. S. 67–72; Stein E. Staatsrecht, 14., völlig neu bearbeitete Auflage. – Tübingen, 1993. S. 115–117.

[100] Stein E. Staatsrecht, 14., völlig neubearbeitete Auflage. – Tübingen, 1993. S. 118–119.

[101] Ten pat. S. 119.

tybės valdymo režimą.[102] Šis principas Pagrindiniame įstatyme nėra galutinai apibrėžtas, jis gali būti nusakytas tik svarbiausiais bruožais, kurie pagal savo svarbą gali būti skirstomi į pagrindinius ir šalutinius. Toks skirstymas pirmiausia svarbus Pagrindinio įstatymo 79 straipsnio 3 dalyje įtvirtintų demokratijos elementų, kurių įstatymų leidėjas negali pakeisti, požiūriu.

Kaip vienas svarbiausių Pagrindiniame įstatyme įtvirtintų demokratijos elementų yra Tautos suvereniteto principas, pagal kurį valstybės valdžia kyla iš Tautos, ir ją vykdyti gali tik pati Tauta bei jos tiesiogiai arba netiesiogiai legitimuotos ypatingos institucijos (20 str. 2 d.). Tauta čia suprantama kaip valstybės Tauta, taigi tik Vokietijos piliečiai ir tie, kurie pagal Pagrindinio įstatymo 116 straipsnio 1 dalį gali būti jiems prilyginti. Ypatingos valstybės institucijos turi būti renkamos periodiškai, pagal tam tikrus rinkimų principus (38 str. 1 d.). Čia pasireiškia vadinamasis atstovaujamosios (reprezentatyvios) demokratijos principas, kai Tauta renka savo atstovus, veikiančius Tautos vardu. Atstovaujamoji demokratija nepanaikina galimybės Konstitucijoje numatyti ir plebiscitinių elementų: Pagrindiniame įstatyme referendumas ir visuotinė Tautos apklausa numatyta tik vienu atveju: naujai suskirstant Federacijos teritoriją (29 str.).[103]

Tam, kad rinkimai būtų iš viso galimi, turi būti pateikiamos mažiausiai dvi alternatyvos (politinio pliuralizmo principas), taigi turi būti garantuojama daugiapartinė sistema. Tuo tikslu turi būti užtikrinama visų politinių partijų laisvė ir galimybių lygybė jas steigiant ir joms veikiant ir kartu teisė susidaryti opozicijai ir jai veikti: Pagrindinio įstatymo 21 straipsnyje aiškiai reglamentuojama partinės demokratijos išraiška. Faktiškai valstybinė valdžia turi būti perduodama politiškai stiprioms grupėms, ypač partijoms, demokratinėje valstybėje turi vykti tik tuomet, jei tokios grupės organizuojamos tokiais pačiais principais kaip ir pati valstybė (partijų vidinės demokratijos principas – 21 str. 1 d. 3 sakinys).

Kitas svarbus demokratijos elementas yra daugumos principas. Jis reiškia, kad mažuma turi gerbti ir laikytis to, ką nusprendžia daugu-

---

[102] Degenhart Ch. Staatsrecht I: Staatszielbestimmungen, Staatsorgane, Staatsfunktionen, 10., neubearbeitete Auflage. – Heidelberg, 1994. S. 1–30; Jarass H. D., Pieroth B. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar, 2. Auflage. – München, 1992, S. 357–359.

[103] Katz A. Staatsrecht: Grundkurs im öffentlichen Recht, 12., überarbeitete Auflage. – Heidelberg, 1994. S. 70–73.

ma. Daugumos sprendimas yra priimamas atviro ir viešo, tam tikrų procedūrinių garantijų paremto politinės valios formavimo procese, kuris dažnai būna grįstas kompromisais ir susitarimais. Daugumos principas ribojamas tada, kai reikia ginti mažumos interesus. Turi būti užtikrinamos lygios galimybės politinėms mažumoms tapti dauguma (42 str.).

Demokratijos principas reikalauja, kad būtų saugomos pagrindinės teisės, ypač komunikacinės ir lygybės teisės. Būtent šios teisės, iš kurių pirmiausia paminėtinos nuomonės ir spaudos laisvė (5 str.), susirinkimų ir susivienijimų laisvė (8, 9 str.) suteikia galimybę susiburti visuomeninėms ir politinėms grupėms, formuotis patiems nuomonės reiškėjams, pagaliau tai daro politinį procesą viešą. Demokratijos požiūriu taip pat labai svarbi politinė laisvė, politinio apsisprendimo principas, politinės lygybės teisės, įtvirtintos Pagrindinio įstatymo 3, 33 ir 38 straipsniuose.

Kiti svarbūs Pagrindiniame įstatyme įtvirtinti atstovaujamosios parlamentinės demokratijos elementai yra šie: valdžių padalijimo principas, parlamentinė vyriausybės atsakomybė, valdymo teisėtumas, kiek galima didesnis valstybinių sprendimų priėmimo proceso skaidrumas ir viešumas, teismų nepriklausomumas, kitos svarbios pagrindinės teisės ir Pagrindinio įstatymo 28 straipsnyje įtvirtinti principai. Pagrindiniame įstatyme įtvirtinti pagrindiniai demokratijos elementai suteikia galimybę politinėms jėgoms šį principą sukonkretinti. Demokratija yra sąvoka, labai priklausanti nuo politinės kultūros raidos ir pokyčių, ji turi būti suprantama kaip tam tikras politinis procesas.[104]

Vokietijos Federacinės Respublikos pagrindinis įstatymas vienas iš pirmųjų Europoje įtvirtino teisinės valstybės principą. Šis principas apibūdinamas kaip vienas tipiškiausių, elementariausių ir svarbiausių principų, jis tiesiogiai saisto valstybės institucijas ir visam valstybės gyvenimui suteikia tam tikrą turinį, matą ir formą.[105] Tiesa, Pagrindinia-

---

[104] Ingo von Münch, Kunig Ph. (Hrsg.). Grundgesetz-Kommentar, Band I (Präambel bis Art. 20), 4., neubearbeitete Auflage. – München, 1992. S. 1042; Katz A., Staatsrecht: Grundkurs im öffentlichen Recht, 12., überarbeitete Auflage. – Heidelberg, 1994. S. 73–76.

[105] Vaišvila A. Teisinė valstybė ir jos perspektyvos // Jurisprudencija. 2000. T. 15(7). P. 18–24; Katz A. Staatsrecht: Grundkurs im öffentlichen Recht, 12., überarbeitete Auflage. – Heidelberg, 1994. S. 79–84; Ingo von Münch, Kunig Ph. (Hrsg.). Grundgesetz-Kommentar, Band I (Präambel bis Art. 20), 4., neubearbeitete Auflage. – München, 1992. S. 1048–1054; Jarass H. D., Pieroth B. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar, 2. Auflage. – München, 1992. S. 364–388; Maunz T., Zippelius R. Deutsches Staatsrecht: ein Studienbuch, 29., völlig neubearbeitete Auflage. – München, 1994. S. 84–98.

me įstatyme nėra aiškiai pasakyta Vokietijos Federacinę Respubliką esant teisine valstybe. Tačiau šis principas, kaip viena pagrindinių konstitucijos idėjų, atskleidžiamas bendroje Pagrindinio įstatymo koncepcijoje, t. y. jo, kaip vientiso teisės akto, visumoje, ypač 20 straipsnio 3 dalyje, kurioje įtvirtinta, jog visas tris valdžias – įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę – saisto Konstitucija, įstatymas ir teisė, taip pat nuostatose, įtvirtintose jau minėtose 20 straipsnio 3 dalyje bei 28 straipsnio 1 dalyje, 1 straipsnio 3 dalyje, nustatančioje, kad pagrindinės teisės, įtvirtintos ne tik Pagrindinio įstatymo I skirsnyje, bet ir 101, 103 ir 104 straipsniuose, nėra vien tik programiniai teiginiai, jos yra privalomos įstatymų leidžiamajai, vykdomajai ir teisminei valdžioms kaip tiesiogiai taikoma teisė, 19 straipsnio 4 dalyje, garantuojančioje galimybę, valstybinei valdžiai pažeidus kieno nors teises, kreiptis į teismą. Paminėtinos ir kitos konstitucinės nuostatos, įtvirtinančios teisinės valstybės principą: 80 straipsnis, reglamentuojantis ir kartu ribojantis galimybę perduoti nutarimų leidybą vykdomajai valdžiai; 79 straipsnis, nustatantis keičiamos konstitucijos apsaugą; 92, 96, 97, 101 straipsniai, užtikrinantys teisingumo vykdymą, teisėjų nepriklausomumą bei draudimą steigti nepaprastuosius teismus; 103–104 straipsniai, garantuojantys pagrindines procesines teises. Be to, teisinės valstybės principas įgyvendinamas ir Pagrindinio įstatymo nuostatose, nustatančiose valstybinės valdžios institucijas bei jų kompetenciją, valstybinę valdžią apibūdinančiose kaip ribotą valdžią, taip pat nuostatose, kuriose įtvirtintos pagrindinės teisės ir skirtingas jų turinys bei draudimas jas riboti, jei taip gali būti pažeistas esminis jų turinys (19 str. 1, 2 d.). Teisinės valstybės principas leidžia suformuluoti keletą svarbių išvadų, kurios valstybinei valdžiai yra privalomos: teisinės valstybės principe visų pirma glūdi teisingumo, teisinio tikrumo, proporcionalumo, įstatymo viršenybės idėjos.[106]

Pažymėtina, jog Pagrindinis įstatymas ypatingą statusą suteikia bendriesiems tarptautinės teisės principams, kurie laikomi ne tik sudėtine federalinės teisės dalimi, bet ir turi viršenybę prieš įstatymus bei Federacijos gyventojams tiesiogiai sukuria teises ir pareigas (25 str.).

Teisinės valstybės samprata glaudžiai susijusi su valstybės valdžių padalijimo principu, įtvirtintu Pagrindinio įstatymo 20 straipsnio 2 dalies 2 sakinyje, 1 straipsnio 3 dalyje, 70 straipsnyje ir kt., išskiriant

[106] Hesselberger D. Das Grundgesetz: Kommentar für die politische Bildung, 9., verbesserte Auflage. – Bonn, 1995. S. 172–173.

įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę valdžias. Šis principas įgyvendinamas pagrindines valstybinės valdžios funkcijas perduodant skirtingoms institucijoms (organizacinis valdžių padalijimas) ir skirtingiems pareigūnams (personalinis valdžių padalijimas – vadinamasis nesuderinamumas – 137 str. 1 d.), be abejo, numatant ir tam tikras išimtis (pvz., vykdomajai valdžiai įstatymu suteikiant galimybę leisti nutarimus, nors jų leidimas materialiu požiūriu yra įstatymų leidyba, taip pat nėra laikoma nesuderinamumo pažeidimu, jei deputatas eina ministro pareigas).[107]

Kadangi Vokietija pagal sandaros formą yra Federacinė Respublika, valstybės valdžia atribojama ir horizontaliu lygmeniu – nustatant kompetenciją tarp vieno lygmens – Federacijos ir federalinių žemių – valdžios institucijų, ir vertikaliu lygmeniu – nustatant Federacijos ir federalinių žemių kompetenciją.

Valdžių padalijimo principu siekiant pasunkinti ar uždrausti savivalės viešpatavimą, atskirtoms, bet vienoms nuo kitų priklausomoms ir vienoms kitas ribojančioms valdžioms suteikiama kontrolės ir įtakos vienų kitoms teisė (pvz., formuojant valdžios institucijas, vykdant tas pačias užduotis ir pan.). Todėl valdžių padalijimo principas Pagrindiniame įstatyme nėra griežtai įgyvendinamas.[108] Kita vertus, abejojama, ar esant šiuolaikiniams politiniams santykiams vakarų parlamentinėje demokratijoje, siekiant atskirti valdžias, valdžių padalijimo modelio užtenka, turint galvoje tai, jog stipriausia partija arba partijų koalicija turi galimybę viešpatauti parlamente ir vyriausybėje ir taip nuslopinti valdžių padalijimo principo efektą.[109]

Socialinio valstybingumo principas yra laikomas vienu iš penkių pagrindinių Pagrindiniame įstatyme įtvirtintų konstitucinių principų (20 str. 1 d.: socialinė federalinė valstybė, 28 str. 1 d.: socialinė teisinė valstybė). Šis principas apibrėžiamas kaip valstybei adresuojamas paliepimas ginti socialiai silpnuosius, padėti jiems garantuoti žmogaus vertą egzistenciją, kaip valstybės pareiga saugoti žmogaus orumą

---

[107] Ingo von Münch, Kunig Ph. Grundgesetz-Kommentar, Band I (Präambel bis Art. 20), 4., neubearbeitete Auflage. – München, 1992. S. 1055–1056; Degenhart Ch. Staatsrecht I: Staatszielbestimmungen, Staatsorgane, Staatsfunktionen, 10., neubearbeitete Auflage. – Heidelberg, 1994. S. 79–84.

[108] Katz A. Staatsrecht: Grundkurs im öffentlichen Recht, 12., überarbeitete Auflage. – Heidelberg, 1994. S. 86–87.

[109] Hesselberger D. Das Grundgesetz: Kommentar für die politische Bildung, 9., verbesserte Auflage. – Bonn, 1995. S. 171–172; Zippelius R. Allgemeine Staatslehre, 9., neubearbeitete Auflage. – München, 1985, 303–305.

(1 str. 1 d.). Socialinės valstybės principas yra oficialiai pripažintas Vokietijos konstitucinės teisės teorijoje ir praktikoje. Tačiau tai nereiškia, kad čia siekiama sukurti visuotinės gerovės valstybę ir vien tik valstybės valdomą ir organizuojamą ekonominę sistemą. Šio principo esmė yra ta, kad valstybė stengiasi vienodai paskirstyti naštą pačiai valstybei ir piliečiams bei atskiriems piliečiams. Pagal socialinės valstybės principą valstybė turi žmogui suteikti minimalų pragyvenimo lygį ir normalias egzistavimo sąlygas. Socialinė valstybė yra suprantama kaip valstybė, kuri yra piliečių įpareigota šalinti ekonominį žmonių skurdą ir įveikti socialinę nelygybę, prireikus padėti piliečiams. Socialinės valstybės principas yra svarbiausias Vokietijos socialinės rinkos pagrindu sukurto ekonomikos modelio elementas.[110]

Socialinės valstybės principo turinys paaiškėja nagrinėjant piliečių socialines teises ir pareigas, taip pat valstybės dalyvavimą socialinėje srityje. Vokietijos Federacinės Respublikos pagrindiniame įstatyme, kitaip nei daugumoje kitų Europos valstybių pokario konstitucijų, nėra įtvirtinta daug socialinių ir ekonominių teisių bei laisvių, o tik reglamentuojamos šios sritys: švietimas (7 str.), galimybė laisvai pasirinkti profesiją ir priverstinio darbo draudimas (12 str.), nuosavybės, paveldėjimo, nuosavybės atėmimo ir suvisuomeninimo klausimai (14, 15 str.). Tai, kad Pagrindiniame įstatyme nėra įtvirtinta daug tradicinių socialinių ir ekonominių teisių, nereiškia, kad jos Vokietijos Federacinės Respublikos konstitucinėje teisėje nėra žinomos. Dauguma federalinių žemių konstitucijų, kurios buvo priimtos dar iki 1949 m., skelbia teisę į darbą ir darbo apsaugą, teisę į mokslą ir socialinį draudimą, teisę į natūralių gyvybės egzistavimo prielaidų apsaugą[111]. Tiesa, ši teisė jau įtvirtinta ir Pagrindiniame įstatyme (20a str.). Kita vertus, socialinės teisės, įtvirtintos federalinių žemių konstitucijose, yra

---

[110] Vaišvila A. Teisinė valstybė ir jos perspektyvos // Jurisprudencija. 2000. T. 15(7). P. 24–27; Katz A. Staatsrecht: Grundkurs im öffentlichen Recht, 12., überarbeitete Auflage. – Heidelberg, 1994. S. 104–111; Hesselberger D. Das Grundgesetz: Kommentar für die politische Bildung, 9., verbesserte Auflage. – Bonn, 1995. S. 168–169; Jarass H. D., Pieroth B. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar, 2. Auflage. – München, 1992. S. 388–393; Ingo von Münch, Kunig Ph. (Hrsg.). Grundgesetz-Kommentar, Band I (Präambel bis Art. 20), 4., neubearbeitete Auflage. – München, 1992. S. 1046–1048; Degenhart Ch. Staatsrecht I: Staatszielbestimmungen, Staatsorgane, Staatsfunktionen, 10., neubearbeitete Auflage. – Heidelberg, 1994. S. 130–134.

[111] Heseno Konstitucijos 27, 28 str., Bremeno Konstitucijos 8, 14, 27 str., Bavarijos Konstitucijos 128 str.; Šiaurės Reino-Vestfalijos Konstitucijos 8 str., Reinlando-Pfalco Konstitucijos 31 str. ir kt.

pripažįstamos tik tiek, kiek jos neprieštarauja Pagrindinio įstatymo normoms ir jame įtvirtintam socialinės valstybės principui.

Be to, Vokietijos gyventojų socialines teises garantuoja Vokietijos Federacinės Respublikos ratifikuoti tarptautiniai teisės aktai, o šiuo atveju ypatingą reikšmę turi Europos socialinė chartija, kurios nuostatos, kaip jau minėta, pagal Pagrindinio įstatymo 25 straipsnį yra Federacijos teisės sudėtinė dalis.

VI

Bundestago, kaip valstybinės institucijos, teisinį statusą lemia tai, kad Vokietija yra parlamentinė demokratinė respublika. Jis yra vienintelė Tautos atstovybė ir vienintelė tiesiogiai demokratiniu būdu laisvuose ir lygiuose rinkimuose legitimuota ypatinga konstitucinė institucija, įstatymais nustatanti funkcijas ir įgaliojimus kitiems Federacijos organams, jei jie jau nėra nustatyti Pagrindiniame įstatyme. Tuo tarpu Bundestago įgaliojimai tiesiogiai numatyti Pagrindiniame įstatyme.[112]

Bundestagas visų pirma yra svarbiausia institucija įstatymų leidybos procese. Jis turi įstatymų leidybos iniciatyvos teisę, dėl visų jam pateiktų įstatymų projektų jis turi priimti nutarimus. Išskyrus Pagrindinio įstatymo 81 ir 115e straipsniuose numatytus atvejus, tam, kad įstatymų projektai taptų galiojančia teise, juos turi priimti Bundestagas (77 str. 1 d.).

Bundestagas taip pat turi svarbių įgaliojimų formuojant federalines institucijas. Pusę Federalinio susirinkimo, kuris renka federalinį prezidentą, sudaro Bundestago nariai. Bundestagas dalyvauja jį atleidžiant apkaltos procese (61 str.). Bundestagas taip pat renka federalinį kanclerį, kurį šių rinkimų pagrindu paskiria federalinis prezidentas. Bundestagas taip pat gali turėti įtakos federalinio kanclerio įgaliojimų pabaigai: jei Bundestagas pareiškia federaliniam kanclerriui nepasitikėjimą išrinkdamas naują federalinį kanclerį, tai federalinis prezidentas jį turi atleisti (67 str. 1 d.). Nors federalinius ministrus renka ne Bundestagas, tačiau jie vis tiek prieš pradėdami eiti pareigas turi jam prisiekti (64 str.). Bundestagas dalyvauja ir formuojant aukščiausias teisminės valdžios institucijas. Pusę Federalinio Konstituci-

[112] Katz A. Staatsrecht: Grundkurs im öffentlichen Recht, 12., überarbeitete Auflage. – Heidelberg, 1994. S. 165–169; Maunz T., Zippelius R., Deutsches Staatsrecht: ein Studienbuch, 29., völlig neubearbeitete Auflage. – München, 1994. S. 252–255.

nio Teismo narių renka Bundestagas, o klausimą dėl aukščiausių federalinių teismų rinkimo sprendžia tos srities federalinis ministras kartu su teisėjų rinkimo komisija, kurios pusę sudaro Bundestago išrinkti nariai.

Bundestagui taip pat priklauso dar vienas svarbus įgaliojimas – biudžeto tvirtinimas (110 str. 2 d.). Nors valstybės politikos kryptis nustato federalinis kancleris (65 str.), tačiau ir Bundestagas formuojant bei kontroliuojant vidaus ir užsienio politiką turi svarbių įgaliojimų. Su juo yra susijusi Bundestago teisė reikalauti federalinės vyriausybės narių dalyvauti posėdžiuose (43 str. 1 d.), taip pat interpeliacijos teisė.

Bundestagą sudaro 656 deputatai, kurie yra renkami ketveriems metams. Pagrindiniame įstatyme nėra nustatyta, pagal kokią rinkimų sistemą jis yra renkamas. Jame yra apsiribojama glaustu rinkimų teisės principų pateikimu: rinkimai turi būti visuotiniai, tiesioginiai, laisvi, lygūs ir slapti (38 str. 1 d. 1 sakinys ir 2 d.). Smulkesnis rinkimų reglamentavimas yra numatytas Bundestago rinkimų įstatyme (38 str. 2 d.).[113]

Bundestago įgaliojimų laikas baigiasi susirinkus naujam Bundestagui (39 str.) arba jį paleidus. Bundestago paleidimo teisė Pagrindiniame įstatyme suteikta federaliniam prezidentui dviem atvejais: jei po antro federalinio kanclerio rinkimų turo joks kandidatas nesurenka Bundestago narių balsų daugumos (63 str. 4 d. 3 sakinys) ir jei Federalinio kanclerio prašymas pareikšti jam pasitikėjimą negauna Bundestago narių daugumos (Bundestagui savo narių dauguma išrinkus kitą federalinį kanclerį tokia teisė prarandama – 68 str. 1 d.). Teisės Bundestagui paleisti pačiam save nebuvimas ir palyginti ribotos federalinio prezidento galimybės paleisti parlamentą suteikia galimybę stabilizuoti parlamentinę sistemą. Paminėtinas ir nerašytas vadinamasis nutrūkstamumo principas, pagal kurį, pasibaigus Bundestago įgaliojimų laikui ir susirinkus naujam, įstatymų projektai ir pasiūlymai turi būti pateikti iš naujo naujajam Bundestagui tam, kad jis juos svarstytų. Šis principas galioja tik Bundestagui, negalioja federalinei vyriausybei ir Bundesratui.[114]

---

[113] Jarass H. D., Pieroth B. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar, 2. Auflage. – München. S. 479–488; Hesse K. Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 15., ergänzte Auflage. – Heidelberg, 1985. S. 227; Maunz T., Zippelius R. Deutsches Staatsrecht: ein Studienbuch, 29., völlig neubearbeitete Auflage. – München, 1994. S. 265–271; Katz A. Staatsrecht: Grundkurs im öffentlichen Recht, 12., überarbeitete Auflage. – Heidelberg, 1994. S. 155–157.

[114] Maunz T., Zippelius R. Deutsches Staatsrecht: ein Studienbuch, 29., völlig neubearbeitete Auflage. – München, 1994. S. 256.

Bundestagas turi autonomišką teisę pats tvarkyti savo reikalus, organizuoti darbą ir kt. Jis pats renka savo organus (pirmininką, jo pavaduotoją, sekretorių) ir sudaro komisijas. Tradiciškai Bundestago pirmininkas yra renkamas iš stipriausios Bundestago frakcijos. Bundestagas turi teisę savo įgaliojimų laikui priimti reglamentą. Tradicinėms parlamento teisėms priklauso Bundestago teisė susirinkti, teisė numatyti sesijų vietą, pabaigą ir posėdžių pradžią; po Bundestago rinkimų jis privalo susirinkti (39 str. 2 d.).

Bundestagas turi teisę sudaryti komisijas, kai kurios iš jų yra privalomos (Europos Sąjungos komisija – Pagrindinio įstatymo 45 str., Užsienio reikalų komisija – 45a str., Gynybos komisija – 45a str., Peticijų komisija – Pagrindinio įstatymo 45 c str.). Kitos komisijos gali būti sudarytos Bundestago nuožiūra; prie tokių priskirtinos tyrimų komisijos (44 str.).

Bundestagas paprastai posėdžiauja viešai, tačiau esant dviejų trečdalių balsų daugumai gali vykti ir uždari posėdžiai (42 str. 1 d.). Tam, kad būtų priimtas Bundestago nutarimas, būtina Bundestago balsų dauguma, jei Pagrindiniame įstatyme nėra numatyta kitaip (42 str. 2 d. 1 sakinys). Jeigu numatyta, kad pritaria Bundestago narių dauguma, tai reiškia įstatymu nustatyto jo narių skaičiaus daugumą (121 str.).

Aptariant Bundestago nario teisinį statusą visų pirma atkreiptinas dėmesys į Pagrindinio įstatymo 38 straipsnio 1 dalies 2 sakinį, kuriame pasakyta, kad Vokietijos Bundestago deputatai yra visos Tautos atstovai, nesusaistyti pavedimais bei nurodymais ir besivadovaujantys tik savo sąžine. Taigi čia įtvirtintas laisvo mandato principas.[115] Paminėtinas ir lygaus mandato principas: parlamento nariai formaliai yra vieni kitiems lygūs.[116] Deputatų nepriklausomumui užtikrinti Pagrindinio įstatymo 46 straipsnio 1 dalyje yra numatyta indemniteto teisė, o to paties straipsnio 2–4 dalyse – imuniteto teisė. Kitos deputatų teisės įtvirtintos Pagrindinio įstatymo 47, 48 straipsniuose (teisė atsisakyti duoti liudytojo parodymus, teisė gauti atostogų, būtinų pasirengti rinkimams, teisė gauti tinkamą atlyginimą ir kt.).

[115] Degenhart Ch. Staatsrecht I: Staatszielbestimmungen, Staatsorgane, Staatsfunktionen, 10., neubearbeitete Auflage. – Heidelberg, 1994. S. 148–152; Maunz T., Zippelius R. Deutsches Staatsrecht: ein Studienbuch, 29., völlig neubearbeitete Auflage. – München, 1994. S. 261–262.

[116] Katz A. Staatsrecht: Grundkurs im öffentlichen Recht, 12., überarbeitete Auflage. – Heidelberg, 1994. S. 175.

VII

Pagrindinio įstatymo IV skirsnis yra skirtas Bundesratui, kurio dėka federalinės žemės dalyvauja leidžiant įstatymus ir valdant Federaciją, taip pat sprendžia Europos Sąjungos reikalus (50 str.). Jis pirmiausia įkūnija valstybės federalinį elementą, tarnauja tam, kad būtų užkirstas kelias dualizmui tarp Federacijos ir federalinių žemių. Taigi jis yra ta institucija, kurios pagrindu atsiskleidžia federalinių žemių solidari atsakomybė ir jų dalyvavimas kuriant visuotinę valstybės gerovę.[117] Taip pat būdinga tai, kad ši institucija susieja skirtingas funkcijas ir valstybės valdžias; visų pirma parlamentas ir vyriausybė yra priklausomi nuo bendradarbiavimo su juo. Vis dėlto šiuose procesuose jis nevaidina svarbiausio vaidmens: įstatymų leidyboje jo įtaka yra mažesnė nei Bundestago, jis negali būti laikomas įstatymų leidybos institucijos „antraisiais rūmais“, nes pagal Pagrindinio įstatymo 77 straipsnio 1 dalį įstatymus priima Bundestagas, Bundesratas juos priimant tik dalyvauja. Įgyvendinant vykdomąją valdžią vyriausybė taip pat turi daugiau galių, tuo tarpu Bundesrato įgaliojimai daugeliu atvejų apsiriboja tik jo dalyvavimu tokiuose procesuose.[118]

Bundesratas yra federalinė institucija, turinti teisę savarankiškai tvarkyti savo reikalus, nepriklausoma nuo bet kokios kitų institucijų priežiūros. Jo sudarymo tvarka ir sudėtis neturi analogų šiuolaikinėje parlamentinėje praktikoje. Pagal Pagrindinio įstatymo 51 straipsnio 1 dalį jį sudaro federalinių žemių vyriausybių nariai, kuriuos jos skiria ir atšaukia. Kiekviena federalinė žemė gali deleguoti tiek narių, kiek ji turi balsų (51 str. 3 d. 1 sakinys). Kiekviena federalinė žemė turi mažiausiai 3 balsus, priklausomai nuo tam tikros federalinės žemės gyventojų skaičiaus – nuo 3 iki 6 balsų (51 str. 2 d.). Bundesratas, kurį šiuo metu sudaro 69 nariai, yra vadinamas „amžina institucija“. Jos sudėtis pasikeičia ne po Bundestago rinkimų, o pasikeitus federalinių žemių vyriausybėms. Šiuo atveju, atsižvelgiant į valdžių padalijimo principą, išreiškiama nuomonė, kad Bundesrate esant tik vykdomosios valdžios atstovams sudaroma „nedemokratinė“ institucija. Todėl vis dažniau reiškiama nuomonė, kad federalinių žemių parlamentai nors

---

[117] Katz A. Staatsrecht: Grundkurs im öffentlichen Recht, 12., überarbeitete Auflage. – Heidelberg, 1994. S. 180.

[118] Hesse K. Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 15., ergänzte Auflage. – Heidelberg, 1985. S. 232–233; Jarass H. D., Pieroth B. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar, 2. Auflage. – München, 1992. S. 527.

svarbiausiais federaliniais klausimais turėtų balso teisę, kad nebūtų susiaurinama federalinių žemių parlamentų kompetencija.[119]

Bundesratas, nepaisant originalios jo sudarymo tvarkos ir sudėties, pagal savo įgaliojimus ir veiklos procedūrą yra panašus į Bundestagą. Kaip ir Bundestagas, jis pagal Pagrindinio įstatymo 52 straipsnio 3 dalies 2 sakinį turi teisę priimti savo reglamentą. Bundesratas vieneriems metams renka savo pirmininką (52 str. 1 d.). Kaip ir Bundestage, pagrindinį darbą atlieka komisijos, kurioms gali priklausyti ir kiti federalinių žemių vyriausybių nariai arba įgaliotiniai (52 str. 4 d.).

Bundesratą paprastai šaukia jo pirmininkas. Jis jį privalo sukviesti, jei to reikalauja ne mažiau kaip dvi federalinės žemės arba federalinė vyriausybė (52 str. 2 d.). Paprastai posėdžiaujama viešai (52 str. 2 d. 3 ir 4 sakiniai). Jei Pagrindiniame įstatyme nėra nustatyta kitaip (pvz., 79 str. 2 d.), nutarimai priimami mažiausia balsų dauguma (52 str. 3 d. 1 sakinys). Bundesrato nariams yra nustatytas bendras balsavimo principas, pagal kurį kiekvienos federalinės žemės balsai gali būti atiduoti tik vieningai ir tik dalyvaujančių narių arba jų atstovų (51 str. 3 d. 2 sakinys). Galima sakyti, kad Bundesrato, kitaip nei Bundestago, nariai, turi imperatyvų mandatą: federalinių žemių vyriausybės nurodo savo atstovams, kaip jie turi balsuoti svarstomu klausimu.

Kaip jau minėta, Bundesratas turi svarbių įgaliojimų įstatymų leidybos procese. Pirmiausia jis turi įstatymų leidybos iniciatyvos teisę (76 str. 1 d.). Jis taip pat turi teisę reikšti savo nuomonę dėl federalinės vyriausybės įstatymų projektų, kuriuos ji, prieš pateikdama Bundestagui, pirmiausia turi pateikti Bundesratui (76 str. 2 d.), o šis gali prieštarauti tokiam pateikimui. Priimant nutarimus dėl įstatymų, Bundesratas dalyvauja skirtingais būdais: dėl įstatymų, kuriems būtinas Bundesrato pritarimas, kaip nurodoma Pagrindiniame įstatyme, Bundesratas turi pritarti, dėl kitų įstatymų gali būti pareikštas tik prieštaravimas (77, 78 str.). Pabrėžtina, kad daugiau nei pusei įstatymų yra būtinas Bundesrato pritarimas, o tai reiškia, kad jie negali būti priimami be Bundesrato išreikštos valios arba prieš ją.[120]

Tam tikriems federalinės vyriausybės nutarimams taip pat reikalingas Bunesrato pritarimas (80 str. 2 d.). Visų pirma tai nutarimai, priimami remiantis tokiais įstatymų pagrindais, kuriems būtinas Bundesra-

---

[119] Katz A. Staatsrecht: Grundkurs im öffentlichen Recht, 12., überarbeitete Auflage. – Heidelberg, 1994. S. 181–183.

[120] Žr. X skirsnį.

to pritarimas, arba tokiais įstatymais, kuriuos federalinės žemės turi vykdyti kaip savo pačių arba Federacijos pavedimu. Teigiama, jog tokių nutarimų, kurie gali būti priimami be Bundesrato pritarimo, yra mažai.[121]

Jeigu tarptautinės sutartys turi būti patvirtintos federaliniais įstatymais, tai Bundesratas taip pat turi pritarti arba dalyvauti (59 str. 2 d.). Bundesratas taip pat dalyvauja nepaprastųjų įstatymų leidybos procese kaip rezervinė valstybės valdžia: federalinis prezidentas gali paskelbti nepaprastųjų įstatymų leidybos procesą (81 str.), jei yra tam tikros sąlygos, tik pritariant Bundesratui. Jei procesas paskelbiamas, įstatymas gali būti priimamas be Bundestago, veikiant tik federaliniam prezidentui, federalinei vyriausybei ir Bundesratui.

Vykdomosios valdžios srityje Bundesratas dalyvauja Federacijai vykdant federalinių žemių priežiūrą (84 str. 3 ir 4 d.), leidžiant bendrąsias federalinių žemių valdymo nuostatas (84 str. 2 d., 85 str. 2 d., 108 str. 7 d.), taip pat sudarant federalines viduriniosios ir žemutinės grandies valdžios institucijas (87 str. 3 d.). Bundesrato pritarimas yra būtinas, jei federalinės žemės atžvilgiu turi būti vykdoma federalinė prievarta (37 str.). Federacijos priemonės, kurių imamasi įvykus stichinei nelaimei arba kitokiam nelaimingam atsitikimui, turi būti nutrauktos, jei to reikalauja Bundesratas (35 str. 3 d., 91 str. 2 d.).

Tam tikrais atvejais Bundesratas dalyvauja formuojant aukščiausias federalines institucijas: jis renka pusę Federalinio Konstitucinio Teismo narių (94 str.), kartu su Bundestagu priima federalinio prezidento priesaiką (56 str.). Bundesrato pirmininkas vykdo federalinio prezidento įgaliojimus, jei šis negali eiti savo pareigų arba jei pirma laiko baigiasi jo tarnyba (57 str.). Bundesratas, kaip ir Bundestagas, turi teisę kreiptis į Federalinį Konstitucinį Teismą dėl federalinio prezidento apkaltos (61 str.). Esant gynybos padėčiai, jis taip pat turi nemažai įgaliojimų (žr. Pagrindinio įstatymo Xa skirsnį).

Pagrindiniame įstatyme nėra įtvirtinta jokių nuostatų apie Bundesrato narių teisinę padėtį. Taigi jiems negalioja nei indemniteto, nei imuniteto teisė. Kadangi jie yra federalinių žemių vyriausybių nariai, todėl šiuo požiūriu teisinio reguliavimo spragos nėra.

---

[121] Maunz T., Zippelius R. Deutsches Staatsrecht: ein Studienbuch, 29., völlig neubearbeitete Auflage. – München, 1994. S. 323.

VIII

Kaip žinoma, valstybės vadovo teisinę padėtį lemia valstybės valdymo forma. Kaip ir kiekvienoje parlamentinėje respublikoje, centrinė vykdomoji valdžia Vokietijos Federacinėje Respublikoje yra bivalentinė – ją sudaro „silpnas“ federalinis prezidentas ir „stiprus“ federalinis kancleris. Dabartinį Vokietijos federalinio prezidento teisinį statusą lėmė tai, kad Pagrindinio įstatymo kūrėjai, atsižvelgdami į 1919 m. Konstitucijoje prezidentui suteiktus gana plačius įgaliojimus, buvusius vienu iš valstybę destabilizavusių veiksnių,[122] vykdomosios valdžios galias labai susilpnino.

Federalinis prezidentas yra valstybės vadovas ir aukščiausias konstitucinis organas. Jį renka Federalinis susirinkimas. Federalinis susirinkimas – tai speciali institucija, kuri sudaroma tik rengiant federalinio prezidento rinkimus vieną kartą per penkerius metus (54 str. 1 d. 1 sakinys). Jį sudaro Bundestago nariai ir tiek pat narių, kiek išrenka federalinių žemių parlamentai pagal proporcinės rinkimų sistemos principus (54 str. 3 d.). Tokia federalinio prezidento rinkimų tvarka pabrėžia federalinę valstybės santvarką.

Federaliniu prezidentu gali būti išrinktas kiekvienas vokietis, kuris turi teisę rinkti Bundestago narius ir yra sulaukęs 40 metų amžiaus (54 str. 1 d. 2 sakinys). Pagal Pagrindinio įstatymo 54 straipsnio 6 dalį išrinktu laikomas tas, kuris surenka daugumą Federalinio susirinkimo balsų. Jei šios daugumos per du rinkimų turus nesurenka nė vienas kandidatas, išrinktu laikomas tas, kuris surenka daugiausia balsų kitame rinkimų ture. Federalinis prezidentas yra renkamas penkerių metų kadencijai ir turi teisę iš eilės būti perrinktas dar vieną kartą (54 str. 2 d.). Federalinis prezidentas, eidamas savo pareigas, negali užimti jokių kitų pareigų (55 str.).

Pabrėžtina, kad be Pagrindiniame įstatyme įvardytų federaliniam prezidentui suteiktų įgaliojimų jam priklauso tokios teisės, kurios tradiciškai yra suteikiamos valstybės vadovams. Tai visų pirma reprezentacinės, integracinės funkcijos.[123] Kaip pažymi T. Maunzas ir R. Zippelius, pagal klasikinės demokratijos tradiciją parlamentui neatskai-

---

[122] Wengst U. Vom Reichspräsidenten zum Bundespräsidenten, in: Juling P. (Red.) Deutsche Verfassungsgeschichte 1849–1919–1949. – Bonn, 1989. S. 77–81; Maunz T., Zippelius R. Deutsches Staatsrecht: ein Studienbuch, 29., völlig neubearbeitete Auflage. – München, 1994. S. 275– 277.

[123] Stein E. Staatsrecht, 14., völlig neubearbeitete Auflage. – Tübingen, 1993. S. 100.

tingas valstybės vadovas pirmiausia yra kylančius ginčus ar konfliktus sprendžianti asmenybė, „neutrali jėga“, „Konstitucijos saugotojas“, moralinis autoritetas, rezervinė politinė valdžia, kai parlamentiniam procesui gresia krizė (63 str. 4 d. 3 sakinys, 68 str. 1 d. 1 sakinys, 81 str. 1 d.).[124] Kita vertus, kaip pažymi A. Katzas, federalinio prezidento pareigos daug labiau nei kurios nors kitos valstybėje priklauso nuo to asmens, kuris tas pareigas eina, autoriteto, jo, kaip asmenybės, savybių ir atstovavimo stiliaus.[125]

Svarbiausi federalinio prezidento įgaliojimai politiniu požiūriu nėra savarankiški. Prie įstatymų leidybos jis prisideda tuo, kad rengia federalinius įstatymus ir juos skelbia (82 str. 1 d. 1 sakinys). Tai daryti jis gali atsisakyti, jei kyla abejonių, kad įstatymas formaliu ir materialiu požiūriu gali prieštarauti Konstitucijai.[126] Be to, federalinis prezidentas turi teisę sušaukti Bundestagą (39 str. 3 d.) ir jį paleisti (63 str. 4 d. 3 sakinys).

Kaip vykdomosios valdžios organas, federalinis prezidentas atstovauja Federacijai tarptautiniuose santykiuose. Federacijos vardu jis sudaro sutartis su užsienio valstybėmis, akredituoja ir priima pasiuntinius (59 str. 1 d.).

Federalinis prezidentas dalyvauja formuojant federalinę vyriausybę. Atsižvelgdamas į Bundestage vyraujančias politines jėgas, jis siūlo federalinio kanclerio kandidatūrą (63 str. 1 d.), federalinio kanclerio siūlymu skiria ir atleidžia federalinius ministrus (64 str. 1 d.). Jis taip pat turi teisę tvirtinti federalinės vyriausybės reglamentą (65 str. 4 sakinys).

Teisminės valdžios srityje federalinis prezidentas turi įgaliojimą skirti ir atleisti federalinius teisėjus (60 str. 1 d.). Be to, jis turi tradiciškai valstybių vadovams priskiriamą malonės teisę (60 str. 2 d.).

Pabrėžtina, kad visi federalinio prezidento aktai turi būti kontrasignuojami federalinio kanclerio arba kompetentingo federalinio ministro, išskyrus atvejus, numatytus Pagrindinio įstatymo 63 straipsnyje ir 69 straipsnio 3 dalyje (58 str.). Taigi kontrasignavimas yra sąlyga,

---

[124] Maunz T., Zippelius R. Deutsches Staatsrecht: ein Studienbuch, 29., völlig neubearbeitete Auflage. – München, 1994. S. 276–277.

[125] Katz A. Staatsrecht: Grundkurs im öffentlichen Recht, 12., überarbeitete Auflage. – Heidelberg, 1994. S. 190.

[126] Stein E. Staatsrecht, 14., völlig neubearbeitete Auflage. – Tübingen, 1993. S. 105–107; Katz A. Staatsrecht: Grundkurs im öffentlichen Recht, 12., überarbeitete Auflage. – Heidelberg, 1994. S. 188–189.

kad federalinio prezidento aktai galiotų. Kadangi iš esmės beveik visi svarbiausi federalinio prezidento tarnybiniai ir politiniai veiksmai įforminami teisės aktais, nurodytais Pagrindinio įstatymo 58 straipsnyje, iš to išeina, kad valstybės valdyme jis beveik nedalyvauja ir jam įtakos nedaro.[127]

IX

Federalinė vyriausybė – tai savarankiška valstybės institucija, susidedanti iš federalinio kanclerio ir federalinių ministrų (62 str.). Ji yra vykdomosios valdžios dalis, tačiau jos veikla toli gražu neapsiriboja tik įstatymų vykdymu. Federalinė vyriausybė pirmiausia apibūdinama kaip politinė institucija, kurioje ypatingą vietą užima federalinis kancleris. Tai visų pirma liudija Pagrindinio įstatymo 65 straipsnio 1 sakinyje įtvirtinta federalinio kanclerio teisė nustatyti politikos kryptis. Tai reiškia, kad jis nustato federalinės vyriausybės veiklos kryptis, principus ir tikslus. Todėl neatsitiktinai Vokietijos Federacinės Respublikos valstybės valdymo forma apibūdinama kaip „kanclerio demokratija“.[128] Be to, federalinis kancleris turi teisę nustatyti federalinių ministrų skaičių, jų veiklos sritis (nors tai ir nėra tiesiogiai įtvirtinta Pagrindiniame įstatyme), sušaukti Bundestagą (39 str. 3 d.), o paskelbus gynybos padėtį vadovauti ginkluotosioms pajėgoms (115 b str.).

Federalinės vyriausybės priklausomybė nuo parlamento pirmiausiai pasireiškia ją sudarant. Išskiriami du šio proceso etapai: federalinio kanclerio rinkimai (63 str.) ir federalinių ministrų skyrimas (64 str.).

Federalinį kanclerį federalinio prezidento siūlymu renka Bundestagas. Ši rinkimų procedūra gali būti trijų stadijų.[129] Pirmojoje stadijoje paprastai balsuojama dėl siūlymo, kurį pateikia federalinis prezidentas. Jei šioje stadijoje nesurenkama reikiama balsų dauguma, iniciatyvos teisė pereina Bundestagui. Tam, kad būtų išrinktas federalinis kancleris, trečiojoje stadijoje užtenka paprastos balsų daugumos.

---

[127] Stein E. Staatsrecht, 14., völlig neubearbeitete Auflage. – Tübingen, 1993. S. 99–100; Katz A. Staatsrecht: Grundkurs im öffentlichen Recht, 12., überarbeitete Auflage. – Heidelberg, 1994. S. 188.

[128] Katz A. Staatsrecht: Grundkurs im öffentlichen Recht, 12., überarbeitete Auflage. – Heidelberg, 1994. S. 196–199; Hesse K. Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 15., ergänzte Auflage. – Heidelberg, 1985. S. 241.

[129] Jarass H. D., Pieroth B. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar, 2. Auflage. – München, 1992. S. 552–554.

Tokiu atveju gali būti Bundestago narių mažumos sudaryta federalinė vyriausybė, todėl federalinis prezidentas savo nuožiūra gali paskirti paprasta balsų dauguma išrinktą federalinį kanclerį arba paleisti Bundestagą (64 str. 4 d.). Glaudus federalinės vyriausybės ir Bundestago ryšys pasireiškia ir tuo, kad federalinio kanclerio, o kartu ir visos federalinės vyriausybės įgaliojimai baigiasi susirinkus naujai išrinktam Bundestagui (69 str. 2 d.).

Federalinė vyriausybė per visą savo įgaliojimų laikotarpį privalo turėti nuolatinį Bundestago pasitikėjimą, tačiau tiesioginis nepasitikėjimas gali būti pareikštas tik federaliniam kancleriui, o ne visai federalinei vyriausybei ar atskiriems federaliniams ministrams. Federaliniam kancleriui nepasitikėjimas gali būti pareikštas išrenkant naują federalinį kanclerį („konstruktyvusis nepasitikėjimo votumas“) (67 str.). Taigi nepasitikėjimo votumas ir federalinio kanclerio įpėdinio rinkimai yra vienas su kitu susiję. Taip yra užkertamas kelias parlamento opozicinėms grupėms priversti federalinę vyriausybę atsistatydinti, jei jos nėra pajėgios pateikti alternatyvią programą ir sudaryti darbingą federalinę vyriausybę. Tam, kad tai įvyktų, aplink tam tikrą kandidatūrą turi susitelkti stiprios opozicinės jėgos, priešingos esamam federaliniam kancleriui. Neatsitiktinai tai vertinama kaip galimybė išlaikyti stabilią vyriausybę.[130] Nuo 1949 m., t. y. nuo Pagrindinio įstatymo įsigaliojimo, šis instrumentas buvo taikytas tik du kartus: 1972 m. federaliniam kancleriui V. Brandtui ir 1982 m. federaliniam kancleriui G. Schmidtui. 1982 m. siūlymas pareikšti nepasitikėjimą nesulaukė reikiamos daugumos, o 1982 m. federaliniu kancleriu buvo išrinktas H. Kohlis.[131]

Federalinis kancleris pagal Pagrindinio įstatymo 68 straipsnį gali ir savo iniciatyva kelti pasitikėjimo klausimą. Bundestago narių balsų daugumos jam pareikštas pasitikėjimas sustiprina jo politinį prestižą be kokių nors tolesnių teisinių pasekmių. Jei pasitikėjimas nepareiškiamas, atsiveria kelios galimybės: jis gali atsistatydinti, toliau eiti savo pareigas arba siūlyti federaliniam prezidentui paleisti Bundestagą.

Federalinius ministrus federalinio kanclerio siūlymu skiria ir atleidžia federalinis prezidentas. Taigi sprendimo teisė dėl personalinės

---

[130] Degenhart Ch. Staatsrecht I: Staatszielbestimmungen, Staatsorgane, Staatsfunktionen, 10., neubearbeitete Auflage. – Heidelberg, 1994. S. 163; Katz A. Staatsrecht: Grundkurs im öffentlichen Recht, 12., überarbeitete Auflage. – Heidelberg, 1994. S. 196.

[131] Hesselberger D. Das Grundgesetz: Kommentar für die politische Bildung, 9., verbesserte Auflage. – Bonn, 1995. S. 248.

federalinės vyriausybės sudėties priklauso federaliniam kancleriui, nes skyrimo procedūra yra formalaus pobūdžio. Bundestagas tiesiogiai neturi jokių teisinių galimybių daryti įtaką federalinius ministrus skiriant ar atleidžiant. Pagal Pagrindinio įstatymo 69 straipsnio 2 dalį federalinių ministrų įgaliojimai baigiasi, kai federalinis kancleris nustoja eiti savo pareigas. Tai taip pat rodo visos federalinės vyriausybės priklausomybę nuo federalinio kanclerio.

Užduočių ir įgaliojimų paskirstymas federalinėje vyriausybėje nustatytas Pagrindinio įstatymo 65 straipsnyje.[132] Be jau minėto vadinamojo kanclerio nurodymų principo, pagal kurį federaliniai ministrai turi laikytis federalinio kanclerio nustatytų politikos krypčių, kiekvienas federalinis ministras savarankiškai vadovauja savo valdymo sričiai ir yra už ją atsakingas. Taigi pagal šį vadinamąjį žinybingumo principą federalinei vyriausybei priskirtos užduotys yra vykdomos ne bendrais, o atskirų ministrų sprendimais. Kai atskirų federalinių ministrų nuomonės išsiskiria klausimais, apimančiais bendras valdymo sritis, federalinė vyriausybė tai sprendžia kolegialiai (65 str. 3 sakinys). Toks sprendimas yra privalomas visiems federalinės vyriausybės nariams. Šis kolegialumo principas yra taikomas ir tada, kai Pagrindiniame įstatyme nurodoma, jog toks sprendimas yra būtinas (pvz., 35, 81, 91 str.). Vis dėlto, pažymi A. Katzas, Pagrindinio įstatymo 65 straipsnyje įtvirtintų žinybingumo ir kolegialumo principų atžvilgiu vyrauja federalinio kanclerio nurodymų principas.[133]

Pagrindiniame įstatyme nėra bendros nuostatos, kurioje būtų išsamiai išdėstyti visi federalinės vyriausybės įgaliojimai. Juos pirmiausia lemia federalinės vyriausybės, kaip aukščiausios vykdomosios valdžios institucijos, statusas, taip pat jos įgaliojimai, kildinami iš valdžių padalijimo principo. Jos svarba pirmiausia pasireiškia valstybės politiniu vadovavimu: ji sprendžia svarbiausius vidaus ir užsienio politikos, ekonominius, finansinius, socialinius, karinius ir kitus klausimus. Be to, federalinė vyriausybė yra svarbus įstatymų leidybos proceso subjektas, nes apie pusę Bundestage svarstomų įstatymų projektų pateikia federalinė vyriausybė. Svarbus vaidmuo federalinei vyriausybei tenka nepaprastųjų įstatymų leidybos procese (81 str.).

---

[132] Maunz T., Zippelius R. Deutsches Staatsrecht: ein Studienbuch, 29., völlig neubearbeitete Auflage. – München, 1994. S. 286–288.

[133] Katz A. Staatsrecht: Grundkurs im öffentlichen Recht, 12., überarbeitete Auflage. – Heidelberg, 1994. S. 198.

X

Šiuolaikinė demokratinė, teisinė, socialinė valstybė – tai valstybė, kurioje viešpatauja įstatymai. Federalinėje valstybėje kompetencijos paskirstymas įstatymų leidybos subjektams įstatymų leidybos procese yra vienas iš svarbiausių politinės valdžios klausimų. Esminiai kompetencijos padalijimo Federacijai ir federalinėms žemės momentai buvo paminėti aptariant valstybės sandaros formą.[134] Kitas svarbus klausimas – įstatymų leidybos proceso nustatymas.[135] Jis reglamentuojamas Pagrindinio įstatymo 76–78 straipsniuose. Išskiriamos šios įstatymų leidybos proceso stadijos: įstatymų leidybos iniciatyva, legislatyvinės valdžios nutarimo dėl įstatymo priėmimas, įstatymo parengimas ir paskelbimas.

Įstatymo leidybos iniciatyvos teisės subjektai nustatyti Pagrindinio įstatymo 76 straipsnio 1 dalyje: federalinė vyriausybė kaip kolegiali institucija, Bundestagas (vienos frakcijos narių skaičius) ir Bundesratas jo nariams priimant daugumos nutarimą. Tauta įstatymų leidybos procese tiesiogiai dalyvauti negali.

Federalinės vyriausybės įstatymų projektai pagal Pagrindinio įstatymo 76 straipsnio 2 dalį pirmiausia pateikiami Bundesratui, o Bundesrato – federalinei vyriausybei (76 str. 3 d.). Tik tada Bundesratas ir federalinė vyriausybė pateikia projektus Bundestagui.

Pagal Pagrindinio įstatymo 77 straipsnio 1 dalį federalinius įstatymus priima Bundestagas. Išimtys numatytos Pagrindinio įstatymo 81 ir 115e straipsniuose. Bundestagas įstatymų projektus paprastai svarsto trijuose skaitymuose. Svarbiausias yra antrasis, kuriame svarstomos atskiros įstatymo nuostatos ir galiausiai balsuojama. Jei Bundestagas įstatymo projektui pritaria, paprasta dauguma (jei Pagrindiniame įstatyme nenumatyta kitaip, pvz., 77 str. 2 d.) priimamas nutarimas dėl įstatymo. Tada Bundestago pirmininkas įstatymus pateikia Bundesratui (77 str. 1 d. 2 sakinys). Šis turi skirtingus įgaliojimus – tai priklauso nuo to, ar įstatymui priimti būtinas Bundesrato pritarimas, ar ne. Įstatymai, kuriems priimti būtinas Bundesrato pritarimas, įvardyti Pagrin-

---

[134] Žr. V skirsnį.

[135] Katz A. Staatsrecht: Grundkurs im öffentlichen Recht, 12., überarbeitete Auflage. – Heidelberg, 1994. S. 208–212; Maunz T., Zippelius R. Deutsches Staatsrecht: ein Studienbuch, 29., völlig neubearbeitete Auflage. – München, 1994. S. 314–319; Hesselberger D. Das Grundgesetz: Kommentar für die politische Bildung, 9., verbesserte Auflage. – Bonn, 1995. S. 257–262; 216–222; 232–234.

diniame įstatyme. Dauguma jų reglamentuoja Federacijos ir federalinių žemių tarpusavio santykius (pvz., 29 str. 7 d., 84 str. 1 d., 105 str. 3 d.). Jei įstatymui priimti Bundesrato pritarimas nėra būtinas, Bundesratas gali pareikalauti, kad pateiktiems projektams svarstyti būtų sukviesta vadinamoji Taikinamoji komisija, sudaryta iš Bundestago ir Bundesrato narių (77 str. 2 d.). Jei šiuo būdu Bundesratas nepasiekia norimo rezultato, jis gali pareikšti prieštaravimą (77 str. 3 d.). Tokį prieštaravimą Bundestagas gali atmesti (77 str. 4 d.). Taigi įstatymas, kuriam Bundesrato pritarimas nėra būtinas, yra priimamas, kai Bundestagas jį išleidžia ir Bundesratas jam pritaria arba nereikalauja pažeidžiant terminus sukviesti Taikinamosios komisijos, arba pasibaigus jo svarstymo procedūrai šioje komisijoje pareiškia prieštaravimą, arba tokį prieštaravimą atsiima, arba jei prieštaravimui nepritaria Bundestago narių dauguma (78 str.). Tuo tarpu įstatymas, kuriam turi pritarti Bundesratas, laikomas priimtu Bundesrato pritarimu. Šiuo atveju jis atlieka antrųjų Parlamento rūmų funkciją. Paminėtina, jog dėl įstatymų, kuriems turi pritarti Bundesratas, Taikinamąją komisiją gali pareikalauti sukviesti ne tik Bundesratas, bet ir Bundestagas bei federalinė vyriausybė.

Paskutinė įstatymų leidybos stadija – jų parengimas ir paskelbimas. Tai reglamentuoja Pagrindinio įstatymo 82 straipsnis.[136] Pagal Pagrindinio įstatymo 76–78 straipsniuose numatytus reikalavimus priimtus įstatymus rengia ir skelbia federalinis prezidentas. Sąvoka „rengia“ reiškia, jog federalinis prezidentas originalų įstatymo dokumentą pasirašo tada, kai jį pagal Pagrindinio įstatymo 58 straipsnį kontrasignuoja federalinis kancleris arba tam tikros srities federalinis ministras. Tai padaryti jis privalo, jei įstatymas priimamas laikantis Pagrindinio įstatymo nuostatų. Nuomonių skirtumus dėl įstatymų konstitucingumo nagrinėja Federalinis Konstitucinis Teismas, nors federalinis prezidentas nėra įpareigojamas į jį kreiptis. Įstatymas paskelbiamas jo tekstą spausdinant Federaliniame įstatymų biuletenyje. Terminas, kada įstatymas turi įsigalioti, paprastai nurodomas pačiame įstatyme. Jei tokios nuostatos įstatyme nėra, jis įsigalioja praėjus keturiolikai dienų nuo tos dienos, kai buvo išleistas Federalinis įstatymų biuletenis (82 str. 2 d.).

---

[136] Jarass H. D., Pieroth B. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar, 2. Auflage. – München, 1992. S. 645–649.

XI

Be kitų ypatingų institucijų, per kurias Tauta vykdo valstybinę valdžią, Pagrindinio įstatymo 20 straipsnio 2 dalyje minimos ir teisminės valdžios institucijos. Pagal Pagrindinio įstatymo 92 straipsnį teisminė valdžia yra patikėta teisėjams; ją įgyvendina Federalinis Konstitucnis Teismas, Pagrindiniame įstatyme numatyti federaliniai teismai ir federalinių žemių teismai. Taigi šiame straipsnyje įvardyti Federacijos teismai, kurie gali būti įsteigti, o tai reiškia, kad kitokie teismai negalimi, išskyrus Pagrindinio įstatymo 101 straipsnio 2 dalį, kai tokia teisė suteikiama federalinėms žemėms.

Pagrindinio įstatymo 93–95 straipsniuose įtvirtintą teismų sistemą sudaro Federalinis Konstitucinis Teismas, Aukščiausiasis Federalinis Teismas, Federalinis administracinis teismas, Federalinis finansų teismas, Federalinis darbo teismas ir Federalinis socialinis teismas. Iš šių teismų pagal Pagrindinio įstatymo 95 straipsnio 3 dalį, siekiant išlaikyti jurisdikcijos vienovę, turi būti sudaromas Bendrasis senatas. Be minėtų teismų, pagal Pagrindinio įstatymo 96 straipsnio 1, 2 ir 4 dalis gali būti įsteigtas federalinis teismas, skirtas verslo teisės apsaugai, taip pat kariniai tribunolai bei federaliniai teismai drausminėms byloms ir skundams nagrinėti.[137] Šie teismai gali būti skirstomi įvairiai: horizontaliai skirstomi teismai apima skirtingas teismų šakas, vertikaliai skirstomi Pagrindinio įstatymo 95 straipsnio 1 dalyje įvardyti teismai apibūdinami kaip aukščiausieji teismai, tuo tarpu federalinių žemių teismai yra žemosios ir viduriniosios instancijos teismai.[138]

Personalinę aukščiausiųjų teismų sudėtį pagal Pagrindinio įstatymo 95 straipsnio 2 dalį nustato už atitinkamą sritį atsakingas federalinis ministras kartu su teisėjų rinkimo komisija, kurią sudaro už atitinkamas sritis atsakingi federalinių žemių ministrai ir toks pat Bundestago išrinktų narių skaičius. Taigi aukščiausiųjų teismų sudarymas iš esmės priskiriamas vykdomajai valdžiai.

Pabrėžtina, kad siekiant užtikrinti teismų veiklos objektyvumą ir nepriklausomumą Pagrindinio įstatymo 97 straipsnyje įtvirtintas svarbus teisėjų nepriklausomumo principas. Šio straipsnio 1 dalyje garantuojamas teisėjų dalykinis nepriklausomumas: teisėjai yra nepriklausomi ir klauso tik įstatymo. Tai reiškia, kad teisėjai yra laisvi nuo bet

[137] Katz A. Staatsrecht: Grundkurs im öffentlichen Recht, 12., überarbeitete Auflage. – Heidelberg, 1994. S. 233–234.

[138] Maunz T., Zippelius R. Deutsches Staatsrecht: ein Studienbuch, 29., völlig neubearbeitete Auflage. – München, 1994. S. 291– 293.

kokių nurodymų. Šio straipsnio 2 dalyje įtvirtintas asmeninis teisėjų nepriklausomumas – tai visų pirma jų nepakeičiamumas ir draudimas juos bet kuriuo metu atleisti, perkelti arba atstatydinti.[139]

Pagrindinio įstatymo IX skirsnyje, reglamentuojančiame Vokietijos Federacinės Respublikos teismų sistemą, yra nustatytos teisinės garantijos, kurios, kaip teigia T. Maunzas ir R. Zippelius, galėtų būti įtvirtintos ir Pagrindinio įstatymo I skirsnyje „Pagrindinės teisės".[140] Pavyzdžiui, Pagrindinio įstatymo 104 straipsnyje išdėstytos teisinės garantijos suimtiems asmenims yra susijusios su Pagrindinio įstatymo 2 straipsnio 2 dalies nuostata, jog asmens laisvė yra nepažeidžiama. Nuostata dėl mirties bausmės panaikinimo (102 str.) susijusi su Pagrindinio įstatymo 2 straipsnio 2 dalyje garantuojama teise į gyvybę. Pagal Pagrindinio įstatymo 101 straipsnio 1 dalies 1 sakinį draudžiama steigti nepaprastuosius teismus: nukrypstant nuo įstatymu nustatytos tvarkos negali būti steigiami teismai tam tikru konkrečiu atveju. Pagrindinio įstatymo 101 straipsnio 1 dalies 2 sakinyje garantuojama teisė kreiptis į teisėtą teisėją: teisėtas teisėjas yra tas, kurio kompetencija, neatsižvelgiant į konkrečius atvejus, yra nustatyta įstatymu tam tikrai sričiai. Pagrindinio įstatymo 103 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta teisė būti išklausytam teisme yra susijusi su Pagrindinio įstatymo 19 straipsnio 4 dalis nuostata, garantuojančia galimybę kreiptis į teismą. Minėto 103 straipsnio 2 ir 3 dalys reglamentuoja ir tokius svarbius bei visuotinai pripažintus principus kaip draudimą baudžiamiesiems įstatymas galioti atgaline data ir draudimą bausti už tą pačią veiką kelis kartus.[141]

XII

Ypatingą vietą Vokietijos Federacinės Respublikos teismų sistemoje užima Federalinis Konstitucinis Teismas, kuris pirmąsyk Vokietijos Federacijos istorijoje buvo įtvirtintas tik priėmus Pagrindinį įstatymą. Jo statusui būdinga tai, kad, viena vertus, jis yra teismas – aukščiausia teisminės valdžios institucija (92 str.), kita vertus, savarankiška

[139] Maunz T., Zippelius R. Deutsches Staatsrecht: ein Studienbuch, 29., völlig neubearbeitete Auflage. – München, 1994. S. 296– 298; Hesse K. Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 15., ergänzte Auflage. – Heidelberg, 1985. S. 211–213. Jarass H. D., Pieroth B. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar, 2. Auflage. – München, 1992. S. 717–720.

[140] Maunz T., Zippelius R. Deutsches Staatsrecht: ein Studienbuch, 29., völlig neubearbeitete Auflage. – München, 1994. S. 344.

[141] Katz A. Staatsrecht: Grundkurs im öffentlichen Recht, 12., überarbeitete Auflage. – Heidelberg, 1994. S. 243–245.

Federacijos institucija, turinti ypatingus įgaliojimus ir todėl vadinama Konstitucijos sergėtoja ir jo oficialia aiškintoja, teisės garantu, arbitru konstituciniuose ginčuose tarp Federacijos valstybinių institucijų, tarp Federacijos ir federalinių žemių arba tarp federalinių žemių, politinio ir visuomeninio gyvenimo taikintoja.[142]

Pagal Pagrindinio įstatymo 94 straipsnio 1 dalį Federalinį Konstitucinį Teismą sudaro federaliniai teisėjai ir kiti nariai. Pusę šių narių renka Bundestagas, pusę – Bundesratas. Jie negali priklausyti Bundestagui, Bundesratui, federalinei vyriausybei ar atitinkamoms federalinių žemių institucijoms. Konstitucinio Teismo teisėjų rinkimo procedūras, jo teiseną ir kitus klausimus reglamentuoja įstatymas, kuris buvo priimtas įgyvendinant Pagrindinio įstatymo 94 straipsnį. Būdinga tai, kad šį teismą sudaro 16 narių, tarp kurių yra pirmininkas ir jo pavaduotojas. Teisėjai pasiskirsto į dvejus rūmus arba senatus, turinčius po aštuonis narius. Kiekvienam senatui nustatyta tam tikra kompetencija. Be to, viename senate pirmininkauja Teismo pirmininkas, kitame – jo pavaduotojas. Teisėjų įgaliojimų laikas – dvylika metų, pareigas jie gali eiti iki 68 metų amžiaus ir yra renkami tik vienai kadencijai.[143]

Iš esmės visi Federalinio Konstitucinio Teismo įgaliojimai yra įtvirtinti Pagrindiniame įstatyme, tačiau, kaip nurodoma Pagrindinio įstatymo 93 straipsnio 2 dalyje, jis gali nagrinėti ir kitus atvejus, kuriuos jam paveda federalinis įstatymas. Šio Teismo įgaliojimai, kurių iš viso nurodoma penkiolika, skirstytini į kelias grupes.[144]

---

[142] Katz A. Staatsrecht: Grundkurs im öffentlichen Recht, 12., überarbeitete Auflage. – Heidelberg, 1994. S. 246.

[143] Favoreu L. Konstituciniai teismai / Vertė E. Jarašiūnas. – Vilnius, 2001. S. 52–55; Maunz T., Zippelius R. Deutsches Staatsrecht: ein Studienbuch, 29., völlig neubearbeitete Auflage. – München, 1994. S. 293–295; Benda E. Die Verfassungsgerichtsbarkeit der Bundesrepublik Deutschland, in: Starck Ch., Weber A. (Hrsg.). Verfassungsgerichtbarkeit in Westeuropa, Teilband I: Berichte, 1. Auflage. – Baden-Baden, 1986. S. 126–129.

[144] Katz A. Staatsrecht: Grundkurs im öffentlichen Recht, 12., überarbeitete Auflage. – Heidelberg, 1994. S. 248–252; Maunz T., Zippelius R. Deutsches Staatsrecht: ein Studienbuch, 29., völlig neubearbeitete Auflage. – München, 1994. S. 352–368; Benda E. Die Verfassungsgerichtsbarkeit der Bundesrepublik Deutschland, in: Starck Ch., Weber A. (Hrsg.). Verfassungsgerichtbarkeit in Westeuropa, Teilband I: Berichte, 1. Auflage. – Baden-Baden, 1986. S. 129–138; Degenhart Ch. Staatsrecht I: Staatszielbestimmungen, Staatsorgane, Staatsfunktionen, 10., neubearbeitete Auflage. – Heidelberg, 1994. S. 184–196; Pieroth B., Schlink B. Grundrechte: Staatsrecht II. – Heidelberg, 1985. S. 286–299; Hesse K. Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 15., ergänzte Auflage. – Heidelberg, 1985, S. 251–257.

Visų pirma pagal Pagrindinio įstatymo 93 straipsnio 1 dalies 1 punktą Federaliniam Konstituciniam Teismui patikėta nagrinėti aukščiausių Federacijos institucijų ginčus (ne tik federalinio prezidento, federalinės vyriausybės, Bundestago ar Bundesrato, bet ir Bundestago deputatų frakcijų, atskirų deputatų ar politinių partijų) nesutariant dėl Pagrindinio įstatymo nuostatų taikymo tam tikru atveju.

Federalinis Konstitucinis Teismas taip pat yra įgaliotas spręsti, ar teisės normos atitinka aukštesnės galios teisės normas. Skiriama abstrakti ir konkreti teisės normų kontrolė. Abstrakčią teisės normų kontrolę gali inicijuoti federalinė vyriausybė, federalinės žemės vyriausybė arba trečdalis Bundestago narių. Tokiu atveju sprendžiama, ar federalinė teisė arba federalinės žemės teisė suderinama su Pagrindiniu įstatymu ir ar federalinės žemės teisė suderinama su kita federaline teise (93 str. 1 d. 2 punktas). Svarbios sąlygos, kad tokiu atveju būtų pradėtas procesas Federaliniame Konstituciniame Teisme, yra subjektų, turinčių teisę kreiptis į šį Teismą, buvimas bei konkretūs nuomonių skirtumai arba abejonės. Tuo tarpu konkreti teisės normų kontrolė (100 str. 1 d.) gali būti atliekama tik tada, kai tai susiję su konkrečiu teisiniu ginču, kurio išsprendimas priklauso nuo tikrinamos teisės normos. Į Federalinį Konstitucinį Teismą turi teisę kreiptis tik teismai, tačiau tik dėl tokių įstatymų, kurie buvo priimti įsigaliojus Pagrindiniam įstatymui arba dėl tokių, kurie galiojo ir iki Pagrindinio įstatymo įsigaliojimo, tačiau jų galiojimas įstatymų leidėjo valia buvo pratęstas. Panašią procedūrą Federalinis Konstitucinis Teismas atlieka ir tada, kai teisminiame ginče kyla abejonių, ar tarptautinės teisės norma yra sudedamoji federalinės teisės dalis ir ar ji asmeniui tiesiogiai sukuria teises ir pareigas (100 str. 2 d.).

Vokietijos Federalinis Konstitucinis Teismas taip pat nagrinėja ginčus, kilusius dėl federalinių santykių: dėl Federacijos ir federalinių žemių teisių ir pareigų, ypač federalinėms žemėms vykdant federalinę teisę ir federalinę priežiūrą (93 str. 1 d. 3 punktas, 84 str. 4 d. 2 sakinys), taip pat kitus (tik konstitucinius) Federacijos ir federalinių žemių ginčus, kilusius tarp įvairių federalinių žemių arba kurioje nors federalinėje žemėje, jei nėra nustatyta kitokia teisinio nagrinėjimo tvarka (93 str. 1 d. 4 punktas).

Federalinis Konstitucinis Teismas, kaip paskutinė nacionalinė instancija, vaidina svarbų vaidmenį ginant piliečių teises ir laisves: Pagrindinio įstatymo 93 straipsnio 1 dalies 4a punkte nurodyta, kad kiekvienas asmuo, manantis, jog viešosios valdžios institucijos pažei-

dė vieną iš pagrindinių jo teisių arba vieną iš teisių, nurodytų 20 straipsnio 4 dalyje, 33, 38, 101, 103 ir 104 straipsniuose, gali paduoti konstitucinį skundą. Juo skundžiami pažeidimai, padaryti įstatymais, kitais aktais, tačiau pagrindinė dalis ginčų, kuriuos prašoma nagrinėti teisme, kyla dėl administracinių aktų ir ypač dėl teisinių institucijų aktų. Taigi konstitucinis skundas daugeliu atvejų leidžia užginčyti Aukščiausiojo Teismo sprendimą, o tai leidžia Federaliniam Konstituciniam Teismui tam tikra prasme tapti aukščiausiąja teismine institucija, kuri įgaliota užtikrinti, kad visi federaliniai aukščiausieji teismai vienodai interpretuotų konstitucines normas. Taigi Federalinis Konstitucinis Teismas gali daryti įtaką Vokietijos teisės sistemai, taip pat civilinei ir baudžiamajai teisei.[145] Konstitucinį skundą gali teikti ne tik fiziniai, bet ir juridiniai asmenys, kurie dėl savo specifinės prigimties gali būti konstitucinių teisių ir laisvių subjektai. Pabrėžtina ir tai, jog konstitucinis skundas Vokietijos Federaliniame Teisme yra pagrindinė skaičiaus požiūriu vada nagrinėti bylas – daugiau kaip 95 proc. visų bylų šiame Teisme. Nuo 1951 m. iki 2001 m. iš viso buvo pateikti 136 622 prašymai, iš jų – 131 445 konstituciniai skundai. Tik 3 268, t. y. 2,5 proc., buvo sėkmingi.[146]

Konstitucinių skundų grupei pagal Pagrindinio įstatymo 93 straipsnio 1 dalies 4b punktą taip pat priskirtini bendruomenių ir bendruomenių susivienijimų skundai, jeigu įstatymu pažeistos savivaldos teisės pagal 28 straipsnį, o pažeidus federalinių žemių įstatymus – tik tada, jei skundas negali būti pateiktas federalinės žemės konstituciniam teismui.

Paminėtini ir Federalinio Konstitucinio Teismo įgaliojimai pareiškiant kaltinimą federaliniam prezidentui (61 str.) ir federaliniams teisėjams (98 str. 2 d.), uždraudžiant antikonstitucinių partijų veiklą (21 str. 2 d.). Šis Teismas taip pat yra rinkimų teismas, tačiau rinkimų ginčus nagrinėja tik apeliacine tvarka: pagal Pagrindinio įstatymo 41 straipsnį tikrinti rinkimų rezultatus yra Bundestago kompetencija, jis taip pat gali priimti sprendimą dėl Bundestago mandato netekimo, tačiau tokį sprendimą galima apskųsti Federaliniam Konstituciniam Teismui. Pagal Pagrindinio įstatymo 18 straipsnį, jei yra piktnaudžiaujama kai kuriomis teisėmis, jų gali būti netenkama, o tai skelbia Fede-

---

[145] Favoreu L. Konstituciniai teismai / Vertė E. Jarašiūnas. – Vilnius, 2001. P. 57.

[146] http://www.bundesverfassungsgericht.de; Vinkleris P. Konstitucinės priežiūros elitinės koncepcijos ir žinybinio priklausymo ribų problema Lietuvoje // Justitia. 1999. Nr. 5–6. P. 24.

ralinis Konstitucinis Teismas, tačiau ši nuostata turi ypač menką praktinę reikšmę.

XIII

Galiojant pagrindiniam įstatymui buvo priimta daugiau nei 50 jį keičiančių įstatymų, 35 iš jų – iki Vokietijos suvienijimo 1990 m.[147] Didžiausią Pagrindinio įstatymo pakeitimų ir papildymų dalį lėmė pokyčiai karinių reikalų bei finansų politinių ir ekonominių santykių reglamentavimo srityse susivienijus Vokietijai, taip pat pokyčiai, susiję su Europos valstybių integraciniais procesais.[148] Mažiausiai pakito aukščiausiųjų Federacijos institucijų statusą reglamentuojančios nuostatos, ypač pagrindinės teisės.

Pagrindinio įstatymo keitimo procedūra reglamentuojama jo 79 straipsnyje. Jame nustatyta, kuriais atvejais, kaip ir kokia forma jis gali būti pakeistas. Pirmoji Pagrindinio įstatymo keitimo sąlyga nurodoma šio straipsnio 1 dalies 1 sakinyje: Pagrindinį įstatymą galima pakeisti tik tokiu įstatymu, kuris aiškiai pakeičia Pagrindinio įstatymo pažodinį tekstą arba jį papildo. Ši nuostata buvo įtvirtinta atsižvelgiant į neigiamą Veimaro laikų konstitucinę patirtį, kai buvo galima keisti Konstituciją, to neatspindint pačiame Konstitucijos tekste: tokie pakeitimai buvo reglamentuojami daugelyje įstatymų. Todėl principas, kad Konstitucijos keitimas negalimas nekeičiant Konstitucijos teksto, turi užtikrinti rašytinės Konstitucijos primatą, jos stabilumą, garantuoti teisinį aiškumą ir tikrumą.[149] Tam tikri ypatumai yra taikomi atskiroms tarptautinių sutarčių rūšims (79 str. 1 d. 2 sakinys).

Pagrindinis įstatymas, kaip ir dauguma valstybių konstitucijų, numato sudėtingesnę jį keičiančių įstatymų priėmimo procedūrą nei paprastų įstatymų: tokiam įstatymui turi pritarti du trečdaliai Bundestago narių ir du trečdaliai Bundesrato balsų. Taigi įstatymai, keičiantys

---

[147] Sachs M. (Hrsg.). Grundgesetz: Kommentar. – München, 2003, S. 1–3; 11–13.

[148] Vorländer H. Grundgesetzverständnis und Verfassungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Juling P. (Red.). Deutsche Verfassungsgeschichte 1849–1919–1949. Bonn, 1989. S. 124–128; Lange E. H. M. Grundgesetz: Entscheidung für die Freiheit, in: Juling P. (Red.). Deutsche Verfassungsgeschichte 1849–1919–1949. – Bonn, 1989. S. 100–111. Katz A. Staatsrecht: Grundkurs im öffentlichen Recht, 12., überarbeitete Auflage. – Heidelberg, 1994. S. 59–60.

[149] Hesse K. Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 15., ergänzte Auflage.– Heidelberg, 1985. S. 261; Hesselberger D. Das Grundgesetz: Kommentar für die politische Bildung, 9., verbesserte Auflage. – Bonn, 1995. S. 263.

Pagrindinį įstatymą, yra priskiriami įstatymams, kuriems visada turi pritarti Bundesratas. Kadangi viena partija arba partijų koalicija Bundestage ar Bundesrate paprastai nesudaro tokios daugumos, todėl siūlymams keisti Pagrindinį įstatymą turi pritarti bent dalis opozicinių jėgų.[150]

Kurios Konstitucijos nuostatos gali būti keičiamos ir kurių keisti negalima, t. y. kurios nuostatos yra nekintamos, priklauso nuo to, kokią svarbą Konstitucijos leidėjas joms teikia.[151] Pagrindinio įstatymo 79 straipsnio 3 dalyje įtvirtinti galiojančios Konstitucijos pagrindai, kurie negali būti keičiami.[152] Tai, kad Pagrindinio įstatymo keitimas, susijęs su Federacijos padalijimu į federalines žemes ir esminiu federalinių žemių dalyvavimu įstatymų leidyboje, yra negalimas, reiškia, jog Vokietijos federalinė santvarka negali būti pakeista. Draudimas keisti Pagrindinio įstatymo 1 straipsnio nuostatą, įtvirtinančią žmogaus orumo neliečiamumą, iš esmės reiškia, kad negali būti keičiamas ir Pagrindinio įstatymo 2–19 straipsniuose įtvirtintų teisių, kurios yra privalomos įstatymų leidžiamajai, vykdomajai ir teisminei valdžioms kaip tiesiogiai taikoma teisė, turinys, jei taip būtų pažeidžiamas žmogaus orumas. Pagrindinio įstatymo 20 straipsnyje įtvirtintų postulatų nekeičiamumo garantija pirmiausia susijusi su teisinės valstybės ir demokratijos principais, nustatančiais laisvos demokratinės santvarkos pagrindus.[153]

Kaip nurodo D. Hesselbergeris, Pagrindinio įstatymo 79 straipsnio 3 dalies nuostata nesaisto galimo Konstitucijos leidėjo ateityje – ji yra adresuota Bundestagui ir Bundesratui, bet ne visai vokiečių Tautai kaip visos Vokietijos būsimos Konstitucijos kūrėjai.[154] Pagaliau tokia teisė įtvirtinta ir Pagrindinio įstatymo 146 straipsnyje, kuriame nustatyta šio Pagrindinio įstatymo galiojimo trukmė: jis netenka galios tą dieną, kai įsigalioja laisvu vokiečių Tautos apsisprendimu priimta Konstitucija.

---

[150] Kappler A., Reichert S. (Red.). Tatsachen über Deutschland. – Frankfurt/Main, 1996. S. 169.

[151] Maunz T., Zippelius R. Deutsches Staatsrecht: ein Studienbuch, 29., völlig neubearbeitete Auflage. – München, 1994. S. 40; 34–35.

[152] Jarass H. D., Pieroth B. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar, 2. Auflage. – München. S. 629–631; Hesse K. Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 15., ergänzte Auflage.– Heidelberg, 1985. S. 262–265.

[153] Degenhart Ch. Staatsrecht I: Staatszielbestimmungen, Staatsorgane, Staatsfunktionen, 10., neubearbeitete Auflage. – Heidelberg, 1994. S. 223–224.

[154] Hesselberger D. Das Grundgesetz: Kommentar für die politische Bildung, 9., verbesserte Auflage. – Bonn, 1995. S. 264.

Literatūra

1. Badura P. Staatsrecht: Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, 2., neubearbeitete Auflage. – München, 1996.
2. Benda E. Die Verfassungsgerichtsbarkeit der Bundesrepublik Deutschland, in: Starck Ch., Weber A. (Hrsg.). Verfassungsgerichtbarkeit in Westeuropa, Teilband I: Berichte, 1. Auflage. – Baden-Baden, 1986. S. 121–148.
3. Boluot H. Kernfragen der deutschen Verfassungsgeschichte, in: Juling P. (Red.). Deutsche Verfassungsgeschichte 1849–1919–1949. – Bonn, 1989. S. 5–10.
4. Degenhart Ch. Staatsrecht I: Staatszielbestimmungen, Staatsorgane, Staatsfunktionen, 10., neubearbeitete Auflage.– Heidelberg, 1994.
5. Doehring K. Allgemeine Staatslehre: eine systematische Darstellung. – Heidelberg, 1991.
6. Favoreu L. Konstituciniai teismai / Vertė Egidijus Jarašiūnas. – Vilnius, 2001.
7. Fenske H. Deutsche Verfassungsgeschichte: Vom Norddeutschen Bund bis heute. – Berlin, 1981.
8. Fenske H. Bismarck und die Verfassung des Kaiserreichs, in: Juling P. (Red.). Deutsche Verfassungsgeschichte 1849–1919–1949. – Bonn, 1989. S. 61– 67.
9. Geiger W. Vierzig Jahre Bundesverfassungsgerichtsbarkeit in der Bundesrepublik // Deutsche Richterzeitung. 1991. Heft 10. S. 357–363.
10. Grimm D. Das Grundgesetz in der deutschen Verfassungstradition, in: Juling P. (Red.). Deutsche Verfassungsgeschichte 1849–1919–1949. – Bonn, 1989. S. 11–25.
11. Hesse K. Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 15., ergänzte Auflage. – Heidelberg, 1985.
12. Hesselberger D. Das Grundgesetz: Kommentar für die politische Bildung, 9., verbesserte Auflage. – Bonn, 1995.
13. Ingo von Münch. Das Bundesverfasssungsgericht als Teil des Rechtsstaates // Jura. 1992. Heft 10, S. 505–511.
14. Ingo von Münch, Kunig Ph. Grundgesetz-Kommentar, Band I (Präambel bis Art. 20), 4., neubearbeitete Auflage.– München, 1992.
15. Ipsen J. Staatsrecht I (Staatsorganisationsrecht), 8., überarbeitete Auflage. – Neuwied, Kriftel, Berlin, 1996.
16. Jarass H. D., Pieroth B. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar, 2. Auflage. – München, 1992.
17. Kappler A., Reichert S. (Red.). Tatsachen über Deutschland. – Frankfurt/Main, 1996.
18. Katz A. Staatsrecht: Grundkurs im öffentlichen Recht, 12., überarbeitete Auflage. – Heidelberg, 1994.

19. Kirchhof P. Die Aufgaben des Bundesverfassungsgerichts in Zeiten des Umbruchs // Neue Juristische Wochenschrift. 1996. Nr. 23. S. 1497–1505.
20. Koja F. Allgemeine Staatslehre. – Wien, 1993.
21. Kühne J.-D. Paulskirchenverfassung: Werk mit später Wirkung, in: Juling P. (Red.). Deutsche Verfassungsgeschichte 1849–1919–1949. – Bonn, 1989. S. 39–45.
22. Lange E. H. M. Grundgesetz: Entscheidung für die Freiheit, in: Juling P. (Red.). Deutsche Verfassungsgeschichte 1849–1919–1949. – Bonn, 1989. S. 105–113.
23. Maunz T., Zippelius R. Deutsches Staatsrecht: ein Studienbuch, 29., völlig neubearbeitete Auflage. – München, 1994.
24. Pieroth B., Schlink B. Grundrechte: Staatsrecht II. – Heidelberg, 1985.
25. Potthoff H. Weimarer Verfassung: Ein Kompromiß zwischen Experten, in: Juling P. (Red.). Deutsche Verfassungsgeschichte 1849–1919–1949. – Bonn, 1989. S. 69–75.
26. Sachs M. (Hrsg.). Grundgesetz: Kommentar. – München, 2003.
27. Siebert F. Von Frankfurt nach Bonn: Hundert Jahre deutsche Verfassungen 1849–1949. – St. Augustin, 1978.
28. Spallek J. Staats und Verfassungsrecht und deutsche Verfassungsgeschichte, 9., überarbeitete und erweiterte Auflgage. – Witten, 1993.
29. Stein E. Staatsrecht, 14., völlig neubearbeitete Auflage. – Tübingen, 1993.
30. Vaišvila A. Teisinė valstybė ir jos perspektyvos // Jurisprudencija. T. 15 (7). 2000. P. 18–32.
31. Vinkleris P. Konstitucinės priežiūros elitinės koncepcijos ir žinybinio priklausymo ribų problema Lietuvoje // Justitia. 1999. Nr. 5–6. P. 23–28; 2000. Nr. 1. P. 17–18.
32. Vorländer H. Grundgesetzverständnis und Verfassungspolitik in der Bundesrepublik, in: Juling P. (Red.). Deutsche Verfassungsgeschichte 1849–1919–1949. – Bonn, 1989. S. 115–133.
33. Wassermann R. Stärken und Schwächen von Karlsruhe, in: Juling P. (Red.). Deutsche Verfassungsgeschichte 1849–1919–1949. – Bonn, 1989. S. 135–139.
34. Wengst U. Vom Reichspräsidenten zum Bundespräsidenten, in: Juling P. (Red.). Deutsche Verfassungsgeschichte 1849–1919–1949. – Bonn, 1989. S. 77–81.
35. Zippelius R. Allgemeine Staatslehre, 9., neubearbeitete Auflage. – München, 1985.
36. http://www.bundestag.de
37. http://www.bundesrat.de
38. http://www.bundespraesident.de
39. http://www.bundesregierung.de
40. http://www.bundesverfassungsgericht.de

V. Italijos Respublikos Konstitucija

I

Italijos teisės genezės klausimas. Italija, taip pat ir Prancūzija priskirtinos toms šalims, kurioms didžiausią įtaką darė romėnų teisė. Maža to, istorinės prielaidos leidžia teigti, kad Italija yra romėnų teisės tėvynė, t. y. teisės, kuri buvo sukurta Romos valstybėje. Būtent ši teisė buvo tas pagrindas, kuris turėjo įtakos formuotis romanų ir germanų teisės tradicijai, o žymiausiu istoriniu šios teisės paminklu laikytinas Justiniano kodeksas.[155] Apibendrintai galima teigti, kad teisinio pozityvizmo kultūra, nors ir netiesiogiai, tačiau darė įtaką Italijos teisei ir atitinkamu mastu – viešajai teisei. Pažymėtina, kad santykinai neišplėtota Romos viešoji teisė nebuvo taip pripažinta. Viešajai teisei neatsirado vietos tol, kol nesusiformavo stiprus centralizuotas valdymas.[156]

Apibūdinant romanų ir germanų teisės tradiciją ir jos neatskiriamą dalį – Italijos teisę tiesiog negalima nepaminėti kito istorinio teisės paminklo, kuris gimė Italijoje XIII a. pirmojoje pusėje: 1231 m. karalius Frydrichas II paskelbė Sicilijos Karalystės įstatymų kodeksą – Augusto įstatymus (*Leges augustales,* arba *Constitutiones augustales*). Naujaisiais laikais šis kodeksas dažniausiai vadinamas *Augusto knyga* (*Liber Augustalis*), o kartais – *Melfio nutarimais* arba *konstitucijomis*.

---

[155] Pirmasis Justiniano kodeksas buvo parengtas ir išleistas 529 m. 534 m. gruodžio 29 d. Justiniano kodekse buvo panaudotos savo reikšmės nepraradusios atnaujintos ir sutrumpintos imperatorių konstitucijos, išleistos 117–534 m. Teisės medžiaga kodekse suskirstyta į 12 knygų: pirmoji knyga skirta bažnytinei teisei ir krikščionių ideologijai, antroji –aštuntoji – įvairiems privatinės teisės dalykams, kitos gvildena kai kuriuos viešosios teisės dalykus: devintoji – nusikaltimus ir bausmes, dešimtoji–dvyliktoji – valstybės valdymą. Knyga susideda iš titulų, šie – iš fragmentų. Tituluose konstitucijos, o jų, išleistų pradedant imperatoriumi Andrianu ir baigiant Justinianu, kodekse yra apie 4600, išdėstytos chronologine tvarka (Maksimaitis M. Užsienio teisės istorija: vadovėlis. – Vilnius: Justitia, 1998. P. 56–59).

[156] Glendon M., Gordon M. W., Osakwe B. Vakarų teisės tradicijos. – Vilnius: Pradai, 1993. P. 28.

Liber Augustalis kodekse yra 253 straipsniai, vadinamieji „titulai“. Jis sudarytas iš preambulės ir trijų knygų. Pirmojoje knygoje daugiausia dėmesio skiriama viešosios tvarkos klausimams – materialinei baudžiamajai teisei, teisingumo vykdymui, ikiteisminei civilinei teisinei procedūrai ir kt. Antroji knyga iš esmės skiriama civiliniam ir baudžiamajam procesui, o trečioji – materialinei civilinei teisei, įskaitant karališkąją ir feodalinę nuosavybės teisę bei įvairius teisės pažeidimus. Kaip buvo teigiama pačiame kodekse, jo tikslas – būti „tobulybės veidrodžiu kiekvienam į jį pažvelgusiam, pavydimu dalyku kiekvienam valdovui, pavyzdžiu kiekvienai karalystei“.[157] Aišku, kad kodeksas atspindėjo Sicilijos Karalystės istorines sąlygas ir tenkino Karalystės valdymo praktines reikmes. Pagal *Liber Augustalis* teisė yra principų, normų, procedūrų ir institutų augantis „kūnas“ ir besivystanti sistema, taip pat tai, kad teisė yra sudėtinga, bet kartu vientisa sistema, pagrįsta prieštaraujančių elementų sinteze ir jų sutaikymu. Šį kodeksą rengė žmonės, studijavę scholastinį teisės mokslą Bolonijoje. Esminis *Liber Augustalis* bruožas – monarcho valdžios sistemos stiprinimas. Jo turinyje atsispindi Popiežių revoliucijos dvasia ir ją išreiškianti teorija, kad karalius yra asmuo, turintis neribotą valdžią. Štai kodekso preambulėje sakoma, kad „tautų valdovai yra žmonių gyvybės ir mirties teisėjai“[158] ir „tam tikri Dievo Apvaizdos vykdytojai“, turintys teisę „spręsti..., kokį likimą, turtą ir padėtį gali turėti kiekvienas žmogus“. Plėtojant monarcho valdžios doktriną *Liber Augustalis* siaurino municipalinės teisės ribas. Štai privilegijos, anksčiau dovanotos Mesinai, Neapoliui, Aversai, Salernui ir kitiems miestams, ir kitose vietovėse įsigalėję papročiai, kuriais remiantis miestų gyventojams buvo leidžiama nepaklusti net centrinio arba srities karaliaus teismo jurisdikcijai, buvo paskelbti negaliojančiais ir anuliuoti. Kodekse draudžiama steigti miestų valdžią: „Mes norime, kad visur karalystėje būtų tik tie pareigūnai, kuriuos paskyrė mūsų didenybė, arba pareigūnai, paskirti mūsų

---

[157] Berman H. J. Teisė ir revoliucija. Vakarų teisės tradicijos formavimasis / Iš anglų kalbos vertė A. Šliogeris. – Vilnius: Pradai, 1999. P. 560.

[158] Beje, *Liber Augustalis* pirmą kartą istorijoje buvo numatyta mirties bausmė eretikams, nors dar 1224 m. Frydricho II nutarimu mirties bausmė ugnimi eretikams buvo įvesta Lombardijos provincijose. Aišku, tokį karaliaus sprendimą lėmė ne tiek mirties bausmės vykdymo bendroji aktualija, kiek siekis stiprinti savo galias silpninant popiežiaus (bažnyčios) įtaką. Inkvizicijos „tėvas“ popiežius Grigorijus IX Frydrichą II pavadino „visuomenės laisvės griovėju“ (Pernoud R. Krestonosci. Perevod s francuzskogo: Karačinskij A., Malinin J. P. – SPB.: „Evrazija“, 2001. S. 320 // Pernoud R. Les hommes de la croisade. J. Talandier. P. 340).

įsakymu: vyresnieji justiciarijai (*master justiciars*), justiciarijai, iždininkai, beilifai ir teisėjai“.[159]

Viduramžiais Italija, kaip ir kitos Europoje egzistavusios valstybinės sistemos, išgyveno politinio nestabilumo, valdžios decentralizavimo ir politinės sklaidos laikotarpį. Apeninų pusiasalio teritorijoje iki XIX a. vidurio gyvavo aštuonios valstybėlės, kuriose viešpatavo prancūzai ir austrai. Viena nuo kitos jos skyrėsi valdymo forma, valstybės santvarka bei veikiančios teisės sistemomis. Be respublikinės valdymo formos – Venecijos Respublikos, buvo abiejų Sicilijų Karalystė, t. y. monarchija, o kitoje pusiasalio dalyje egzistavo Popiežiaus valstybė – teokratija. Kitaip nei Europoje, kur Naujaisiais laikais sparčiai kūrėsi nacionalinės valstybės, Italijoje valstybės valdymas buvo decentralizuotas iki pat XIX a. antrosios pusės. Šis reiškinys vaidino neigiamą vaidmenį Italijos valstybės politinėje raidoje, todėl tokia politinė socialinė padėtis skatino Italijos visuomenę kuriant valstybės organizaciją iš dalies perimti prancūziškąjį valstybės valdymo modelį. Toks procesas plėtojosi dėl istorinių, politinių, geografinių ir kultūrinių priežasčių.

II

Vieningos Italijos valstybės kūrimo bruožai. XVIII a. pabaigoje Italijoje prasidėjo risordžimentas (*Il Risorgimento*), t. y. judėjimas, kurio tikslas – išvaduoti Italiją ir sukurti vieningą valstybę. Italų kova siekiant šio tikslo truko iki XIX a. antrosios pusės. Prancūzijos didžiosios revoliucijos idėjoms veikiant atsirado vadinamasis Italijos jakobinų judėjimas ir tikėtasi paramos iš revoliucinės Prancūzijos. Po Bonaparto Italijos žygio (1796–1797) įsikūrė cizalpinė (šiapus Alpių), Ligūrijos, Partenopėjos Respublikos. 1799 m. pavasarį Austrijos ir Rusijos kariuomenė išstūmė iš Italijos prancūzus. Po Briumerio aštuonioliktosios perversmo (1799 m. lapkričio mėn.) prancūzai iki 1810 m. vėl užėmė Italiją, išskyrus Sardinijos salą ir Ispanijos valdomą Siciliją. 1804 m. Napoleonui pasiskelbus imperatoriumi, Italijos Respublikos buvo paskelbtos karalystėmis. Šiuo laikotarpiu Italijos teritorijoje didėjo socialinė politinė įtampa, greitai plito slaptos revoliucinės *Karbonarų* (anglininkų) draugijos. Jos tapo antiprancūziško judėjimo iniciatorėmis.

[159] Berman. Harold J. Teisė ir revoliucija. Vakarų teisės tradicijos formavimasis / Iš anglų kalbos vertė A. Šliogeris. Vilnius: Pradai, 1999. P. 565.

Vienos kongresas (1814–1815) atkūrė Italijos valstybėlių feodalinius monarchinius režimus. Sardinijos Karalystė (Pjemontas) liko nepriklausoma, Abiejų Sicilijų Karalystėje vėl įsigalėjo Ispanijos burbonai. Lombardija, Venecija bei Italijos teritorijoje egzistavusios valstybėlės atiteko Austrijai. Karbonarų vadovaujamos revoliucijos Abiejų Sicilijų Karalystėje, Pjemonte, Modenoje, Parmoje, popiežiaus valdomoje srityje pralaimėjo. Tačiau lūkesčiai sukurti vieningą Italijos valstybę neišblėso. Brendo strateginės idėjos, kaip siekti šio tikslo.

Štai Dž. Mazzini agitavo vienyti Italiją organizuojant liaudies revoliuciją ir sukuriant vieningą demokratinę respubliką. 1848 m. susiformavo liberali Italijos nacionalinio išsivadavimo judėjimo kryptis. Liberalai buvo įsitikinę, kad Italijos vienijimui turėtų vadovauti popiežius arba Sardinijos Karalystės monarchai Savojai. 1848 m. pradžioje Austrijos valdomoje Lombardijoje ir Venecijoje prasidėjęs Italijos išsivadavimo karas (Austrijos ir Italijos karas) laikytinas Italijos revoliucijos pradžia. Tačiau dėl daugelio socialinių politinių veiksnių ši revoliucija pralaimėjo. Visose Italijos valstybėlėse vėl atkurta buvusi santvarka, išskyrus Sardinijos Karalystę, kurios karalius Viktoras Emanuelis II ir ministras pirmininkas Camillo Benso di Cavour stengėsi vienyti Italiją ne revoliucija, o įvairaus pobūdžio politiniais susitarimais tarp valstybėlių.

Nors 1848 m. revoliucija ir pralaimėjo, tačiau Italijos teritorijose egzistavusiose valstybėlėse plėtėsi judėjimas dėl vieningos Italijos valstybės sukūrimo. Valstybės sukūrimo idėjų centru tapo Sardinijos Karalystė. Šiuo požiūriu lemtingu momentu laikytini 1859 m., kai laimėjus karą su Austrija prie Sardinijos buvo prijungta Lombardija. Sardinijos Karalystei taip pat priklausė Modena, Toskana, Parma, Romanija. Dž. Garibaldžio vadovaujamas revoliucinis karas išadavo iš Ispanijos burbonų valdžios pietų Italiją ir Siciliją. Taigi 1860 m. dauguma Italijos žemių buvo sujungtos į vieną valstybę, išskyrus Romą ir Veneciją. 1861 m. pietų Italiją prijungus prie Sardinijos buvo įkurta Italijos konstitucinė monarchija, jos vadovu tapo Sardinijos karalius Viktoras Emmanuelis II (1849–1878), o sostinė iš Turino perkelta į Florenciją. Pirmuoju ministru pirmininku buvo paskirtas grafas Camillo Benso di Cavouras. Jis siekė, kad Sardinijos įstatymai veiktų ir kitose Italijos teritorijose. 1866 m. po Austrijos ir Italijos karo prie Italijos valstybės buvo prijungta Venecija, o 1870 m. – Popiežiaus sritis. Italijos Karalystė įgijo teises į Romą ir ši tapo jos sostine.

III

Italijos konstitucionalizmo istorinės prielaidos. Italijos konstitucionalizmo ištakos formavosi dar iki vieningos Italijos valstybės įkūrimo, t. y. iki 1861 m., kai Apeninų pusiasalio valstybėlės susivienijo ir buvo įgyvendintos reikšmingos politinės socialinės demokratinės reformos. Pažymėtina, kad ir po šių reformų dar kurį laiką Italijos politinėje teisinėje sistemoje buvo akivaizdūs feodalinių tradicijų atspindžiai.

Italijos konstitucinės istorijos pradžia sietina su Pjemonto Karalystės karaliaus Karolio Alberto 1848 m. kovo 4 d. oktrojuota konstitucija, kuri vėliau tradiciškai tiesiog buvo vadinama Alberto Statutu. 1848 m. revoliucija turėjo įtakos tam, kad konstitucijos pradėjo veikti ir kitose Italijos valstybėlėse – Toskanoje, Abiejų Sicilijų Karalystėje, Popiežiaus srityje. Revoliuciniam laikotarpiui pasibaigus ir prasidėjus restauracijos laikotarpiui, šie konstituciniai aktai buvo panaikinti. Vienintelė konstitucine monarchija Italijos žemėse liko Sardinijos Karalystė. Jai priklausė Pjemontas, Savoja, Nica ir Sicilijos sala. Šioje Karalystėje didžiausią politinę ir socialinę pažangą buvo pasiekęs Pjemontas. Jis ir tapo Italijos vienijimosi (1850–1860) šerdimi. Taigi Alberto Statutas (Konstitucija) priskirtinas pradiniam konstitucijų raidos pasaulyje etapui, t. y. laikotarpiui nuo konstitucijų atsiradimo iki Pirmojo pasaulinio karo. Šiam etapui būdinga tai, kad konstitucinis procesas apėmė tik Europą ir Šiaurės Ameriką. Konstitucinio reguliavimo pagrindas buvo valstybės valdžios organizacijos klausimai. Asmens ir valstybės santykių srityje konstitucijose buvo įtvirtintos tik asmeninės ir kai kurios politinės teisės bei laisvės.[160]

Alberto Statuto kūrimui ir jo konstitucinių normų nustatymui įtakos turėjo 1830 m. Prancūzijos konstitucinės chartijos dvasia.[161] Sta-

[160] Birmontienė T., Jarašiūnas E., Kūris E., Maksimaitis M., Mesonis G., Normantas A., Pumputis A., Vaitiekienė E., Vidrinskaitė S., Žilys J. Lietuvos konstitucinė teisė: vadovėlis. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2001. P. 106–107.

[161] 1830 m. Prancūzijos konstitucinę chartiją priėmė Prancūzijos Deputatų ir Perų rūmai, veikiami vadinamosios Liepos monarchijos. Ši Chartija iš esmės pakartojo Liudviko XVIII 1814 m. oktrojuotosios Konstitucinės chartijos pagrindines nuostatas. Prancūzija buvo skelbiama konstitucine monarchija. Karaliaus asmuo buvo neliečiamas ir šventas. Vykdomoji valdžia skelbiama išimtine monarcho teise. Karalius buvo vyriausiasis valstybės vadovas, jis vadovavo karinėms pajėgoms, skelbė karą, sudarė taiką, skyrė visus valstybės pareigūnus. Karaliaus valia tauta dalyvavo vykdant karaliaus valdžią, o karalius deklaravo šios teisės gerbimą. Įstatymų leidimo valdžia buvo pavedama karaliui, Perų rūmams ir Deputatų rūmams. Įstatymų leidimo iniciatyvos teisė priklausė tik karaliui, o įstatymų

tutas akivaizdžiai tarnavo Pjemonto aukštuomenės, kuri siekė dalyvauti valstybės valdyme, interesams. Nors valstybės valdžios (įstatymų leidimo, vykdomoji ir teismo) buvo formaliai atskirtos, tačiau jos visos vienaip ar kitaip buvo karaliaus rankose ir susijusios su sosto valia. Šiame konstituciniame akte buvo numatytas dvejų rūmų parlamentas (Deputatų rūmai ir Senatas), kuris rengė įstatymų projektus, tačiau projektai įgydavo įstatymų galią tik tada, kai jiems pritardavo karalius. Deputatų rūmų deputatai buvo renkami mažoritarinės sistemos pagrindu, t. y. 204 vienmandatėse rinkimų apygardose.

Rinkimų teisė buvo labai apribota. Pagal tuo metu plačiai žinomo liberalo Č. Balbo vadovaujamos komisijos parengtą rinkimų įstatymą rinkimų teisę turėjo tik vyrai, sulaukę 25 metų amžiaus ir mokantys skaityti bei rašyti. Rinkimų teisei įgyti buvo nustatytas 40 lyrų tiesioginis mokestis. Rinkimų teisę taip pat turėjo magistratai, universitetų profesoriai, valstybės tarnautojai. Deputatų rūmų deputatais galėjo būti renkami piliečiai, kurie buvo sulaukę 30 metų amžiaus ir turėjo visas pilietines bei politines teises. Alberto parlamento organizavimo bikameralizmas išreiškė socialinių sluoksnių skirtingo atstovavimo principą – žemieji parlamento rūmai turėjo reikšti liaudies interesus, o aukštieji – privilegijuotųjų.

Senato narius iki gyvos galvos skyrė karalius, tačiau įgyvendindamas šią prerogatyvą turėjo laikytis Statute numatytų sąlygų – senatoriais galėjo būti skiriami asmenys, kurie buvo ne jaunesni nei 40 metų amžiaus, priklausė bažnytinio, karinio, valdininkijos, akademinio elito žmonių sluoksniui ir mokėjo 300 lyrų tiesioginį savo turto arba visų savo pramonės įmonių mokestį.

Pagal Alberto Statutą vyriausybė, kurią ministro pirmininko teikimu tvirtino karalius, politiškai buvo atsakinga parlamentui ir turėjo turėti jo pasitikėjimą. Ministrai buvo atsakingi ir karaliui.

---

projektus rengė ir priiminėjo parlamentas. Parlamento struktūra sukurta Anglijos pavyzdžiu – Perų rūmų deputatus skyrė karalius iki gyvos galvos. Deputatų rūmų deputatai buvo renkami pagal mažoritarinę sistemą. Rinkėjų korpusas buvo labai ribotas, nes rinkėjams buvo nustatyti dideli mokesčiai. Karalius galėjo paleisti Deputatų rūmus, o priimtus įstatymus promulgavo monarchas. Ministrai buvo atsakingi rūmams. Ši konstitucinė nuostata suteikė naujų galimybių plėtoti parlamento galias. Reikšminga ir tai, kad 1814 m. Chartijoje buvo skelbiamos piliečių lygybė prieš įstatymus, asmens, minties reiškimo laisvės, nuosavybės teisė ir kt. Visa tai lėmė politinio liberalizmo plėtros konstitucines prielaidas. 1830 m. Konstitucinėje chartijoje, palyginti su 1814 m. Konstitucine chartija, buvo atsisakyta išvardyti prieš tai buvusių karalių nuopelnus, iš dalies išplėstos parlamento rūmų teisės, sumažintas rinkėjų amžiaus cenzas ir rinkėjų tiesioginio mokesčio dydis. Uždrausta cenzūra. Ši Chartija buvo išraiška siekio užkirsti kelią mėginimams atkurti Prancūzijoje ikirevoliucinę tvarką.

Aukščiausia teisminė institucija taip pat buvo valstybės vadovas – karalius. Jis skyrė teisėjus, kurie vykdė teisingumą karaliaus vardu.

Kaip jau minėjome, kuriamos valstybės organizacijos pavyzdys buvo Prancūzijos sistema. Pagal valstybės santvarkos formą Italija buvo unitarinė valstybė, kurioje veikė centralizuotas valdymas. Politiškai vienyti Italijos teritorijas padėjo ir naujas administracinis šalies suskirstymas į provincijas, turinčias tik sąlyginį savarankiškumą.[162]

Remiantis Alberto Statutu buvo kuriami atstovaujamosios demokratijos institutai Sardinijos Karalystėje, vėliau – visoje Italijoje. 1859 m. antrojo karo už susivienijimą metu Ratacci vadovaujamos vyriausybės iniciatyva buvo padaryti kai kurie Statuto pakeitimai, kuriais nebuvo tikslinama šio dokumento esmė. Tačiau dar pirmojo karo už susivienijimą metu pateikti generolo A. La Marmori pasiūlymai dėl aktyviosios rinkimų teisės suteikimo visiems valstybės tarnautojams nebuvo priimti.

1861 m. buvo įkurtas ir pradėjo veikti Italijos parlamentas. Jo pagrindas buvo Sardinijos Karalystės parlamentas, kurį Camillo Benso di Cavour papildė naujai prijungtų sričių deputatais. 1867 m. S. Morelli pasiūlė suteikti rinkimų teisę moterims, tačiau svarstyti šią iniciatyvą net nebuvo pradėta. 1868 m. B. Kairolli ir 83 deputatų siūlymu rinkimų teisė buvo suteikta ir tų Italijos teritorijų gyventojams, kurios formaliai dar nebuvo prisijungusios prie Italijos Karalystės.

Reikšmingu įvykiu Italijos parlamentarizmo istorijoje laikytinas 1882 m. sausio 22 d. įstatymas dėl rinkimų teisės išplėtimo. Šiuo įstatymu buvo sušvelninti amžiaus, išsilavinimo ir turto cenzai: pasyvioji rinkimų teisė buvo suteikta visiems pilnamečiams vyrams, turintiems bent pradinį išsilavinimą, turto cenzas sumažintas per pusę. Dėl šios reformos rinkimų teisę įgijo 7 proc. gyventojų (prieš tai – 2 proc.). Vienmandačių rinkimų apygardų sistema buvo pakeista daugiamandatėmis rinkimų apygardomis, kurių teritorinis pagrindas buvo sritys. Tačiau šios rinkimų teisės naujovės praktiniame politiniame gyvenime nebuvo pripažintos ir 1891 m. vėl buvo grįžta prie vienmandačių apygardų. Pažymėtina, kad Italijos parlamentui svarstant 1882 m. rinkimų reformos kryptis nemaža dalis deputatų buvo už visuotinės rinkimų teisės įtvirtinimą (pvz., įžymusis kovotojas už vieningą Italiją Dž. Garibaldis), tačiau jų buvo absoliuti mažuma.

---

[162] Plačiau apie Alberto statutą žr.: Constitutions of the countries of the world. Editors Albert P. Blaustein, Gisbert H. Flanz. Italy. New York: Oceana Publications, Inc. Dobbs Ferry, Issued March 1987.

Italijos politinėje demokratijoje buvo svarbus ir 1912 m. birželio 30 d. įstatymas Nr. 666, kuriuo visuotinė rinkimų teisė pripažinta vyrams. Aktyvioji rinkimų teisė buvo suteikta Italijos piliečiams vyrams, sulaukusiems 30 metų amžiaus be jokių cenzų. Tačiau jaunesniems nei 30 metų vyrams, išskyrus tuos, kurie ištarnavo nustatytą laiką ginkluotosiose pajėgose arba turėjo atitinkamą išsilavinimą, buvo taikomi kai kurie cenzai. Veikiant šiam įstatymui elektoratas padidėjo iki 23,2 proc. nuo visų Italijos gyventojų. Ir vėl buvo svarstomas klausimas dėl rinkimų teisės suteikimo moterims, tačiau parlamento dauguma buvo prieš. 1918 m. gruodžio 16 d. įstatymu rinkimų teisė suteikta visiems vyrams, kurie sulaukė 21 metų amžiaus, o ištarnavusiems veikiančiose ginkluotosiose pajėgose – neatsižvelgiant į amžių. Po Pirmojo pasaulinio karo tolesnę rinkimų teisės ir sistemos reformą iniciavo ir skatino katalikų ir socialistų partijos. 1919 m. rugpjūčio 15 d. įstatymu mažoritariniai rinkimai pakeisti proporciniais, o daugiamandatės rinkimų apygardos pradėtos sudarinėti provincijų pagrindu. Kiekvienoje rinkimų apygardoje buvo renkama 10 deputatų.

IV

Italijos fašistinės sistemos pagrindinės ypatybės ir korporacinės valstybės oficialioji doktrina. Vertinant Italijos konstitucionalizmo raidą istoriniu požiūriu reikėtų atkreipti dėmesį į tai, kad Italija buvo pirmoji šalis, kurioje įsitvirtino fašistinis režimas ir dėl to šioje Europos dalyje beveik ketvirtį amžiaus buvo sustabdytas demokratinis procesas. Svarbu pažymėti, kad fašistinė politinė sistema įsigalėjo Italijoje nepanaikinus ir labiau nepakeitus 1848 m. karaliaus Karolio Alberto Statuto, kuris formaliai veikė iki 1947 m. gruodžio 22 d. Italijos Respublikos Konstitucijos įsigaliojimo. Taigi Italija yra pavyzdys tokios konstitucinės padėties, kai politinis režimas iš esmės pakeičia konstitucijoje įtvirtintos politinės sistemos turinį, o konstitucija tampa fiktyviu politiniu teisiniu reiškiniu.

Socialinė katastrofa, ištikusi Europą po Pirmojo pasaulinio karo, akivaizdžiausiai atsispindėjo ir Italijos visuomenės, ir valstybės suirutėje. Nors Italija priklausė tai valstybių grupei (Prancūzija, Didžioji Britanija, JAV ir kt.), kuri laimėjo Pirmąjį pasaulinį karą, tačiau šio karo padariniai buvo siaubingi. Italijoje plito badas ir nedarbas. Socialinis nepasitenkinimas įgijo tokį pobūdį, kad vyriausybė prarado galimybę kontroliuoti padėtį.

Socialinę suirutę skatino 1921 m. pabaigoje įkurta Italijos fašistų partija, kuriai vadovavo B. Mussolini. Partijos pirmtakė buvo kovos sąjunga (*Fasci di combatimento*), įkurta 1919 m. Būtent dėl pokarinės socialinės suirutės ir subrendo prielaidos fašistiniam režimui plėtotis. Fašistų partija nuosekliai kritikavo silpną liberalų vyriausybę, skatino ir populiarino idėjas panaikinti konstitucinę monarchiją ir nustatyti respublikinę valdymo formą, likviduoti aukštuosius parlamento rūmus – Senatą. Buvo žadama imtis ryžtingų priemonių „sutaikyti" visuomenę, įvesti visuotinę demokratinę rinkimų teisę, padidinti darbo užmokestį, riboti darbo dienos trukmę, atiduoti žemę tiems, kurie ją dirba, įgyvendinti kitas socialines reformas. Konsoliduoti visuomenę turėjo padėti ir „didžiosios Italijos" idėja, kuri buvo pateikiama kaip užsienio ir vidaus politikos pagrindinis klausimas.

Fašistų partijos įtaka visuomenės nuotaikoms tolydžio plėtėsi ir didėjo. Kilus visuotiniam streikui ir vyriausybei nebevaldant socialinių procesų, fašistai 1922 m. rudenį organizavo 40 tūkstančių juodmarškinių žygį iš Neapolio į Romą.[163] Karalius Viktoras Emanuelis paskyrė B. Mussolini vyriausybės vadovu ir pavedė sudaryti ministrų kabinetą. Atsižvelgiant į tai, kad pagal galiojantį Alberto Statutą vyriausybė turėjo turėti Italijos parlamento – Deputatų rūmų pasitikėjimą, pirmoji B. Mussolini vyriausybė tada dar buvo sudaryta koaliciniais pagrindais.

Žodžiu, reikia konstatuoti akivaizdų faktą, kad B. Mussolini vadovaujami fašistai į valdžią atėjo įvykus netiesioginiam valstybės ar kariniam perversmui. Taip atsitiko dėl to, kad juos rėmė daugelis politinių partijų ir organizacijų. Fašistinis režimas teisiškai buvo įforminamas išleidžiant atitinkamus teisės aktus ir, kaip jau minėta, formaliai netobulinant Alberto Statuto. Štai 1923 m. B. Mussolini pavyko

---

[163] Tas pats pasakytina ir apie neįtikėtiną ir itin sėkmingą Musolini elgseną 1922 m. spalį. Pats prisidėjęs prie suirutės, dėl kurios kilo visuotinis streikas, jis nusiuntė karaliui telegramą su ultimatumu paskirti jį ministru pirmininku. Karaliui derėjo nepaisyti tos telegramos, bet jis neatlaikė. Musolini neužgrobė valdžios – jis tik pagrasino tai padaryti, tad kilus dar didesnės suirutės grėsmei Italijos demokratai pasidavė. „Žygis į Romą... tebuvo maloni kelionė traukiniu, po kurios buvo surengta menkutė demonstracija – visa tai padaryta kuo aiškiausiai paprašius monarchui". Taigi Dučė parodė, kad įmanoma nuversti liberaliją demokratiją ir pradėti antrą siaubingo Europos „totalinio karo" raundą (Norman D. Europa. Istorija / Iš anglų kalbos vertė L. Tamas ir V. Petrukaitis. Vilnius: Vaga, 2002. P. 946).

paveikti Italijos parlamentą ir šis priėmė naują rinkimų įstatymą. Remiantis šiuo aktu du trečdaliai deputatų mandatų turėjo atitekti nacionaliniam sąrašui tos politinės partijos, kuri per rinkimus gavo santykinę rinkėjų balsų daugumą. Likusi, t. y. vieno trečdalio mandatų dalis, buvo paskirstoma kitoms politinėms partijoms pagal rinkimų apygardas remiantis proporcinių rinkimų sistemos principu. Šio įstatymo politinis veiksmingumas buvo akivaizdus: fašistai gavo 72 proc. deputatų mandatų, o valstybinis politinis režimas evoliucionavo autoritarinės, o vėliau – totalitarinės sistemos link. Dėl parlamentinės demokratijos krizės nyko opozicija, be kurios negali funkcionuoti nė viena demokratinė sistema. Nužudžius socialistų lyderį deputatą Dž. Mateoči, iškėlusį rinkimų rezultatų klastojimo klausimą, opozicija pasitraukė iš parlamento. 1925 m. B. Mussolini sudarė vienpartinę vyriausybę, o 1926 m. buvo priimti ypatingieji įstatymai, kuriais buvo teisiškai legitimizuota fašistinė diktatūra.

1925 m. gruodžio 24 d. parlamentas priėmė įstatymą „Dėl vyriausybės vadovo įgaliojimų“, pagal kurį vykdomoji valdžia buvo sutelkta ministro pirmininko rankose. Už ją jis jau buvo atskingas ne parlamentui, o išimtinai karaliui. Apie ministrus čia buvo kalbama tiek, kad jie atsako ne tik karaliui, bet ir ministrui pirmininkui. Šitaip įstatymas ne tik atėmė iš parlamento jo turėtą teisę kontroliuoti vyriausybės veiklą, bet ir, nustatydamas, kad be jo sutikimo joks klausimas negalėjo būti įtrauktas į abejų rūmų parlamento darbotvarkę, pavedė ministrui pirmininkui kontroliuoti visus parlamento reikalus. Tituluojamas vadu *(duče),* B. Mussolini faktiškai virto nekontroliuojamu vykdomosios valdžios vadovu.[164]

Praėjus vos keletui dienų, 1926 m. sausį, vyriausybės vadovui buvo suteiktos plačios teisės leisti įstatymus. Įstatyme „Dėl vykdomosios valdžios teisės leisti teisės normas“[165] buvo numatyta, kad įstatymus gali leisti parlamentas ir vykdomoji valdžia. Štai vyriausybės vadovas galėjo „esant primygtiniam ir besąlygiškam“ būtinumui priimti dekretus – įstatymus, kurie savo galia buvo tolygūs parlamento leidžiamiems įstatymams.

Plėtojant ir įgyvendinant korporacinės politinės sistemos organizavimo modelį pradėta įgyvendinti tokia valstybės formos doktrina,

[164] Maksimaitis M. Užsienio teisės istorija: vadovėlis. Vilnius: Justitia, 1998. P. 441.
[165] Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. 1925. Nr. 311.

kurią 1927 m. pasiūlė Didžioji fašizmo taryba[166] ir kuri buvo išdėstyta partijos programoje. Šioje programoje įtvirtintas pagrindinis tikslas – sukurti socialinės taikos valstybę, kuri būtų paremta socialinių klasių bendravimu. Toks bendradarbiavimas turėjo būti užtikrinamas pasitelkiant korporacijų, t. y. verslininkų ir darbininkų susivienijimų, sistemą. Korporacijų struktūroje pagrindinį vaidmenį turėjo vaidinti Korporacijų nacionalinė taryba.

Politinėje programoje deklaruojami siekiai buvo įtvirtinami teisinėje sistemoje: 1926 m. priimtas įstatymas „Dėl kolektyvinių darbo santykių teisės organizacijos“, o 1927 m. – teisės dokumentas, pavadintas „Darbo chartija“. Socialiniams politiniams tikslams siekti buvo įsteigtos 22 korporacijos, t. y. kolegijos, paritetiniais pagrindais susidedančios iš tos pačios ūkio šakos darbininkų ir verslininkų sindikatų (profsąjungų), taip pat iš Fašistų partijos atstovų. Šios korporacijos turėjo svarstyti gamybos reikalus, darbo dienos ilgumo, darbo užmokesčio, darbo konfliktų sureguliavimo ir kitus aktualius klausimus.

Visas šias organizacijas kontroliavo fašistai, o kitos verslininkų ir profsąjungų asociacijos buvo panaikintos. Korporacijų sistema buvo vertinama kaip valstybės branduolys ir todėl joms buvo suteiktos reikšmingos socialinės funkcijos. Štai 1926 m. buvo įkurta Korporacijų reikalų ministerija. Ministerija atliko funkcijas, kurias anksčiau vykdė Darbo, Pramonės ir Žemės ūkio ministerijos. Korporacijų reikalų ministerijai vadovavo B. Mussolini, derindamas šias pareigas su ministro pirmininko, vidaus reikalų, užsienio reikalų ministrų funkcijomis. Jo rankose taip pat buvo ir trys karinio pobūdžio ministerijos (Karinio jūrų laivyno, Karinės aviacijos, Sausumos ginkluotųjų pajėgų). Korporacijų sistema galutinai susiformavo po to, kai 1930 m. gegužės 9 d. buvo paskelbta Italijos imperija.

1928 m. pradžioje parlamentui buvo pateiktas ir labai greitai be diskusijų priimtas įstatymas „Dėl politinės atstovybės reformos“. Šiuo įstatymu iš esmės buvo paneigtas tautos suvereniteto principas, atsisakyta patirties sprendžiant politinio atstovavimo klausimą. Rinkimų teisė buvo pripažinta vyrams, sulaukusiems 21 metų amžiaus, o vedu-

[166] Didžioji fašizmo taryba buvo paskelbta aukščiausia fašistų partijos ir valstybės institucija, kuriai vadovavo vyriausybės vadovas. Į ją įėjo Italijos parlamento Atstovų rūmų ir Senato pirmininkai, kai kurie patikimiausi ministrai, keletas kitų aukščiausių valdininkų. Tarybos prerogatyvos rėmėsi Fašistų partijos teisine ir politine padėtimi. Ji teikė išvadas konstituciniais klausimais, siūlė kandidatus į ministrų pareigas, preventyviai nagrinėjo ir teikė išvadas dėl svarbiausių teisės aktų projektų.

siems ir turintiems vaikų – 18 metų amžiaus. Tačiau šiai rinkėjų grupei buvo taikomi reikalavimai: mokėti įmokas oficialioms profsąjungoms (sindikatams); mokėti ne mažiau kaip 1000 lirų tiesioginių mokesčių; dirbti valstybės tarnyboje. 100 kandidatų į deputatus turėjo siūlyti fašistinių sąjungų vadovaujantys centrai. Beje, ir šiems centrams buvo nustatyta kvota, t. y. kiek kandidatų galima siūlyti. Štai 24 proc. kandidatų į deputatus galėjo teikti Žemės savininkų konfederacija bei Žemės ūkio darbininkų ir tarnautojų konfederacija. 10 proc. kvota buvo numatyta Pramonininkų konfederacijai bei Pramonės darbininkų ir tarnautojų konfederacijai. Po 6 proc. gavo Prekybininkų konfederacija bei Prekybos sistemos darbininkų ir tarnautojų konfederacija. 10 proc. buvo skiriama jūros ir oro laivyno sritims, 8 proc. – Sausumos transporto konfederacijoms, 3 proc. – bankų savininkų ir šios sistemos tarnautojų sistemai. 20 proc. kandidatų galėjo siūlyti Laisvųjų profesijų ir artistų konfederacija.

Iš 1000 kandidatų, kuriuos teikė minėtos konfederacijos, 400 žmonių sąrašą aprobuodavo Didžioji fašizmo taryba. Toks sąrašas buvo teikiamas rinkėjams balsuoti. Atsižvelgiant į tai, kad šalyje buvo uždraustos opozicinės politinės partijos, toks deputatų korpuso formavimas ir deputatų rinkimai buvo akivaizdus socialinis politinis farsas.

1938 m. Italijos parlamento Atstovų rūmai buvo panaikinti, o vietoje jų įsteigti Fašistinių organizacijų ir korporacijų rūmai, kurių nariai buvo asmenys, užimantys atitinkamas pareigybes partinio ir valstybinio valdymo kolegialiose institucijose. Šie atstovai buvo skiriami B. Mussolini aktu. Tuo metu nustojo veikti ir aukštieji parlamento rūmai – Senatas. Kaip ir kitose valstybėse (pvz., Vokietijoje) Fašistų partija suaugo su valstybės aparatu, virto jos neatskiriama dalimi, šerdimi. Atsisakius partijos suvažiavimų, įstatus pradėjus tvirtinti karaliaus dekretu, skiriant partijos sekretorių taip pat karaliaus dekretu (vyriausybės vadovo teikimu), susiformavo vertikali partinė valstybinė hierarchija, kurios viršuje buvo *dučė*. Partinės valstybinės struktūros buvo panašiai formuojamos ir žemesnėse valdymo grandyse.

Funkcionuojant B. Mussolini vadovaujamai totalitarinei sistemai pavyko išspręsti valstybės ir Bažnyčios santykių konfliktą, kuris truko nuo 1870 iki 1929 m. Popiežius Pijus XI ir Italijos vyriausybė priėmė susitarimą, pagal kurį sukurta Popiežiaus valdoma valstybė – Vatikanas. Katalikybė pripažinta Italijos valstybine religija, valstybė skyrė Popiežiui daugiau finansų, o Popiežius pripažino Italijos valstybės vieningumą ir atsisakė dalyvauti politiniame jos gyvenime.

Apibendrinant tarpukario Italijos valstybės politinės raidos pagrindinius bruožus galima teigti, kad totalitarizmas Italijoje nepasiekė tokio lygio, kuris įsitvirtino fašistų valdomoje Vokietijoje: nebuvo įsteigtos koncentracijos stovyklos, nebuvo visuotinai fiziškai susidorojama su opozicija. Tačiau Italijos totalitarizmo agresyvumas užsienio politikoje ypač išryškėjo per Italijos ir Abisinijos karą, kurio pradžia vertinama kaip Antrojo pasaulinio karo preliudija. Šis karas, kuriame Italija kovojo drauge su Vokietija ir Japonija, suvaidino lemiamą vaidmenį Italijos ir joje įsitvirtinusio politinio režimo istorijoje. Italija karą buvo priversta baigti pirmoji – 1943 m. vasarą Siciliją užėmė anglų ir amerikiečių kariuomenė. B. Mussolini vadovaujama vyriausybė buvo nušalinta, o pats vadovas karaliaus nurodymu suimtas. Netrukus vokiečių kariai *ducę* išlaisvino, o A. Hitlerio pavedimu buvo sudaryta nauja Šiaurės Italijos teritorijos, kurią kontroliavo vokiečiai, vyriausybė. Tai buvo marionetinė struktūra, ji visiškai priklausė nuo Vokietijos. Ši struktūra gyvavo iki 1945 m. balandžio, o B. Mussolini sušaudė Italijos partizanai.

V

Italijos Respublikos Konstitucijos esminiai bruožai. **Konstitucijos socialinės politinės prielaidos, rengimas ir priėmimas.** Antrojo pasaulinio karo pabaigoje politinė padėtis Italijoje pasikeitė iš esmės. Pasipriešinimo judėjimas, aktyviai veikęs okupacijos metu, atkūrė istoriškai uždraustas tradicines Italijos politines partijas. Šių partijų įkurtas antifašistinis blokas nukreipė savo pastangas demokratizuoti politinius institutus ir iš esmės pertvarkyti valstybės valdymo sistemą. Italijos dalinės okupacijos metu išlaisvintoje teritorijoje I. Bonomi vadovaujama vyriausybė dekretu suteikė rinkimų teisę moterims.

Vienas iš svarbiausių šaliai iškilusių klausimų buvo monarchijos ateitis. Kairieji buvo tradiciškai nusistatę prieš monarchiją, be to, ji susikompromitavo bendradarbiaudama su fašistiniu režimu. Krikščionių demokratų ir liberalų nuomonės buvo pasidalijusios pusiau. Netgi tie žmonės, kurie kadaise monarchiją rėmė, dabar laikė ją pažangos kliuviniu. Socialistų ir Veiksmo partijos buvo prieš karalių. Komunistai iš principo buvo prieš monarchiją, bet pasiskelbė esą pasirengę ieškoti kompromiso ir atidėti sprendimą vėlesniam laikui. Per 1946 m. birželio 2 d. referendumą 54,3 proc. italų balsavo už respubliką. Monarchiją palaikė netikėtai daug žmonių, ypač pietuose, kur ji ir toliau buvo

prie širdies didžiumai balsuotojų. Popiežius Pijus XII kvietė „pasirinkti krikščioniškosios civilizacijos šalininkus ir priešus“. Italija buvo paskelbta respublika, karalius Umberto II (karaliaus Emanuelio III teisių perėmėjas) išvyko į Portugaliją ir Savojų dinastija liovėsi valdžiusi Italiją.[167]

Kartu su referendumu vyko rinkimai į Steigiamąjį susirinkimą, kuris turėjo priimti naują Italijos Respublikos Konstituciją. Rinkimai į Steigiamąjį susirinkimą buvo organizuojami 32 rinkimių apygardose pagal proporcinę rinkimų sistemą. Turėjo būti išrinkti 573 deputatai, tačiau Bolcanos provincijoje ir Triesto-Venecijos Džulijos-Zara apygardoje rinkimai neįvyko, todėl buvo išrinkti 556 Steigiamojo susirinkimo deputatai. Daugiausia balsų gavo tos politinės partijos, kurios aktyviai dalyvavo Pasipriešinimo judėjime[168]. Įstatyme buvo numatyta, kad pagrindinis susirinkimo tikslas – priimti Konstituciją, o darbo trukmė – ne ilgiau kaip 8 mėnesiai. Susiklosčius atitinkamoms sąlygoms Steigiamasis susirinkimas dirbo daug ilgiau. Steigiamojo susirinkimo darbas ne kartą buvo tęsiamas, nes nė viena politinė partija neturėjo absoliučios balsų daugumos ir priimti sprendimus buvo sudėtinga.

Konstitucijos projektui parengti buvo sudaryta 75 narių komisija pagal Steigiamajame susirinkime atstovaujamų politinių partijų proporcijas. Komisijai vadovavo M. Ruini. Buvo sudarytos trys komisijos pakomisės: dėl piliečių teisių ir pareigų; dėl valstybės konstitucinių pagrindų; dėl ekonominių ir socialinių santykių. Parengtą pirminį tekstą redagavo 18 narių komitetas, sudarytas iš visų politinių grupių atstovų. Konstituciją svarstyti Steigiamasis susirinkimas pradėjo 1947 m. kovo 4 d. ir svarstė iki metų pabaigos. 1947 m. gruodžio 22 d. Steigiamasis susirinkimas pritarė Konstitucijai. Už šį sprendimą balsavo 453 deputatai, o prieš – 62. Gruodžio 27 d. Italijos Respublikos Konstituciją promulgavo laikinasis valstybės vadovas E. Nikola[169], o 1948 m. sausio 1 d. Italijos Pagrindinis įstatymas įsigaliojo. Atsižvelgiant į Konstitucijos įsigaliojimo datą ji neretai vadinama kaip 1948 m. Konstitucija. Konstitucijos priėmimas ir įsigaliojimas lėmė esminę politinę teisinę reformą.

Pagal Konstituciją buvo organizuoti nauji parlamento rinkimai. At-

---

[167] Laqueur W. Europa mūsų laikais. 1945–1992 / Iš anglų kalbos vertė A. Sabonis. Vilnius: Amžius, 1995. P. 66–67.

[168] Steigiamajame susirinkime Krikščionių demokratų partija turėjo 35,2 proc. deputatų mandatų, socialistai – 20,7 proc., komunistai – 19,7 proc.

[169] Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. 1947. Nr. 298, ediz. straord. Costituzione della Repubblica, Roma, Camera dei deputati, Segretariato generale, marzo, 1975.

stovų rūmai buvo renkami pagal partinius sąrašus skaičiuojant taip, kad vienam deputatui tektų 80 tūkst. gyventojų arba apygarda, turinti daugiau kaip 40 tūkst. gyventojų. Senatas buvo renkamas pagal sritis taip, kad vienam senatoriui tektų 200 tūkst. gyventojų arba apygarda, kurioje yra daugiau kaip 100 tūkst. gyventojų. Be to, 106 Senato narius skyrė prezidentas. Senatoriais galėjo būti paskirti Steigiamojo susirinkimo deputatai, kurie atitiko senatoriams keliamus reikalavimus pagal rinkimų įstatymą ir kurie buvo: Ministrų Tarybos arba įstatymų leidimo susirinkimų pirmininkai; paleisto Senato nariai; ne mažiau kaip tris kartus renkami įstatymų leidimo susirinkimų, taip pat ir Steigiamojo susirinkimo nariais; netekę deputato mandato 1926 m. lapkričio 9 d. Deputatų rūmų posėdyje; atlikę ne mažesnę kaip penkerių metų laisvės atėmimo bausmę pagal Valstybės gynimo ypatingojo fašistų tribunolo nuosprendžius.

Konstitucijos pereinamuosiuose ir baigiamuosiuose nuostatuose uždrausta bet kokia forma atkurti Fašistų partiją. Aktyvioji ir pasyvioji rinkimų teisė atsakingiems vadovams galėjo būti suvaržyta iki penkerių metų fašistinio režimo. Nustatyta, kad Savojos dinastijos nariai ir jų palikuonys nėra rinkėjai, jie negali eiti oficialių arba renkamų pareigų. Buvusiems Savojų dinastijos vyriškosios lyties karaliams, jų sutuoktiniams ir palikuonims uždrausta įvažiuoti į Italijos teritoriją ir joje būti, o visas šių asmenų turtas atitenka valstybei. Visi kilmingumo titulai nebepripažįstami.

Italijos Respublikos Konstitucijoje atsispindi politiniai kompromisai, pasiekti rengiant skirtingų ideologijų politinių partijų projektą. Šis bruožas ypač akivaizdus vertinant tas Konstitucijos nuostatas, kuriose įtvirtinti valstybės politiniai socialiniai ypatumai, piliečių teisės ir pareigos.

Nors negalima teigti, kad 1947 m. gruodžio 22 d. Italijos Respublikos Konstitucija tęsė Alberto Statuto konstitucinę tradiciją, tačiau kai kurie konstitucinio reguliavimo fragmentai rodo, kad Italijos konstitucionalizmo istorinė patirtis nebuvo visiškai atmesta. Tai atsispindi kai kurių konstitucinių nuostatų turinyje.

Tautos suvereniteto įgyvendinimo konstitucinės formos. Konstitucijoje skelbiama, kad suverenitetas priklauso Tautai, jis įgyvendinamas Konstitucijoje numatytais būdais ir neperžengiant nustatytų ribų.

Esminė Tautos prerogatyva reiškiant savo politines galias – parlamento sudarymas. Parlamento nariai (deputatai ir senatoriai) renkami remiantis visuotine, lygia, tiesiogine rinkimų teise ir slaptu balsavi-

mu. Nė viena kita valstybės mechanizmo dalis tokiu pagrindu neįgyja savo konstitucinių įgaliojimų. Vadinasi, vienintelis Tautos suvereniteto reiškėjas yra atstovaujamoji institucija – parlamentas, kuris pagal Konstituciją vienintelis įgyvendina savo pagrindines priedermes – leisti įstatymus ir kontroliuoti vykdomąją valdžią. Visi piliečiai turi teisę kreiptis į parlamentą su peticijomis reikalaudami priimti atitinkamus įstatymus ir išdėstyti visuomeninius poreikius. Konstitucinėje sistemoje įtvirtinta ir Tautos įstatymų leidimo iniciatyvos teisė: ne mažiau kaip 50 tūkst. rinkėjų gali pateikti parlamentui pastraipsniui parengtą įstatymo projektą.

Konstitucijoje ir 1970 m. gegužės 25 d. įstatyme (su vėlesniais pakeitimais)[170], reguliuojančiame referendumų ir Tautos įstatymų leidimo iniciatyvos teisės įgyvendinimo tvarką, numatyta, kad parlamento teisę leisti įstatymus gali vykdyti ir Tauta. Tai atsitinka tada, kai 500 tūkst. rinkėjų arba 5 sričių tarybos pateikia siūlymą visiškai arba iš dalies panaikinti įstatymą ar kitą teisės aktą, turintį įstatymo galią (naikinamasis referendumas). Tiesa, toks referendumas draudžiamas, jeigu teikiamas pasiūlymas dėl mokesčių ir biudžeto, amnestijos ir malonės, taip pat dėl tarptautinių sutarčių ratifikavimo. Referendumai gali būti organizuojami ir dėl įstatymų, kuriais keičiama Konstitucija, taip pat dėl konstitucinių įstatymų, jeigu per 3 mėnesius po jų paskelbimo referendumo reikalauja penktadalis Deputatų rūmų ar Senato narių, 500 tūkst. rinkėjų ar penktadalis sričių tarybų. Tokie referendumai negali būti rengiami, jeigu antrajame balsavimo ture įstatymas buvo priimtas dviejų trečdalių abejų rūmų parlamento narių balsų dauguma.

Tautos suvereniteto užtikrinimo garantija yra ir valstybės valdžių atskyrimo principo įgyvendinimas konstitucinėje sistemoje. Nors šis principas formaliai nedeklaruojamas Konstitucijoje, tačiau reali valstybės valdžios sistema grindžiama trimis valstybės valdžios grandimis – įstatymų leidimo, vykdomąja ir teismine. Be to, veikia Konstitucinis Teismas, įgyvendinantis įstatymų konstitucinio teisėtumo tikrinimo funkciją. Konstitucijoje nustatytos kiekvienos valstybės valdžios galių ribos ir pagrindinės funkcijos.

Italijos Respublika ir Europos Sąjunga. Su Tautos suverenitetu sietinas klausimas dėl valstybės dalyvavimo Europos Sąjungos ir tarptautinių organizacijų veikloje. Italijos Respublikos Konstitucijoje

[170] Gazzetta Ufficiale della Repubblika Italiana 15 06 0970. Nr. 147.

įtvirtinti pagrindiniai principai, kuriais remiantis šalis dalyvauja tarptautiniuose teisiniuose santykiuose ir eurointegraciniuose procesuose. Konstitucijos 10 straipsnyje skelbiama, kad Italijos teisėtvarka derinama su visuotinai pripažintomis tarptautinės teisės normomis, o 11 straipsnyje deklaruojama, jog Italija abipusiškumo pagrindais su kitomis valstybėmis sutinka apriboti suverenitetą tiek, kiek tai būtina tautų taiką lemiančiai tvarkai ir teisingumui užtikrinti. Toliau pažymima, kad Italija skatina tarptautines organizacijas, kurios siekia šių tikslų, ir yra joms palanki. Taigi galima konstatuoti, kad Italijos Konstitucijos normos užtikrina valstybės atvirumą ir sudaro konstitucines prielaidas šalies teisėtvarkoje perimti tarptautinėje teisėje pripažintas vertybes. Šios konstitucinės nuostatos yra universalaus pobūdžio, todėl, kitaip nei daugeliui kitų Europos valstybių, Italijai nereikėjo spęsti klausimų dėl Konstitucijos suderinimo su Europos Sąjungos plėtrą grindžiančiomis sutartimis. Kita vertus, šiomis normomis nereguliuojama, kaip turi būti sprendžiamos nacionalinės ir tarptautinės teisės sąveikos problemos, t. y. konstituciniu ar žemesniu teisiniu lygmeniu. Kai kuriuos šių klausimų sprendimo būdus yra numatęs Konstitucinis Teismas. Viename iš savo sprendimų Teismas teigė, kad Konstitucijos 10 straipsnyje įtvirtintas nacionalinės teisėtvarkos automatiškas derinimas su tarptautinės teisės normomis jokiu būdu negali pažeisti Italijos konstitucinės organizacijos, nes šis derinimas įgyvendinamas šalies konstitucinėje sistemoje, o jos pagrindas yra liaudies suverenitetas ir griežta Konstitucijos keitimo tvarka.[171] Kitaip sakant, Italijoje pripažįstama tarptautinės teisės normų viršenybė tiek, kiek ji nežeidžia pagrindinių Konstitucijos principų.

Konstitucinė norma apie suvereniteto ribojimo prielaidas yra tas teisinis pagrindas, kuriuo grindžiamas Italijos dalyvavimas Europos Sąjungoje, tačiau politinėje teisinėje tikrovėje Europos Sąjungos teisės ir Italijos teisinės sistemos derinimas yra sudėtingas ir prieštaringas procesas. Tačiau pabrėžtina ir tai, kad Italijos teisinėje sistemoje sukurtos visos politinės teisinės prielaidos šiems klausimams spręsti. Šiame kontekste reikšmingą vaidmenį vaidina ir Konstitucinis Teismas. Štai interpretuodamas Konstitucijos 11 straipsnį Teismas konstatavo, kad nacionalinė teisė negali veržtis į tas sritis, kurios priklauso Europos Sąjungos teisiniam reguliavimui. Nacionalinės teisės normos galioja tol, kol Europos Sąjunga pagal savo kompetenciją sureguliuoja

[171] Luciani M. Italie // Les constitutions nationales a l'epreuve de I Europe Sous la direction de J.–Cl. Masclet et D. Maus P. 1993. P. 167.

atitinkamus santykius. Europos Sąjungos tiesioginio veikimo normų ir nacionalinės teisės normų konfliktus sprendžia bendrosios jurisdikcijos teismų teisėjai, atsižvelgdami į Europos Sąjungos teisės reikalavimus ir taip išvengdami įstatymų konstitucingumo vertinimo.[172]

Italijos parlamentas, siekdamas aktyviau dalyvauti Europos Sąjungos teisinėje politikoje, Deputatų rūmuose įkūrė Europos Sąjungos komisiją, kurios darbe dalyvauja ir Europos Parlamento deputatai, atstovaujantys Italijos Respublikai. Tokia pati komisija veikia ir Senate. Siekdamas užtikrinti Italijos dalyvavimo Europos Sąjungos teisėkūroje viešumą, parlamentas yra nustatęs atitinkamas procedūras. Visi vyriausybės nariai privalo pranešti rūmams apie Europos Sąjungos aktų projektus, o rūmai formuluoja savo poziciją jų atžvilgiu. Kas pusmetį vyriausybė privalo pateikti parlamentui išsamius pranešimus apie Italijos dalyvavimą Europos Sąjungos teisės normų kūrimo veikloje.

Socialinės valstybės požymiai. Vienas būdingiausių Italijos Respublikos Konstitucijos bruožų, išskiriantis ją iš kitų tuo laikotarpiu priimtų konstitucijų, yra tas, kad joje nustatyta tokia visuomenės ekonominė sistema, kuri pagrįsta įvairiomis nuosavybės formomis ir labai riboja privatinę nuosavybę. Nors Konstitucijoje privatinės nuosavybės neatsisakoma, tačiau liberalizmas privačios nuosavybės socialiniuose santykiuose nedeklaruojamas ir nevaržomas. Konstitucijoje nėra normų, kuriose nuosavybė būtų skelbiama šventa ir neliečiama.

Maža to, Konstitucijos 1 straipsnyje pabrėžiama, kad Italija – demokratinė Respublika, besiremianti darbu. Šis valstybės socialinės paskirties aspektas plėtojamas ir kituose konstituciniuose nuostatuose. Antrame straipsnyje deklaruojamas Respublikos reikalavimas, kad žmonės vykdytų pareigas, pagrįstas politiniu, ekonominiu ir socialiniu solidarumu. Valstybė pripažįsta visų piliečių teisę į darbą, laiduoja sąlygas, kurios užtikrina šios teisės realumą, taip pat saugo visas darbo formas ir jų naudojimą. Respublika rūpinasi darbuotojų rengimu ir jų profesinės kvalifikacijos kėlimu. Konstitucijoje, plėtojant darbo apsaugos socialines ekonomines garantijas, įtvirtinama darbuotojo teisė į atlyginimą, atitinkantį darbo krūvį ir kokybę, ir visais atvejais – į atlyginimą, kuris užtikrintų jam ir jo šeimai laisvą, pasiturintį gyvenimą. Ilgiausia darbo dienos trukmė nustatoma įstatymu. Darbuotojas turi teisę į kiekvienos savaitės poilsį, taip pat į kasmetines atostogas, kurių jis negali atsisakyti.

---

[172] Sorrentino F. Le fonti del diritto // Manuale di diritto pubblico. Bologna, 1994. P. 189, 123–124.

Teisė į darbą, jo socialinė reikšmė bei asmens garantijos netekus darbo plėtojamos daugelyje konstitucinių normų, kurių visuma sudaro prielaidas teigti, kad Konstitucijos leidėjas, nuosekliai formuluodamas konstitucinę darbo santykių politiką, išreiškė Italijos visuomenės socialinius lūkesčius, kurie neišvengiamai diktavo atitinkamą socialinę politiką. Žodžiu, dar kartą galima pabrėžti, kad darbuotojų apsaugos kryptis yra reiškiama daugelyje Konstitucijos normų ir sudaro bendrą konceptualią sistemą: kiekvienas pilietis, nemokantis dirbti arba netekęs būtinų pragyvenimo lėšų, turi teisę į socialinę paramą ir aprūpinimą; darbuotojai turi teisę į tai, kad jiems būtų numatytos ir užtikrintos lėšos gyvenimo reikmėms nelaimės, ligos, invalidumo, senatvės ir nuo jų nepriklausomo nedarbo atveju.

Teisės į darbą klausimas Italijos Respublikos Konstitucijoje siejamas su nuosavybės socialiniais santykiais, įtvirtintais daugelyje konstitucinių normų. Nuosavybės konstitucinė koncepcija reiškiama tokiomis apibendrinančiomis nuostatomis: 1) nuosavybė gali būti valstybinė, kooperatinė ir privati, o ekonominės vertybės priklauso valstybei, bendruomenėms ir privatiems asmenims; 2) įstatymu pripažįstama ir garantuojama privati nuosavybė, kuri nustato nuosavybės įgijimo ir naudojimo būdus, taip pat jos ribas siekiant užtikrinti nuosavybės socialinę funkciją ir nuosavybės prieinamumą visiems. Įstatyme numatytais atvejais privati nuosavybė gali būti paimama bendriems interesams užtikrinant kompensacijų išmokėjimą; 3) privati ūkinė veikla yra laisva, tačiau ji negali prieštarauti visuomeniniam naudingumui arba daryti žalą žmogaus saugumui, laisvei ir orumui; 4) siekiant visuomeninio (viešojo) naudingumo pripažįstamos prielaidos įstatymu įtvirtinti arba atlyginant perduoti valstybei, visuomeninėms įstaigoms, darbuotojų susivienijimams ar vartotojams atitinkamas įmones, priklausančias pagrindinėms viešosioms tarnyboms, energijos šaltiniams ar užimančias monopolinę padėtį, jeigu tai lemia svarbūs visuomeniniai interesai; 5) siekiant užtikrinti racionalų žemės eksploatavimą ir teisingus socialinius santykius, įstatyme gali būti nustatomos atitinkamos pareigos, susijusios su žemės privačios nuosavybės įgyvendinimu: numatomos nuosavybės teisės ribos, skatinama nedidelė ir vidutinė žemės nuosavybė, palaikomas stambių žemėvaldų ir gamybinių vienetų rekonstravimas ir reorganizavimas; 6) valstybė pripažįsta kooperacijos socialinę funkciją, kuri grindžiama tarpusavio pagalba ir kuria nesiekiama privačios spekuliacijos tikslų; 7) įstatyme gali būti numatytos priemonių programos ir kontrolė, kuriomis remiantis viešoji ir

privati ekonominė veikla gali būti nukreipiama ir koordinuojama vadovaujantis socialiniais tikslais; 8) Konstitucijoje nustatoma valstybės pareiga šalinti ekonomines ir socialines kliūtis, kurios faktiškai varžo piliečių laisvę ir lygybę, trukdo asmenybei visapusiškai tobulėti ir realiai visiems darbuotojams dalyvauti šalies politinėje, ekonominėje ir socialinėje organizacijoje.

Konstitucinės normos, kurių visuma leidžia teigti apie valstybės socialinę orientaciją, sukonkretinamos įstatymuose, jų poįstatyminiuose teisės aktuose. Antai 1970 m. gegužės 20 d. buvo priimtas įstatymas, kuriuo buvo patvirtintas dirbančiųjų statutas – Dirbančiųjų laisvės ir orumo, profsąjungų laisvės ir veiklos gamyboje nuostatai ir Įdarbinimo nuostatai.[173]

IV

Valstybės valdžios institucijų konstitucinio statuso pagrindai. Parlamentas, įstatymų leidyba, teisės šaltiniai. Akivaizdu, kad Italija pagal valdymo formą priskirtina parlamentinių respublikų grupei. Tai patvirtina ne tik konstitucinių normų išdėstymo sistema,[174] bet ir turinys, valstybės valdžių ir jų institucijų kompetencija, įgaliojimai, jų konstitucinės sąveikos pobūdis. Taigi galiojančioje Italijos Respublikos Konstitucijoje prioritetas teikiamas parlamentinei demokratijai, kurios doktrina materializuojama konstitucinėse normose, konstituciniuose ir paprastuose įstatymuose ir, aišku, Konstitucinio Teismo aktuose.

Pažymėtina, kad, kitaip nei kai kurių kitų Europos valstybių, Italijos Respublikos Konstitucijoje parlamento kompetencija išdėstyta bendrais bruožais, neribojama konkrečiu ir baigtiniu įgaliojimų sąrašu. Iš Konstitucijos išplaukia, kad pagrindinės parlamento funkcijos yra šios: įstatymų leidimas; valstybės biudžeto priėmimas ir jo vykdymo kontrolė; vyriausybės veiklos politinė kontrolė; valstybės institucijų sudarymas. Parlamentas taip pat sprendžia klausimus dėl karo padėties įvedimo, tarptautinių sutarčių ratifikavimo, visiškos ar dalinės amnestijos paskelbimo. Parlamento rūmai gali sudaryti įvairias komisijas ištir-

---

[173] Italija: Konstitucija i zakonodatelnyje akty / Pod red. V. A. Tumanova. Moskva: Progress, 1988. S. 357–372.

[174] Parlamento konstitucinis statusas Konstitucijoje išdėstomas iškart po struktūrinių dalių, kuriose apibrėžiami pagrindiniai principai, pilietiniai, etiniai socialiniai, ekonominiai, politiniai santykiai, ir tik tada konstituciškai apibūdinamos kitos valstybės valdžios bei jų institucijos.

ti klausimus, kurie yra viešųjų interesų sritis. Tokių komisijų veiklos pobūdis, kompetencijos ribos smulkiau nereglamentuojamos.

Parlamento rinkimų tvarka. Pokarinėje Italijoje rinkimų teisės pagrindai buvo suformuluoti 1948 m. įstatymais.[175] Vėliau šie įstatymų aktai buvo tobulinami.[176] Atkreipiant dėmesį į tai, kad pokarinėje Italijoje ilgą laiką parlamento rūmų nariai (deputatai ir senatoriai) buvo renkami proporcinės rinkimų sistemos pagrindu, pabrėžtina, kad 1993 m., priėmus naujus rinkimų teisę reglamentuojančius teisės aktus, buvo pereita prie mišriosios rinkimų sistemos.

Pagal Konstituciją rinkėjai yra visi piliečiai (vyrai ir moterys), kuriems yra suėję 18 metų. Senato rinkimuose aktyviąją rinkimų teisę turi 25 metų amžiaus piliečiai. Balsavimas yra asmeniškas, lygus, laisvas ir slaptas. Rinkėjas turi gyventi rinkimų apygardos teritorijoje. Neleidžiama balsuoti paštu arba pagal įgaliojimą. Rinkimų teisė gali būti apribota tik asmens civilinio neveiksnumo atveju arba priėmus jo atžvilgiu apkaltinamąjį nuosprendį. Pavyzdžiui, bankrutavę asmenys netenka rinkimų teisės iki penkerių metų, rinkimuose nedalyvauja asmenys, atliekantys laisvės atėmimo bausmę. Beje, Italijos rinkimų įstatymuose numatytos kai kurios priemonės daryti poveikį absenteizmo reiškiniui – komunos meras gali viešai paskelbti sąrašą rinkėjų, kurie be priežasties vengė dalyvauti rinkimuose. Jokių kitų poveikio priemonių tokiems piliečiams, išskyrus minėtąsias, netaikoma.

Deputatu gali būti renkamas 25 metų rinkėjas, o senatoriumi – 40 metų. Asmuo gali būti tik vienerių parlamento rūmų nariu. Nustatyti ir kiti pasyviosios rinkimų teisės ribojimai. Parlamento nariai negali būti: Konstitucinio Teismo teisėjais, Ekonomikos ir darbo nacionalinės tarybos nariais, sričių tarybų nariais, komunų merais, prefektais, viceprefektais, policijos sistemos valdininkais, vyriausybės atstovais srityse, vyriausybės nariais, ginkluotųjų pajėgų aukštaisiais karininkais, apygardų magistratais, diplomatais, konsulais, vicekonsulais. Įstatymuose nustatyti ir kiti darbo ir veiklos ribojimai.

---

[175] 1948 m. vasario 6 d. įstatymas dėl Respublikos Senato rinkimų nuostatų. Žr.: Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. 1948. Nr. 31.

[176] 1967 m. kovo 20 d. Respublikos prezidento dekretas, kuriuo buvo patvirtintas įstatymų jungtinis tekstas apie aktyviąją rinkimų teisę, rinkimų sąrašų sudarymą ir keitimą // Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. 1967. Nr. 106; 1957 m. kovo 30 d. Respublikos prezidento dekretu patvirtintas įstatymas dėl Deputatų rūmų rinkimų // Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. 1957. Nr. 139; 1958 m. vasario 27 d. įstatymas, kuriuo buvo pakeistas 1948 m. vasario 6 d. įstatymas dėl Respublikos Senato rinkimų nuostatų // Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. 1958. Nr. 51.

Į Deputatų rūmus renkama 630 narių remiantis visuotine, lygia, tiesiogine rinkimų teise ir slaptu balsavimu. Organizuojamas vienas rinkimų turas. Šalies teritorija padalijama į 27 rinkimų apygardas, kurių ribos beveik visais atvejais sutampa su atitinkamos srities teritorija. Vietos Deputatų rūmuose paskirstomos rinkimų apygardoms dalijant Respublikos gyventojų skaičių iš 630, o tada – apygardos gyventojų skaičių dalijant iš rinkimų kvotos ir taikant „didžiausio likučio“ taisyklę (Tomo Haero metodas). Taikant proporcinę rinkimų sistemą išrenkama 25 proc. deputatų.

75 proc. Deputatų rūmų deputatų išrenkama pagal mažoritarinę santykinės daugumos sistemą vienmandatėse apygardose, kurios sudaromos atitinkamai padalijant minėtų 27 daugiamandačių rinkimų apygardų teritoriją.

Senatą sudaro 315 renkamų senatorių, kurių trys ketvirtadaliai renkami pagal mažoritarinę santykinės daugumos sistemą vienmandatėse apygardose, o ketvirtadalis – pagal proporcinę sistemą, naudojant V. D'Hondto balsų skaičiavimo metodą. Senato rinkimuose netaikomas rinkimų barjeras dėl minimalaus balsų procento, kurį turi pasiekti politinės partijos, siekiančios dalyvauti mandatų dalybose, sąrašas. Reikia atsižvelgti ir į tai, kad senatoriais yra visi buvę Respublikos prezidentai, jeigu jie neatsistatydina. Be to, Respublikos prezidentas iki gyvos galvos gali paskirti senatoriais 5 piliečius, kurie išgarsino tėvynę nuopelnais visuomeninėje, mokslinėje veikloje, meno ir literatūros srityse. Galima teigti, kad ši nuostata perimta iš Alberto Statuto, kuriame buvo numatyta karaliaus prerogatyva skirti dalį senatorių.

Pagrindiniai parlamento struktūros bruožai. Kaip jau minėta, Italijos parlamentą sudaro dveji rūmai – Deputatų rūmai ir Senatas, kurių kadencijos trukmė – penkeri metai. Italijos Konstitucijos vienas iš bruožų yra tas, kad joje visapusiškiau nereglamentuojami klausimai dėl rūmų tarpusavio santykių, neteikiamas prioritetas kuriems nors rūmams. Kartu pažymėtina, kad Senatas parlamente pagal savo galias yra lygiavertis Deputatų rūmų partneris ir todėl jo įtaka ne tik įstatymų leidyboje, bet ir kitoje parlamento veikloje yra labai reikšminga. Rūmų įgaliojimų laikas gali būti pratęstas tik įstatymu ir tik karo atveju.

Rūmai renkasi pagal „savo teisę“ vasario ir spalio pirmąją darbo dieną. Kadangi parlamento darbo pabaigos data Konstitucijoje nenumatyta, galima daryti išvadą, kad Italijoje laikomasi vadinamosios „nuolatinio parlamento“ doktrinos, pagal kurią parlamentas pats nustato savo darbo laiką. Konstitucijoje tradiciškai neapibūdinama dar-

bo forma – sesija. Be to, rūmai gali susirinkti ypatingąja tvarka rūmų primininkų, Respublikos prezidento arba trečdalio deputatų ar senatorių iniciatyva. Jeigu renkasi vieneri rūmai, renkasi ir kiti.

Rūmų veiklai užtikrinti steigiamos atitinkamos pareigybės ir organizacinės struktūros. Visų narių absoliučia balsų dauguma rūmai priima reglamentus.[177]

Rūmų pirmininkai renkami visų narių dviejų trečdalių balsų dauguma slaptu balsavimu. Jeigu pirmininkas iš pirmojo karto neišrenkamas, organizuojamas antrasis ratas, kuriame užtenka dviejų trečdalių rūmų narių, dalyvaujančių posėdyje, balsų daugumos. Pagrindinės funkcijos: informuoja Respublikos prezidentą ir kitus rūmus apie rūmų prezidiumo sudarymą ir jo sudėtį; atstovauja rūmams ir užtikrina jų tinkamą darbą, reglamento vykdymą ir reikiamą vidaus valdymo tvarką; suteikia rūmų nariams (deputatams ar senatoriams) teisę kalbėti; vadovauja diskusijoms; užduoda klausimus; nustato balsavimo tvarką ir skelbia rezultatus; kontroliuoja, kaip vykdo pareigas kvestoriai ir sekretoriai. Rūmų pirmininko pavaduotojai padeda pirmininkui vykdyti jo pareigas, pavaduoja pirmininką jam nesant ar negalint vykdyti pareigų. Pirmininkas gali savo nuožiūra kviesti pavaduotojus.

Rūmų prezidiumas (*Ufficio di presidenza*) sudaromas visų parlamentinių grupių proporcingo atstovavimo pagrindu. Jam vadovauja posėdžius šaukia ir rūmų pirmininkas. Rūmų prezidiumo nriai taip pat yra rūmų pirmininko pavaduotojai, kvestoriai ir sekretoriai. Prezidiumas tvirtina rūmų biudžeto projektą ir jo vykdymo ataskaitą, skiria rūmų generalinį sekretorių, nustato rūmų vidaus valdymo, finansų naudojimo, įvairių tarnybų funkcionavimo taisykles, skiria drausmines nuobaudas ir skatinimo priemones rūmų tarnybų darbuotojams, sprendžia rūmų grupių darbo organizavimo klausimus. Visi prezidiumo sprendimai įforminami rūmų pirmininko dekretais.

*Kvestoria*i yra rūmų tarnautojai, o jų pagrindinės funkcijos – užtikrinti tinkamą rūmų valdymą, atitinkamų taisyklių ir pirmininko nurodymų vykdymą. Jie taip pat kontroliuoja rūmų išlaidas, rengia rūmų biudžeto projektą ir vykdymo ataskaitą. Kvestoriai prižiūri, kaip laikomasi protokolo taisyklių ir užtikrina tvarką, kurios turi būti laikomasi rūmų posėdžių metu, bei vykdo kitas reglamente numatytas funkcijas.

---

[177] 1971 m. vasario 18 d. Deputatų rūmų reglamentas // Gazzetta Ufficiale della Repubblika Italiana. 1971. Nr. 53; 1971 m. vasario 17 d. Respublikos Senato reglamentas // Gazetta Ufficiale della Repubblika Italiana. 1971. Nr. 53.

Sekretoriai užtikrina rūmų posėdžių protokolų rengimą ir skelbimą, sudaro rūmų deputatų, pageidaujančių kalbėti diskusijose, sąrašą, praneša apie gautus pareiškimus ir dokumentus, rengia vardines apklausas, padeda pirmininkui organizuoti balsavimus, fiksuoja ypatingąsias nuomones, užtikrina posėdžių stenogramų skelbimą ir vykdo kitas funkcijas, numatytas rūmų reglamente.

Parlamentinės grupės (frakcijos). Sudaryti tokią Deputatų rūmų grupę reikalaujama iš ne mažiau kaip 20 deputatų, o Senato – iš 10 senatorių. Deputatų rūmų prezidiumas gali leisti sudaryti grupę, kurioje būtų mažiau narių, tačiau tik tuo atveju, jei ši grupė atstovauja tinkamai organizuotai ir veikiančiai politinei partijai, kuri parlamento rinkimuose pateikė savo sąrašus ne mažiau kaip 20 rinkimų apygardose ir šie sąrašai gavo ne mažiau kaip vieną balsų kvotą atskiroje rinkimų apygardoje ir ne mažiau kaip 300 tūkst. rinkėjų balsų šalies mastu. Deputatai, nepareiškę pageidavimo dalyvauti kurios nors grupės veikloje, gali sudaryti mišriąją grupę. Grupės renka pirmininkus, jų pavaduotojus ir vadovaujantį komitetą.

Parlamentinių grupių pirmininkų konferencija. Ją sudaro visų grupių pirmininkai, o sukviesti gali rūmų pirmininkas savo iniciatyva, vyriausybės siūlymu arba vieno iš grupių pirmininkų pageidavimų. Tokioje konferencijoje gali dalyvauti ir kiti pareigūnai.

Džuntos (tarybos). Šios parlamentinės institucijos sudaromos parlamentinių grupių proporcingo atstovavimo pagrindu ir sprendžia reglamente numatytus klausimus. Paprastai sudaromos džuntos šiais klausimais: rūmų reglamento; rinkimų; rūmų narių imuniteto. Džuntos taip pat renka pirmininką, jo pavaduotojus, sekretorius ir veikia savo vidaus reglamento nustatyta tvarka.

Nuolatinės komisijos. Kiekviena parlamentinė grupė siunčia savo atstovus į nuolatines komisijas. Deputatai ir senatoriai gali būti tik vienos komisijos nariais. Jeigu deputatas tampa vyriausybės nariu, į jo vietą parlamentinė grupė siūlo kitą narį. Komisijos renka pirmininką, jo pavaduotojus ir sekretorius.

Tradiciškai sudaromos Deputatų rūmuose nuolatinės komisijos šiais klausimais: 1) konstituciniai klausimai; valstybės santvarka; sritys; valstybės tarnybos bendrieji klausimai; 2) Ministrų Tarybos veikla; vidaus ir religijos reikalai; valstybinės įmonės; 3) užsienio reikalai ir emigracija; 4) justicija; 5) biudžetas ir parlamentas, valstybės dalyvavimas privačiame sektoriuje; 6) finansai ir iždas; 7) gynyba; 8) švietimas ir menai; 9) visuomeniniai darbai; 10) transportas ir civilinė aviacija, preky-

bos laivynas, paštas, ryšiai, radijas ir televizija; 11) žemės ir miškų ūkis; 12) pramonė ir prekyba, amatai, užsienio prekyba; 13) darbas, socialinis aprūpinimas ir draudimas, kooperacija; 14) higiena ir sveikatos apsauga.

Panašios kompetencijos nuolatinės komisijas sudaro ir Senatas.

Rūmai gali bet kuriuo metu įsteigti ir specialios paskirties komisijas. Komisijos savo ruožtu iš savo narių gali sudaryti komisijų nuolatinius komitetus konkretiems klausimams, priklausantiems komisijos veiklos sričiai, nagrinėti.

1.3. Įstatymų leidimo procesas. Italijos Respublikos, kaip ir daugelio kitų šalių, Konstitucijoje nustatytos tik pagrindinės įstatymų leidimo taisyklės ir jos konkretizuojamos parlamento rūmų reglamentuose.

Konstitucijoje nustatyta, kad įstatymų leidimo funkciją įgyvendina abeji parlamento rūmai, o įstatymų leidimo iniciatyvos teisę turi vyriausybė, rūmų nariai, taip pat institucijos, numatytos konstituciniuose įstatymuose (pvz., Ekonomikos ir darbo nacionalinė taryba, sričių tarybos (ribotai), komunų tarybos (ribotai). Kaip minėta, Italijos Respublikos konstitucinėje sistemoje veikia *liaudies iniciatyvos* institutas.

Kiekvieną įstatymų projektą, pateiktą kuriems nors rūmams, pirmiausia nagrinėja atitinkama komisija, o vėliau – rūmai, kurie jį svarsto pastraipsniui ir visą. Skubūs projektai gali būti svarstomi ir pagal paprastesnę procedūrą. Konstitucijoje įtvirtintas įstatymų projektų svarstymo viešumas. Tačiau Konstitucijoje numatyti atvejai, kai paprastesnės procedūros negalima taikyti ir būtina laikytis įprastinės tvarkos. Tokie reikalavimai taikomi konstituciniams įstatymams, rinkimus reglamentuojančių įstatymų projektams, taip pat įstatymų projektams, kuriuose numatytas įstatymų leidimo delegavimas. Įprastinės svarstymo tvarkos turi būti laikomasi ir dėl tų įstatymų projektų, kuriais sankcionuojamas tarptautinių sutarčių ratifikavimas, patvirtinamas biudžetas ir išlaidų sąmatos.

Štai pagal Deputatų rūmų reglamentą po pirmojo svarstymo konstitucinio įstatymo arba konstitucinės pataisos projektai turi būti perduodami Senatui. Jeigu Senatas pakeičia projektą, Deputatų rūmai jį turi svarstyti pakartotinai. Iš pradžių balsuojama už Senato pasiūlytą pataisą, o vėliau – už galutinę įstatymo redakciją. Jeigu Respublikos prezidentas motyvuotai reikalauja dar kartą svarstyti projektą, jį nagrinėti pradeda tie rūmai, kurie jam pritarė pirmieji. Toliau eina komi-

sijos procedūra: komisija rengia pranešimą, balsuoja už projektą pastraipsniui ir galiausiai – už visą. Analogiškos procedūros laikomasi ir tada, kai įstatymo projektą buvo pradėjęs svarstyti Senatas.

Italijos Konstitucijos pagrindu veikiančioje teisinėje sistemoje pripažįstama deleguota įstatymų leidyba, tačiau šiam teisiniam reiškiniui taikomos atitinkamos konstitucinės taisyklės. Štai Konstitucijos 76 straipsnyje numatyta, kad parlamentas gali deleguoti įstatymų leidimo funkciją vyriausybei nurodydamas būsimojo teisinio reguliavimo pagrindinius principus ir kriterijus, jo galiojimo laiką ir konkrečius klausimus, kuriuos vyriausybė gali reglamentuoti. Be parlamento rūmų įgaliojimo vyriausybė negali išleisti dekretų, turinčių paprastojo įstatymo galią (Konstitucijos 77 str. 1 d.).

Teisės šaltinių klausimas. Viena iš būdingų Italijos teisės ypatybių yra siekis apibrėžti teisės šaltinių sampratą norminiu teisės aktu. 1942 m. kovo 16 d. Italijos karaliaus dekretu buvo patvirtintas Italijos civilinis kodeksas, o kartu ir Bendrosios nuostatos apie įstatymą.[178] Šiose Nuostatose formuluojant teisės šaltinių sampratą atsispindi ir korporacinės valstybės doktrinos kai kurie aspektai. Kadangi, kaip jau minėta, 1943–1944 m. korporacinė santvarka buvo panaikinta priimant atitinkamus teisės aktus, logiška teigti, kad ir korporacinės normos neteko galios. Tačiau kai kuriuose įstatymų rinkimuose jos skelbiamos iki šiol.

Pirmajame šio teisės dokumento skirsnyje apibrėžta, kas yra Italijos teisės šaltiniai. Jais buvo laikomi:

1. *Įstatymai*. Šių teisės aktų, taip pat vyriausybės aktų, turinčių įstatymų galią, priėmimo tvarka turėjo būti nustatyta konstituciniais įstatymais. Minėtose Nuostatose buvo įtvirtinta įstatymų įsigaliojimo tvarka ir pabrėžta esminė taisyklė – įstatymas neturi grįžtamosios galios. Taikant įstatymą ir iškilus būtinybei interpretuoti jo turinį, nebuvo galima suteikti įstatymo arba jo paskirų normų turiniui tokių prasmių, kurios neišplaukia iš tikrosios jų reikšmės, žodžių sąsajų ir iš įstatymo leidėjo siekių. Nuostatose buvo deklaruojama, kad jei nėra teisės normos, kurios pagrindu galima išspręsti ginčą, taikomos normos, reguliuojančios panašius santykius. Jeigu nėra ir tokių normų, taikomi valstybės teisėtvarkos bendrieji principai. Italijos teritorijoje negalėjo būti taikomi užsienio valstybių įstatymai ir kiti teisės aktai, susitarimai, individualūs aktai, organizacijų aktai, jeigu jie prieštaravo viešajai tvarkai arba geriems papročiams. Taip apibūdinant įstatymų teisinį statu-

[178] Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. 1942. Nr. 79, ediz. straord.

są buvo siekiama „išvalyti“ iš Italijos teisės užsienio valstybių teisinį palikimą.

2. *Reglamentai*. Nuostatose buvo pabrėžiama, kad vyriausybės reglamentiniai įgaliojimai turi būti apibūdinami konstituciniais įstatymais, o kitų valdžių tokie įgaliojimai privalėjo būti nustatyti tik pagal jų kompetenciją ir pagal specialius įstatymus. Vyriausybės leidžiami reglamentai negalėjo prieštarauti įstatymams, o kitų valdžios ir valdymo institucijų reglamentai – vyriausybės leidžiamiems aktams.

3. *Korporacinės normos*. Šiomis normomis buvo laikomi: korporaciniai nutarimai, ūkinės kolektyvinės sutartys, kolektyvinės darbo sutartys ir darbo magistratūros sprendimai kolektyviniuose ginčuose. Korporacinių normų kūrimas ir jų veikimas turėjo būti grindžiamas Civiliniu kodeksu ir specialiais įstatymais. Korporacinės normos negalėjo nukrypti nuo įstatymų ir reglamentų imperatyviųjų nuostatų. Korporacinėms normoms buvo suteiktas prioritetas papročių atžvilgiu net jeigu įstatymuose ir reglamentuose yra nuorodos dėl papročių. Korporacinių normų taikyti pagal analogiją nebuvo galima, išskyrus atvejus, kai tose normose buvo tokio pobūdžio tiesioginė nuoroda.

4. *Papročiai*. Nors teisinis ir socialinis papročio turinys nebuvo plačiai atskleistas, tačiau buvo nurodyta, kad tiems santykiams, kuriuos reguliuoja įstatymai ar reglamentai, papročio taikymas turi būti grindžiamas šiais teisės aktais. Nuostatose buvo numatyti papročių sisteminimo pagrindai – galėjo būti leidžiami papročių rinkiniai. Rinkiniuose, kuriuos galėjo sudaryti ir leisti įstaigos ir organai, turintys tokią teisę, paskelbti papročiai buvo laikomi galiojančiais, jeigu nebūdavo įrodoma priešingai.

Naujausiuose Italijos mokslininkų darbuose pateikiamas konkretesnis ir visapusiškesnis teisės šaltinių skirstymas: 1) teisės šaltiniai, turintys viršenybę prieš kitus šaltinius (Konstitucija ir konstituciniai įstatymai); 2) pirminiai teisės šaltiniai (paprastieji įstatymai ir teisės aktai, turintys įstatymo galią); 3) antriniai arba išvestiniai teisės šaltiniai (reglamentai ir jiems prilygstantys aktai); 4) kiti teisės šaltiniai.[179]

Prie *pirminių teisės šaltinių* priskiriant *Konstituciją* ir *konstitucinius įstatymus* reikėtų atsižvelgti į pastarųjų konstitucinę prigimtį. Vadovaujantis plačiai pripažinta doktrina laikytina, kad konstituciniai įstatymai yra įstatymai, kuriais keičiama Konstitucija ir tie įstatymai, kuriais reglamentuojami klausimai, numatyti Konstitucijoje. Štai kon-

[179] Sorrentino F. Le fonti del dirito // Manuale di diritto pubblico. Bologna: 1994. P.125.

stituciniais įstatymais tvirtinami sričių išskirtinės autonomijos forma ir jos sąlygos (116 str.), įsteigti sritis, sujungti jų teritorijas ir keisti ribas (132 str.). Tik konstituciniu įstatymu galima nustatyti įstatymų konstitucingumo tikrinimo sąlygas, formą, bylų kėlimo terminus bei Konstitucinio Teismo teisėjų nepriklausomumo garantijas, t. y. Konstitucinio Teismo statuso pagrindinius elementus (137 str. 1 d.). Konstituciniais įstatymais laikytini ir kiti, kuriems politinė valdžia šį statusą suteikia dėl ypatingos jų valstybinės reikšmės. Šių „kitų konstitucinių įstatymų“ (neturinčių blanketinės nuorodos Konstitucijos tekste) pavyzdžiu galėtų būti 1967 m. sausio 29 d. konstitucinis įstatymas „Dėl genocidu kaltinamų asmenų ekstradicijos“ arba 1997 m. sausio 24 d. konstitucinis įstatymas „Dėl konstitucinės reformos komiteto įsteigimo“.[180]

Konstituciniai įstatymai priimami laikantis ypatingos tvarkos. Juos priima parlamento rūmai po dviejų svarstymų, tarp kurių turi būti ne mažesnė kaip trijų mėnesių pertrauka, ir tik kiekvienų rūmų visos sudėties narių absoliučia balsų dauguma. Šie įstatymai pateikiami liaudies referendumui, jeigu juos paskelbus tris mėnesius šito reikalauja viena penktoji kurių nors parlamento rūmų narių dalis, 500 tūkst. rinkėjų arba penkių sričių tarybos.

Pirminių teisės šaltinių sistemoje pagrindinis vaidmuo tenka *paprastiesiems įstatymams*, kurie apibūdinami kaip bendrojo pobūdžio teisės šaltiniai ir kurių reguliuojami socialiniai santykiai nepriskiriami Konstitucijai ar konstituciniams įstatymams. Įstatymai pagal formą gali būti *kodeksai, įstatymai pagal konkrečias teisinio reguliavimo sritis ir teisės normų jungtiniai tekst*ai. Įstatymų leidimo praktikoje naudojama ir *įstatymų rėmų* forma. Štai 1983 m. kovo 29 d. įstatymu rėmu reguliuojamas valstybės tarnybos teisinis statusas.[181] Šis įstatymas, taip pat ir kiti tokio pobūdžio įstatymai nustato bendrąsias teisinio reguliavimo kryptis, principus, klausimus, kuriuos turi spręsti kitos valstybės valdžios institucijos. Vadinasi, šie aktai pagal savo pobūdį yra artimi deleguotosios įstatymų leidybos sampratai.

Kaip jau minėta, Italijos teisinėje sistemoje egzistuoja įstatymų leidimo delegavimo institutas, kurio subjektais, įgyvendinančiais teisę taip kurti teisės normas, gali būti Respublikos prezidentas ir vyriausy-

[180] Vaičaitis V. A. Konstitucinių įstatymų fenomenas. Konstitucinių (organinių) įstatymų lyginamoji studija. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2004. P. 47.

[181] Administrativnoje pravo zarubežnych stran. Učebnoje posobije / Red. Kozyrin A. N. Moskva: Spark, 1996. S. 129.

bė. Išskiriamos dvi deleguotosios įstatymų leidimo formos: *įstatymų galią turintys dekretai* ir *dekretų galią turintys įstatymai*.

Įstatymų galią turintys dekretai. Šiems aktams taikomi atitinkami konstituciniai ribojimai: akto leidėju gali būti vyriausybė; delegavimas ribojamas laiko atžvilgiu ir tik atitinkamais klausimais; parlamentas nustato kriterijus ir principus, kuriais turi remtis vyriausybė; aktų preambulėje būtina nurodyti įstatymų, deleguojančių teisinio reguliavimo teisę, pagrindines nuostatas. Tokių teisės aktų pavyzdys yra Respublikos prezidento 1977 m. dekretai Nr. 616 ir Nr. 1617, priimti įgyvendinant 1975 m. liepos 22 d. įstatymą, apibrėžiantį viešosios administracijos teisinį statusą.[182]

Dekretų galią turinčius įstatymus parlamento pavedimu gali išleisti tik vyriausybė, o savo iniciatyva – tik neatidėliotinais ir būtinais atvejais. Tokį teisės aktą, turintį įstatymo galią, vyriausybė privalo tą pačią dieną pateikti tvirtinti parlamentui. Šie vyriausybės dekretai netenka galios nuo jų priėmimo, jeigu jiems nepritarė abeji parlamento rūmai. Parlamentas gali įstatymu sureguliuoti tuos socialinius santykius, kurie atsirado dėl vyriausybės dekreto, neįgijusio įstatymo galios.

Prie pirminių teisės šaltinių priskirtini ir sričių teisės aktai, kurie leidžiami vadovaujantis Konstitucijos 117 straipsnio 1 dalimi. Jie negali prieštarauti nacionaliniams ir kitų sričių interesams bei pagrindiniams valstybės įstatymų principams. Taigi pagal teisinę galią, reguliuojamų santykių pobūdį ir ribas šie aktai negali konkuruoti su parlamento išleistais įstatymais. Juos vizuoja vyriausybės komisaras srityje. Tačiau parlamentas ir vyriausybė negali panaikinti arba pakeisti sričių įstatymų. Jų konstitucingumą gali tikrinti Konstitucinis Teismas.

Antriniai teisės šaltiniai yra vyriausybės, ministerijų, centrinių ir vietinių viešosios administracijos institucijų, autonominių įstaigų reglamentai (poįstatyminiai teisės aktai). Šių aktų teisėtumo klausimo Konstitucinis Teismas nenagrinėja, o bendrosios jurisdikcijos teismo teisėjas, nustatęs tokio akto ir įstatymo prieštaringumą, nagrinėjamoje byloje jo netaiko.

Kitų teisės šaltinių grupę sudaro: konstituciniai susitarimai, papročiai, teismų praktika, Europos Sąjungos teisės aktai. Konstitucinės sutartys suprantamos kaip normos, veikiančios tose srityse, kurios nesureguliuotos norminiu teisės aktu, o jų laikymasis grindžiamas šių santykių subjektų „nebyliu pritarimu“. Tokių sutarčių veikimo erdvei

[182] Gazetta Ufficiale della Repubblica Italiana. 1983. Nr. 93.

priskirtinos nuostatos, kurios „gerbiamos“ vyriausybės formavimo politiniame procese. Jeigu papročiai nevaidina svarbaus vaidmens teisinėje sistemoje, tai Konstitucinio Teismo aktai, sprendžiant teisės aktų konstitucingumo, teisinio reguliavimo (teisės) spragų ir kitus klausimus, vis plačiau besąlygiškai pripažįstami teisės šaltiniais.

Respublikos prezidentas. Italijos Respublikos Konstitucijos 87 straipsnyje, kuriame apibrėžiama Respublikos prezidento kompetencija, išskirtinai pabrėžiama, kad prezidentas yra valstybės vadovas ir išreiškia nacionalinę vienybę. Nors toks prezidento statuso konstitucinis apibūdinimas nėra originalus lyginamojoje konstitucinėje teisėje, tačiau reikėtų pažymėti ir tai, kad Italijos politinėje sistemoje, kurioje dažnos vyriausybių krizės ir jų kaita, prezidento vaidmuo yra ypač svarbus stabilizuojantis politinis konstitucinis veiksnys. Būtent prezidento institucija užtikrina politinės valdžios funkcionavimo nuolatinumą ir nepertraukiamumą, kai būtina sudaryti naują vyriausybę derinant skirtingus partinius interesus. Šia prasme prezidentas politinėje tikrovėje reiškia Italijos tautos vienybės įgyvendinimo lūkesčius ir gali imtis konkrečių politinių konstitucinių veiksmų šiems konstituciniams lūkesčiams užtikrinti. Taigi Respublikos prezidentas įvairiose politinėse krizinėse situacijose gali vaidinti išskirtinį konsoliduojantį vaidmenį, o tokiam vaidmeniui įgyvendinti Konstitucijoje suformuluoti tvirti teisiniai pagrindai.

Respublikos prezidento rinkimų tvarka atspindi parlamentinės respublikos valdymo formos būdinguosius bruožus, kai valstybės vadovą renka parlamentas. Italijos Konstitucijoje nustatyta, kad Respublikos prezidentas renkamas parlamento narių bendrame posėdyje. Tačiau Italijos Respublikos prezidento rinkimų išskirtinis bruožas yra tas, kad šiame parlamento rinkiminiame posėdyje dalyvauja po tris delegatus nuo kiekvienos Italijos srities, taip pat vienas delegatas nuo Valle d'Aosta srities. Delegatus nuo kiekvienos srities išrenka atitinkamų sričių tarybos, atsižvelgdamos į tai, kad turi būti užtikrintas mažumų atstovavimas.

Parlamento narių ir sričių atstovų bendrą posėdį kviečia Deputatų rūmų pirmininkas likus ne mažiau kaip 30 dienų iki Respublikos prezidento įgaliojimų pabaigos. Jeigu tuo metu parlamento rūmai yra paleisti arba iki jų kadencijos pabaigos yra likę mažiau kaip trys mėnesiai, Respublikos prezidento rinkimai rengiami per 15 dienų po parlamento rūmų sušaukimo. Tokiu atveju Respublikos prezidento įgaliojimai atitinkamai pratęsiami.

Respublikos prezidentas renkamas slaptu balsavimu. Už Respublikos prezidento išrinkimą turi balsuoti ne mažiau kaip du trečdaliai susirinkimo narių. Jeigu pirmajame rinkimų rate Respublikos prezidentas neišrenkamas, organizuojamas antrasis balsavimas. Jeigu ir per antrąjį balsavimą kandidatas negauna dviejų trečdalių balsų, balsuojama trečią kartą ir reikalaujama absoliučios balsų daugumos.

Vertinant Respublikos prezidento rinkimų tvarką akivaizdu, kad sričių atstovų dalyvavimas šiuose rinkimuose, nors ir nėra lemiamas[183], tačiau daro poveikį Respublikos prezidento politiniam statusui ir jo santykiams su kitomis valstybės institucijomis. Italijos sričių atstovų dalyvavimas parlamento narių bendrame rinkimų posėdyje patvirtina išskirtinę Respublikos prezidento mandato politinę teisinę prigimtį ir prezidentinės valdžios konstitucinę reikšmę. Politinių santykių kontekste tai reiškia, kad Respublikos prezidentas išrenkamas įvairioms politinėms partijoms kompromisiškai susitarus ir tam tikru mastu lemia Respublikos prezidento politinę elgseną. Toks išrinkimo būdas lemia Respublikos prezidento veiksmų savarankiškumą parlamento ir vyriausybės atžvilgiu, tačiau, aišku, neperžengiant teisinių įgaliojimų, kurie yra suformuluoti Italijos Respublikos Konstitucijoje.

Italijos Respublikos prezidentu gali būti renkamas Italijos Respublikos pilietis, kuriam rinkimų dieną sukako 50 metų. Toks amžiaus reikalavimas yra netradicinis lyginamojoje konstitucinėje teisėje, nes daugelyje valstybių šis amžiaus cenzas yra žemesnis. Asmeniui, siekiančiam būti išrinktu Respublikos prezidentu, keliami ir papildomi reikalavimai. Toks asmuo turi turėti visas pilietines ir politines teises. Papildomai nustatoma, kad Respublikos prezidento pareigos nesuderinamos su jokiomis kitomis pareigomis.

Respublikos prezidento kadencija – septyneri metai. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad Italijos Respublikos Konstitucijoje, kitaip nei daugelio kitų valstybių, Respublikos prezidento kadencijų skaičius neribojamas. Šiuo atveju laikomasi požiūrio, kad politinės sistemos funkcionavimo demokratiškumą užtikrina ne Respublikos prezidento kadencijų skaičiaus ribojimas, o kiti politiniai teisiniai veiksniai.

Respublikos prezidentas, prieš pradėdamas vykdyti savo funkcijas, parlamento rūmų bendrame posėdyje prisiekia ištikimai tarnauti Respublikai ir laikytis Konstitucijos.

Respublikos prezidento įgaliojimai. Reikėtų pabrėžti, kad Respubli-

[183] Parlamento narių bendrame posėdyje sritims atstovauja 58 delegatai, tuo tarpu parlamento narių yra 945 (be senatorių, kurie paskirti iki gyvos galvos).

kos prezidento kompetencija atspindi tradicinį parlamentinės respublikos valstybės vadovo statusą, kuriame išreikšti Respublikos prezidento tarpusavio santykiai su kitomis valstybės valdžiomis, t. y. su parlamentu, vyriausybe, teismais bei kitomis institucijomis. Respublikos prezidento įgaliojimų pobūdis ir apimtis leidžia daryti išvadą, kad Italijos parlamentinėje demokratijoje įgyvendinamas tiek valdžių padalijimo bei jų tarpusavio bendradarbiavimo, tiek ir *stabdžių bei atsvarų* principai.

Nagrinėjant Respublikos prezidento įgaliojimus konstituciniuose santykiuose su parlamentu paminėtini šie įgaliojimai:

1. *Promulguoja parlamento priimtus įstatymus*. Respublikos prezidentas promulguoti įstatymus privalo per mėnesį nuo jų patvirtinimo parlamente. Jeigu abeji parlamento rūmai absoliučia balsų dauguma nusprendžia, kad įstatymas yra skubus, tai Respublikos prezidentas turi jį promulguoti per įstatyme nustatytą terminą.

2. *Gali kreiptis į parlamento rūmus laiškais įvairiais vidaus ir užsienio politikos klausimais*. Konstitucijoje nėra nustatytas klausimų pobūdis, dėl kurių Respublikos prezidentas gali kreiptis į parlamento rūmus, todėl laikomasi pozicijos, kad tai yra jo konstitucinė prerogatyva ir laisvė. Štai iki įstatymo promulgavimo motyvuotu laišku Respublikos prezidentas gali kreiptis į parlamento rūmus ir reikalauti iš naujo svarstyti įstatymą. Jeigu rūmai pakartotinai pritaria įstatymui, jis privalo būti promulguojamas. Pažymėtina, kad Italijos valstybės vadovai iki šiol šia teise naudojasi retai, todėl ir atitinkama konstitucinė tradicija formuojasi vangiai. Vertinant Respublikos prezidento konstitucinę prerogatyvą kreiptis laiškais į parlamento rūmus pabrėžtinas šio veiksmo politinis aspektas. Šiais laiškais Respublikos prezidentas gali išreikšti visuomenės lūkesčius, t. y. politiškai veikti parlamentą priimti vienus ar kitus sprendimus. Todėl šie laiškai gali tapti veiksmingu įrankiu politiniuose santykiuose.

3. *Skiria naujus parlamento rūmų rinkimus ir nustato pirmojo posėdžio dieną*. Po rūmų rinkimų skirdamas pirmąjį posėdį Respublikos prezidentas privalo atsižvelgti į tai, kad šis posėdis turi įvykti ne vėliau kaip per 20 dienų po rinkimų; Respublikos prezidentas taip pat turi teisę sukviesti parlamento rūmus į nepaprastąją sesiją.

4. *Sankcionuoja vyriausybės iniciatyva parengtus ir parlamento rūmams teikiamus įstatymų projektus.* Nors ši Respublikos prezidento funkcija laikytina formalia, tačiau ja išreikštas vykdomosios valdžios vieningumo principas, vykdomosios valdžios grandžių, viena iš kurių yra Respublikos prezidentas, solidarumas ir pasitikėjimas.

5. *Leidžia dekretus, turinčius įstatymo galią, taip pat priima reglamentus (regolamenti).* Respublikos prezidento galią leisti teisės aktus riboja kontrasignatūros institutas. Konstitucijoje įsakmiai pabrėžiama, kad joks Respublikos prezidento aktas negalioja, jeigu jo nekontrasignuoja šį aktą pasiūlęs ir už jį atsakingas ministras. Respublikos prezidento teisės aktus, turinčius įstatymo galią, taip pat kitus įstatyme nurodytus teisės aktus turi kontrasignuoti Ministrų Tarybos pirmininkas. Taigi Italijos Respublikos Konstitucijoje įtvirtintas lyginamojoje konstitucinėje teisėje visuotinai pripažintas kontrasignatūros institutas, reiškiantis, kad už Respublikos prezidento teisės aktus atsako arba atitinkamas ministras, arba vyriausybės vadovas. Tiesa, reikia pažymėti ir tai, kad nei Italijos Respublikos Konstitucijoje, nei lyginamojoje konstitucinėje teisėje nėra tiksliai apibrėžta ministrų ar vyriausybių vadovų tokios teisinės ir politinės atsakomybės ribos ir jos turinys.

6. *Gali paleisti parlamento rūmus*. Konstitucijoje numatyta, kad Respublikos prezidentas, išklausęs abejų parlamento rūmų pirmininkus, gali paleisti rūmus arba vieną iš jų. Tačiau Konstitucijoje taip pat numatyta, kad šia teise Respublikos prezidentas negali pasinaudoti, jeigu iki jo kadencijos pabaigos yra likę mažiau kaip šeši mėnesiai, jeigu įgaliojimų laikas visiškai arba iš dalies sutampa su legislatūros darbo paskutiniais šešiais mėnesiais. Respublikos prezidento akto dėl parlamento rūmų paleidimo nekontrasignuoja vyriausybės institucijų vadovai. Vadinasi, Respublikos prezidento galia šiuo atveju neribojama vykdomosios valdžios teisinio poveikio priemonėmis. Kita vertus, akivaizdu ir tai, kad įgyvendindamas parlamento rūmų paleidimo teisę Respublikos prezidentas nėra visiškai laisvas arba savarankiškas. Respublikos prezidento sprendimą lemia politinių santykių tikrovė, rūmų pirmininkų nuomonė, taip pat parlamentinių frakcijų pozicija šiuo klausimu. Tačiau reikia pabrėžti ir tai, kad Italijos konstitucinėje sistemoje periodiškai kartojantis situacijoms, kai neįmanoma sudaryti stabilios parlamento pasitikėjimą turinčios vyriausybės, Respublikos prezidento politinio manevravimo prielaidos labai išsiplečia ir įgyja reikšmingą ne tik politinį, tačiau ir konstitucinį teisinį turinį.

7. Reikšmingi Respublikos prezidento įgaliojimai *užsienio politikos srityje*. Pagal Konstituciją Respublikos prezidentas akredituoja ir priima diplomatinius atstovus, ratifikuoja tarptautines sutartis. Pastarąją Respublikos prezidento funkciją lemia parlamento rūmų pozicija, nes rūmai įstatymų leidimo tvarka sankcionuoja politinio pobū-

džio tarptautinių sutarčių ratifikavimą. Parlamento rūmai taip pat turi sankcionuoti tarptautines sutartis, numatančias arbitražo procesą arba ginčų sprendimą teismine tvarka, teritorinius pokyčius, finansinius įsipareigojimus arba būsimus įstatymų pakeitimus, daromus ratifikavus tarptautines sutartis ir vykdant iš sutarčių kylančius įsipareigojimus.

8. Italijos Respublikos Konstitucijoje numatyta, kad *Respublikos prezidentas skiria Ministrų Tarybos pirmininką, o jo teikimu – ministrus bei valstybės sekretorius*. Vyriausybės vadovas ir ministrai, prieš pradėdami eiti savo pareigas, prisiekia Respublikos prezidentui. Be formaliųjų konstitucinių normų, nustatančių Respublikos prezidento įgaliojimus sudarant vyriausybę, egzistuoja nerašytinė socialinė norma, t. y. konstitucinis paprotys, pagal kurį vyriausybės sudarymo procesas, jo turinys yra sudėtingas, prieštaringas ir konfliktiškas. Pagal tradiciją Respublikos prezidentas privalo konsultuotis su politinių partijų ir parlamentinių grupių lyderiais, nagrinėti vyriausybės sudarymo prielaidas abejuose parlamento rūmuose, nustatyti konkretaus asmens politines galimybes užsitikrinti parlamento rūmų politinį palaikymą. Daugiapartinės sistemos sąlygomis ir esant parlamentinių frakcijų bei grupių politinės ideologijos įvairovei vyriausybės sudarymas Italijos parlamentinės demokratijos sąlygomis paprastai būna komplikuotas. Italijos konstitucinėje doktrinoje pripažįstama, kad Respublikos prezidento konstitucinė priedermė – surasti kompromisinių sprendimų galimybes ir taip užtikrinti politinės sistemos stabilų veikimą.

9. *Respublikos prezidentas ne tik skiria Ministrų Tarybos pirmininką ir ministrus, bet ir dalyvauja formuojant kitas valstybės valdymo grandis*. Konstitucijoje nustatyta, kad įstatymuose numatytais atvejais Respublikos prezidentas skiria valstybės pareigūnus.

10. *Konstitucijoje numatytais atvejais Respublikos prezidentas skelbia liaudies referendumus*. Ši Italijos valstybės vadovo prerogatyva ypač reikšminga politinių santykių kontekste, nes jam suteiktos konstitucinės galimybės skatinti arba stabdyti Tautos suverenių galių įgyvendinimą Italijos Respublikos demokratinėje konstitucinėje sistemoje.

Respublikos prezidentas įgyvendina ir kitus įgaliojimus: 1) yra karinių pajėgų vadas; 2) pirmininkauja Aukščiausiajai gynybos tarybai; 3) pagal parlamento rūmų sprendimą skelbia karo padėtį; 4) pirmininkauja Magistratūros aukščiausiajai tarybai ir skiria dalį jos narių; 5) skiria trečdalį Konstitucinio Teismo teisėjų; 6) remdamasis Deputatų rūmų ir Senato bendros komisijos preliminariu sprendimu palei-

džia sričių tarybas; 7) dalyvauja įgyvendinant vyriausybės iniciatyvas dėl bylų iškėlimo Konstituciniame Teisme (sričių įstatymų konstitucingumas); 8) skiria 5 senatorius iki gyvos galvos už nuopelnus visuomenei ir valstybei; 9) gali teikti malonę (*grazia*) ir švelninti teismo paskirtas bausmes; 10) įgyvendina valstybės apdovanojimų teisę.

Visais atvejais, kai Respublikos prezidentas negali vykdyti savo funkcijų, jas įgyvendina Senato rūmų pirmininkas. Priežastys, dėl kurių Respublikos prezidentas negali vykdyti savo konstitucinių priedermių, gali būti laikinos ir nuolatinės. Laikinos aplinkybės gali būti liga, išvyka į užsienį, taip pat kitos sąlygos. Respublikos prezidento pavadavimo nuolatinės priežastys gali būti jo atsistatydinimas, atidavimas teismui už valstybės išdavimą ar pasikėsinimą į Konstituciją, mirtis. Pastaraisiais atvejais Deputatų rūmų pirmininkas skelbia naujus Respublikos prezidento rinkimus per 15 dienų. Šis terminas gali būti pratęstas, jeigu Parlamento rūmai paleisti arba iki jų kadencijos pabaigos yra likę mažiau kaip 3 mėnesiai.

Italijos Respublikos Konstitucijoje skelbiama, kad Respublikos prezidentas neatsako už savo veiksmus, kai vykdo savo konstitucines funkcijas. Šios konstitucinės nuostatos turinyje išskirtini politinis ir teisinis aspektai. Jau minėjome, kad Respublikos prezidentas neatsako už savo teisės aktus, nes šiuo atveju visa atsakomybė tenka vyriausybės vadovui arba atitinkamam ministrui. Be politinės atsakomybės, nuo kurios Respublikos prezidentas pagal Konstituciją yra atleistas, jam gali būti taikomas baudžiamasis persekiojimas už valstybės išdavimą arba pasikėsinimą į Konstituciją. Pastaruoju atveju sprendimą Respublikos prezidentą atiduoti teismui priima parlamento rūmai bendrame posėdyje absoliučia deputatų balsų dauguma. Teismo funkciją tokioje byloje įgyvendina Italijos Respublikos Konstitucinis Teismas.

Respublikos prezidentas vadovauja savo tarnybiniam aparatui – Respublikos prezidento administracijai. Atsižvelgiant į konstitucines funkcijas, kurias įgyvendina Respublikos prezidentas, šią administraciją sudaro dvi struktūrinės grandys – civilinė ir karinė.

Vyriausybė ir viešoji administracija. Vyriausybės statuso esminiai pagrindai nurodyti Italijos Respublikos Konstitucijoje. Reikėtų atkreipti dėmesį į tai, kad šie pagrindai yra bendro pobūdžio, o vyriausybės veiklos organizavimo konkretūs klausimai išsamiai aptariami kituose teisės aktuose. Štai Ministrų Tarybos (vyriausybės) konstitucinis statusas visapusiškiau atskleistas 1988 m. rugpjūčio 23 d. įstatyme Nr. 400 apie vyriausybę ir Ministrų Tarybos biurą, taip pat Ministrų Tary-

bos reglamente, kurį patvirtino Ministrų Tarybos pirmininkas 1993 m. lapkričio 10 d. dekretu. Pažymėtina ir tai, kad Italijos Respublikos Konstitucijos trečiasis skirsnis „Vyriausybė“ suskaidytas į tris atskirus skyrius: „Ministrų Taryba“, „Valstybės administracija“, „Pagalbiniai organai“. Konstitucijoje vartojama sąvoka „vyriausybė“ yra bendrinė sąvoka, jungianti Ministrų Tarybą kaip politinę instituciją, valstybės administravimo sistemą plačiąja prasme, taip pat kitus valstybės institutus, dalyvaujančius įgyvendinant valdžios vykdomąsias galias. Taigi Ministrų Taryba (vyriausybė) vadovauja vykdomosios valdžios sistemai valstybėje ir užtikrina šios valdžios reikiamą funkcionavimą, t. y. išreiškia parlamentinės respublikos valdymo formos esminius požymius.

Ministrų Taryba nustato vyriausybės politiką ir administracinės veiklos kryptis, priima sprendimus dėl politinio veikimo esminių klausimų, kurie, aišku, derinami su parlamentu ir parlamentą sudarančios politinės daugumos pasitikėjimu vyriausybe. Įstatymuose nustatyta, kuriuos klausimus vyriausybė sprendžia kolegialiai. Tik tokia tvarka priimami pareiškimai dėl politinio kurso ir programinių įsipareigojimų, taip pat sprendimų, dėl kurių gali būti inicijuotas pasitikėjimo vyriausybe svarstymas parlamente. Kolegialiai turi būti išreikšta vyriausybės pozicija dėl tarptautinių sutarčių projektų, karinių ir politinių susitarimų, užsienio politikos ir santykių su Europos Sąjunga.

Vyriausybės atsakomybės principas, įtvirtintas Italijos Respublikos Konstitucijoje, ir yra parlamentinės demokratijos vienas esminių postulatų. Konstitucijoje skelbiama, kad vyriausybė turi gauti abejų parlamento rūmų pasitikėjimą. Sudarius naują vyriausybę parlamento rūmai pasitikėjimo vyriausybe klausimą sprendžia per dešimt dienų. Kitaip nei kitų valstybių, kuriose įsitvirtino parlamentinė valdymo forma, Italijos parlamentas turi išreikšti politinį pasitikėjimą visa vyriausybės sudėtimi, o ne tik jos vadovu (Ministrų Tarybos pirmininku). Pagal oficialiąją konstitucinę doktriną Ministrų Tarybos pirmininkas atsako už bendrą vyriausybės politiką, o ministrai kolegialiai atsakingi už Ministrų Tarybos ir individualiai – už vadovaujamų žinybų veiksmus. Konstitucijoje nustatoma, kad abejų ar vienerių rūmų balsavimas prieš kurį nors vyriausybės pasiūlymą nereiškia, kad vyriausybė turi atsistatydinti.

Vyriausybės arba atskiro ministro politinė atsakomybė iškyla tada, kai kurie nors iš parlamento rūmų priima nepasitikėjimo rezoliuciją. Tokios rezoliucijos projektą gali pateikti ne mažesnė kaip viena dešimtoji rūmų deputatų dalis ir gali būti svarstoma ne anksčiau kaip

tris dienas po pateikimo. Nepasitikėjimo rezoliucijai priimti užtenka paprastosios rūmų deputatų balsų daugumos. Sprendimas priimamas vardiniu balsavimu.

Pažymėtina, kad Italijos politinio gyvenimo praktikoje įsitvirtino taisyklė, kai vyriausybė atsistatydina nelaukdama, kol bus priimta parlamento rūmų nepasitikėjimo rezoliucija. Vyriausybę krizė ištinka tada, kai skyla ją sudariusi partinė koalicija, o parlamentinės demokratijos sąlygomis tai reiškia, kad nepasitikėjimo vyriausybe situacija subrendo ir pačiame parlamente. Vyriausybės veiklos politinį pagrindą sudarančios partinės koalicijos laikina griūtis nereiškia, kad įveikus atitinkamus nesutarimus tos pačios politinės partijos negali atnaujinti koalicinių susitarimų. Atkreiptinas dėmesys ir į tai, kad Italijos vyriausybių krizės paprastai trunka labai ilgai, kartais net iki vienerių metų. Tuo laikotarpiu vykdomosios valdžios funkcijos nors ir nenutrūksta, tačiau neišvengiamai kenkia politinės sistemos funkcionavimo stabilumui, visuomenės ir valstybės interesams. Tuomet vykdomosios valdžios funkcijas įgyvendina senoji vyriausybė. Ji sprendžia tik neatidėliotinus, neišvengiamus valstybės valdymo klausimus. Tokia vyriausybinė struktūra vadinama „darbo vyriausybe“.

Ministrų politinė atsakomybė ir vyriausybės narių parlamentinė kontrolė įgyvendinama ir kitomis formomis. Viena iš jų – ministrų atsakymai į parlamentinius paklausimus. Būtent nuo parlamento narių paklausimų ir vyriausybės narių atsakymų į šiuos paklausimus gali iškilti vyriausybės kolegialios ir ministrų individualios politinės atsakomybės klausimas.

Pagal galiojančius įstatymus ministrams, kaip ir kitiems valstybės pareigūnams, taikoma civilinė atsakomybė, t. y. žalos atlyginimas teismine tvarka už veiksmus, kuriuos jie įvykdė eidami savo pareigas.

Baudžiamosios bylos dėl Ministrų Tarybos pirmininko ir ministrų padarytų nusikaltimų tiriamos bei nagrinėjamos ir tada, kai šių pareigūnų įgaliojimai jau būna pasibaigę. Tokios bylos gali būti nagrinėjamos bendrosios jurisdikcijos teismuose tik tuo atveju, jeigu yra gautas Deputatų rūmų ar Senato sutikimas.

Vyriausybės sudėtis ir sudarymas. Konstitucijoje lakoniškai apibrėžiama, kad Respublikos vyriausybę sudaro Ministrų Tarybos pirmininkas ir ministrai, kurių visuma ir sudaro Ministrų Tarybą, tačiau politinėje tikrovėje ilgainiui Ministrų Taryba virsta sudėtinga organizacine struktūra. Šiuo metu visateisiai Vyriausybės nariai yra Ministrų Tarybos pirmininko pavaduotojai, ministrai be portfelio, ministrų pa-

vaduotojai, Ministrų Tarybos biuro generalinis sekretorius. Remiantis atitinkamais konstituciniais įstatymais vyriausybės posėdžiuose gali dalyvauti sričių, kurioms suteikta platesnė autonomija, džuntų pirmininkai: Sardinijos, Valle d'Aostos, Friuli-Venecijos Džulijos, Trentino-Alto Adidže – patariamojo balso teise, o Sicilijos – sprendžiamojo balso teise. Be to, nuo 1983 m. Ministrų Tarybos sistemoje veikia *Kabineto taryba*.

Ministrų Tarybos pirmininkas vadovauja vyriausybės politikai, užtikrina bendro politinio ir administracinio kurso įgyvendinimą, koordinuoja ir nukreipia ministrų veiklą. Formaliuoju požiūriu vyriausybės vadovas neturi reikšmingesnių teisinių prioritetų kitiems vyriausybės nariams ir gali būti vertinamas „pirmuoju tarp lygiųjų". Tačiau politinėje tikrovėje vyriausybės vadovo politinis statusas yra kitokio pobūdžio ir tai yra susiję su konstitucinio reguliavimo ypatybėmis. Vertinant formaliai Respublikos prezidentas nors ir gali būti laikomas vykdomosios valdžios vadovu, tačiau neturi savarankiškų teisinių valdžios priemonių įgyvendinti šias valdžios galias ir priverstas nuolatos jas deleguoti vyriausybei. Vadinasi, būtent vyriausybės vadovas, formaliai dalyvaujant Respublikos prezidentui, skiria ministrus ir ministrų pavaduotojus, kitus aukščiausius valstybės pareigūnus, reiškia įstatymų leidimo iniciatyvas bei užtikrina vyriausybės interesų įgyvendinimą įstatymų leidimo procese, bendradarbiauja su sričių vadovais, priima sprendimus dėl pasitikėjimo vyriausybe klausimo inicijavimo parlamente. Iš esmės vyriausybės vadovas yra vykdomosios valdžios pagrindinė figūra.

Remdamasis vyriausybės narių nuomonėmis pirmininkas gali siūlyti Respublikos prezidentui savo *pavaduotojų* kandidatūras, sudaryti *Kabineto tarybą* iš pasirinktų ministrų. Ministrų Tarybos pirmininkas nėra laisvas pasirinkdamas kandidatus, nes Kabineto tarybos nariai yra politinių partijų „politiniai įgaliotiniai", o pagrindinė šios institucijos funkcija yra įgyvendinti „koalicijos pakto" suderintas pozicijas tų politinių jėgų, sutiko dalyvauti Ministrų Tarybos veikloje.[184]

Visos tarnybos, tiesiogiai bendradarbiaujančios su vyriausybės vadovu, sudaro *Ministrų Tarybos biuro sekretoriatą*, kuriam vadovauja generalinis sekretorius ir kurį skiria vyriausybės vadovas. Ministrų Tarybos pirmininkas savo dekretu sudaro *Ministrų Tarybos biuro departamentus*, nustato jų kompetenciją, organizacinę struktūrą ir skiria va-

[184] Merlini S. Il governo // Manuale di diritto pubblico. Bologna, 1994. P.437

dovus. Ministrų Tarybos biuro generalinio sekretoriaus ir departamentų vadovai yra politinio pasitikėjimo pareigūnai, todėl jų įgaliojimai baigiasi sudarius naują vyriausybę.

Italijos Respublikos Konstitucijoje nėra nustatytas ministerijų sąrašas, todėl jis yra dinamiškas ir priklauso nuo vyriausybės vidaus ir užsienio politikos prioritetų.[185] Italijos administracinės teisės doktrinoje pripažįstamos dvi ministrų teisinio statuso grupės: ministrai, kurie vadovauja ministerijoms ir ministrai, kurie rūpinasi atitinkamomis valdymo sritimis, tačiau nėra žinybų vadovai. Jie įvardijami *ministrais be portfelio* ir vykdo Ministrų Tarybos pirmininko pavedimus. Jų statusas prilyginamas ministrams, vadovaujantiems konkrečioms ministerijoms. Vyriausybės vadovas šiuos pareigūnus gali skirti departamentų, sudaromų Ministrų Tarybos biuro sistemoje, vadovais. Neretai Ministrų Tarybos pirmininkas vykdo ir ministro pareigas, o ministrai be portfelio – įvairių žinybų vadovų funkcijas.

Ministrų Tarybos vadovas gali sudaryti specialios paskirties ministrų komitetus, kurie savo veikloje gali pasitelkti ekspertus, tarp jų ir asmenis, kurių viešosios administracijos sistemoje nėra. Ministrų komitetai preliminariai nagrinėja principinius klausimus, sudarančius bendrą jų įgaliojimų sritį, ir rengia siūlymus vyriausybei.

Ministrų pavaduotojai yra vyriausybės nariai ir vyriausybės sekretoriai ryšiams su parlamentu. Į pareigas juos taip pat skiria Respublikos prezidentas vyriausybės vadovo siūlymu. Pagal Italijoje įsitvirtinusią tradiciją ministrų pavaduotojai yra parlamento nariai ir atstovauja partijoms, kurios sudaro vyriausybinę koaliciją. Ministrų pavaduotojai ministro pavedimu ir nurodymu gali dalyvauti parlamentinėse diskusijose, atsakinėti į klausimus ir interpeliacijas.

Viešoji administracija. Italijos teisėje nėra susisteminto ar kodifikuoto teisės akto, kuriame būtų sureguliuoti centrinės administracijos ir viešosios administracijos organizavimas bei veiklos klausimai. Konstitucijos 97 straipsnio 1 dalyje nustatyta, jog valstybės instituci-

---

[185] Tradiciškai sudaromos šios ministerijos: Užsienio reikalų ir italų, gyvenančių užsienyje, reikalų; Gynybos; Vidaus reikalų; Teisingumo; Biudžeto ir ekonominio programavimo; Finansų; Iždo; Liaudies švietimo; Viešųjų darbų ir aplinkos apsaugos; Žemės, miškų ūkio ir maisto; Transporto ir prekybos laivyno; Pašto ir televizijos; Pramonės, verslo ir prekybos; Darbo ir socialinio aprūpinimo; Sveikatos apsaugos; Kultūros paminklų reikalų; Mokslo ir universitetų reikalų. 1995 m. L. Diui sudarytoje vyriausybėje buvo trys ministrai be portfelio. Jie rūpinosi visuomeninės veiklos ir sričių, šeimos ir socialinio solidarumo, konstitucinės reformos reikalais.

jos organizuojamos pagal įstatymą taip, kad būtų užtikrintas teisingas darbas ir administracijos nešališkumas. Italijos viešojo administravimo doktrinoje laikomasi nuomonės, kad viešojo administravimo struktūroms priklauso: Ministrų Tarybos biuras; ministerijos; tarpžinybiniai ministerijų komitetai; nacionalinės ir aukščiausiosios tarybos; nepriklausomos agentūros ir administracijos; kitos autonomiškai veikiančios tarnybos.

Kaip jau minėta, svarbi valstybės valdymo grandis yra *Ministrų Tarybos biuro sekretoriatas*, sudarytas iš departamentų ir tarnybų. Nors departamentų ir tarnybų sistema gali būti keičiama, tačiau tradiciškai Biuro sekretoriatą sudaro šie padaliniai: Įstatymų leidimo iniciatyvų ir vyriausybės teisės normų kuriamosios veiklos koordinavimo centrinis biuras; Administracinės veiklos koordinavimo biuras; Diplomatinės veiklos patarėjų biuras; Karinių patarėjų biuras; Ministrų Tarybos pirmininko spaudos valdybos vadovo biuras; Protokolo biuras. Nauji departamentai gali būti sudaromi arba įstatymo pagrindu (civilinės gynybos, valstybinės veiklos, informacijos ir spaudos), arba steigiami Ministrų Tarybos pirmininko dekretais (sričių darbo klausimais, ryšiams su parlamentu, miestų teritorijų reikalais, specialių klausimų).

Italijoje funkcionuoja ir vietiniai, vyriausybės vadovui tiesiogiai pavaldūs organai – *vyriausybės komisarai srityse*. Šie pareigūnai skiriami Respublikos prezidento dekretais Vyriausybės vadovo siūlymu, suderinus su vidaus reikalų ir sričių reikalų ministru. Vyriausybės komisaras vadovauja vietinių organų administracijai, kontroliuoja sričių teisės aktų teisėtumą ir informuoja vyriausybę.

Ministerijos yra ta valstybės valdymo sistemos dalis, kuri sudaro centrinės ir vietinės administracijos pagrindą. Ministras yra vyriausybės narys. Jis vadovauja ministerijai ir leidžia dekretus (sprendimus, ordonansus) ir cirkuliarus. Nors pagal įstatymą ministras gali turėti vieną pavaduotoją, tačiau jų yra daugiau. Ministerijose yra *sekretoriatai*, turintys įstatymų aktų projektų rengimo analitinę tarnybą, spaudos biurą. Svarbiausios ministerijų valdymo grandys yra *generalinės direkcijos*, kurios sudaromos įstatymų pagrindu. Jos skirstomos į *skyrius ir sekcijas*, o vadovauja joms generaliniai direktoriai.

Tarpžinybiniai ministerijų komitetai, paprastai sudaromi remiantis įstatymais, yra svarbi valstybės valdymo organizavimo grandis, o pastaruoju metu vaidina vis svarbesnį vaidmenį. Šiuo metu veikia šie komitetai: Kainų; Užsienio ekonominės politikos; Pramonės politikos koordinavimo; Ekonominio programavimo; Maisto ir žemės ūkio politikos. Tarpžinybiniai ministerijų komitetai veikia glaudžiai bendra-

darbiaudami su vyriausybe ir jos vadovu. Štai ekonominio programavimo komitetui vadovauja Ministrų Tarybos pirmininkas, o jį sudaro biudžeto, užsienio reikalų, finansų, iždo, pramonės, žemės ūkio, užsienio prekybos, darbo, viešųjų darbų, transporto ir prekybos laivyno ministrai. Komitetas leidžia bendrojo pobūdžio direktyvas, kurios vaidina išskirtinai svarbų vaidmenį formuojant valstybės politiką atitinkamose srityse.

Nacionalinės ir aukščiausiosios tarybos yra kolegialios konsultacinės institucijos, kurios paprastai sudaromos prie atitinkamų ministerijų. Pagrindinės yra šios aukščiausiosios tarybos: Viešųjų darbų; Finansų; Žemės ūkio; Sveikatos apsaugos. Po sričių reformos buvo sudarytos nacionalinės Programavimo, Aplinkos, Sveikatos apsaugos.

Nepriklausomos administracijos nepriklauso ministerijoms ir yra politiškai neutralios struktūros. Kaip pavyzdį galima pateikti Privačių asmenų draudimo priežiūros institutą, Administracinių dokumentų viešumo komisiją. Šios institucijos yra finansiškai, organizaciniu požiūriu nepriklausomos ir įgyvendina valdymo bei kontrolės funkcijas konkrečioje srityje. Pažymėtina, kad praėjusiame dešimtmetyje buvo sudarytos nepriklausomos specializuotos agentūros (aplinkos nacionalinė agentūra, viešosios administracijos atstovavimo derybose dėl kolektyvinių sutarčių agentūra). Nors ministrai įgyvendina kai kurias koordinacines šių struktūrų veiklos funkcijas, tačiau joms suteiktos juridinio asmens teisės, o įgyvendindamos valdymo funkcijas yra savarankiškos.

Autonomiškai veikiančių kitų tarnybų skaičius pamažu mažinamas. Tokių tarnybų vadovas paprastai yra ministras, kuriam tiesiogiai pavaldus tarnybos generalinis direktorius. Jose dirba ministerijų tarnautojai. Žinomos šios tarnybos: darbo saugumo ir profilaktikos aukščiausiasis institutas; skrydžių autonominė tarnyba; valstybinės monopolijos tarnyba.

V

Valstybės institucijos, įgyvendinančios valstybės valdymo teisėtumo kontrolę. Italijos konstitucionalizmo istorinėje raidoje susiformavo ir įsitvirtino valstybės valdymo teisėtumo užtikrinimo sistema, kurioje dalyvauja įvairios valstybės institucijos. Italijos teisinės sistemos raida atskleidžia ne tik Italijos, bet ir kitų Europos valstybių tradiciją ir šiuolaikinę tikrovę. Šiame kontekste išskirtinos dvi Italijos valstybės

institucijos – Valstybės Taryba ir Iždo teismas. Nors Konstitucijoje šios dvi institucijos priskiriamos pagalbinių institucijų kategorijai, akivaizdu, kad tiek viena, tiek ir kita vykdo nepriklausomas jurisdikcines funkcijas.

Valstybės Taryba. Reikėtų pažymėti, kad Valstybės Taryba yra viena iš tų institucijų, kurių tradicija pradėta formuoti XIX a. viduryje. Ji išreiškia ne tik Italijos Respublikos, bet ir kitų Europos valstybių administracinės justicijos genezę bei vėlesnį įtvirtinimą valstybių konstitucinėje teisėje. Pirmasis teisės aktas, reglamentuojantis Valstybės Tarybos statusą, priimtas 1859 m. spalio 30 d. 1924 m. birželio 26 d. šios institucijos teisinis reguliavimas atnaujintas ir priimtas naujas įstatymas. Vėliau šis įstatymas buvo ne kartą keičiamas, pildomas, o šiuo metu galioja bendras šio įstatymo tekstas.

Pažymėtina, kad Valstybės Tarybos statusui būdingas tikras dvilypumas, išreikštas konstituciniame reguliavime. Štai Konstitucijos 100 straipsnis, kuriame apibrėžiami esminiai Valstybės Tarybos konstitucinio statuso klausimai, yra toje konstitucinių normų sistemos dalyje, kurioje reglamentuojami vyriausybės veiklos konstituciniai pagrindai. Šio straipsnio 1 dalyje skelbiama, kad Valstybės Taryba yra konsultacinis organas teisinėje ir administracinėje srityse, taip pat teisėtumą užtikrinanti institucija administracinėje srityje. Šio straipsnio 3 dalyje pabrėžiama, kad įstatymas užtikrina Valstybės Tarybos nepriklausomumą nuo vyriausybės.

Vykdydama konstitucines funkcijas Valstybės Taryba teikia išvadas dėl teisės aktų projektų, dėl kurių į Valstybės Tarybą kreipiasi vyriausybė arba ministrai. Šią išvadą rengia Valstybės Tarybos sekcija posėdyje, o Valstybės Tarybos pirmininko sprendimu – specialioji komisija arba kelių konsultacinių sekcijų bendras posėdis. Uždarame posėdyje gali dalyvauti tik ministras arba oficialus jo atstovas. Valstybės Tarybos nuomonė (išvada) nėra privaloma ir nesuponuoja atitinkamų elgesio prievolių asmenims, kurie kreipėsi dėl konsultacijos. Įstatymuose numatyti ir tie atvejai, kai būtina gauti Valstybės Tarybos išvadas. Valstybės Tarybos nuomonė būtina dėl: visų vyriausybinių reglamentų projektų, tvirtinamų Respublikos prezidento dekretais; ministerijų reglamentų projektų, taip pat reglamentų, kuriais reguliuojami kelių ministerijų veiklos klausimai, projektų; skubių kreipimųsi į valstybės vadovą dėl administracinių teisės aktų teisėtumo; konsoliduotų įstatymų tekstų pakeitimo.

Kitas Valstybės Tarybos konstitucinio statuso aspektas yra tas, kad

jai suteikiamos jurisdikcinės funkcijos: Konstitucijos skyriaus, kuriame įtvirtinta teismų sistema ir jos funkcionavimo principai, 102 straipsnio 1 dalyje pabrėžiama, kad Valstybės Tarybai ir kitiems administracinės justicijos organams priklauso jurisdikcija ginti teisėtus valstybės institucijų interesus, o atskirais klausimais, nurodytais įstatyme, – subjektines teises.

Vadinasi, Valstybės Tarybos statusas aprėpia tiek konsultacines funkcijas teisinėje ir administracinėje srityse, tiek ir teisingumo įgyvendinimą administracinių teisinių santykių srityje. Valstybės Taryba, vykdydama jurisdikcines funkcijas, yra apeliacinė teisminė instancija sričių administracinių tribunolų sprendimų atžvilgiu.

Laikomasi nuomonės, kad Italijos administracinės justicijos sistemą sudaro *bendrosios kompetencijos ir specializuoti organai*. Pirmajai grupei priskiriami administraciniai tribunolai, įkurti 1971 m. gruodžio 6 d. įstatymu dėl sričių administracinių tribunolų įkūrimo. Tokie tribunolai veikia visose srityse. Tribunolas turi pirmininką, kuris yra ir Valstybės Tarybos narys, ir ne mažiau kaip 5 magistratus. Šie skirstomi į tris grupes. Referendarijai skiriami į pareigas pagal konkurso rezultatus iš asmenų, kurie turi aukštąjį teisinį išsilavinimą ir ne mažesnį kaip penkerių metų teisinio darbo stažą. Pirmieji referendarijai ir administraciniai patarėjai skiriami vyriausybės sprendimu. Sričių administracinių tribunolų sudėtį tvirtina Respublikos prezidentas dekretu Ministrų Tarybos pirmininko teikimu, atsižvelgdamas į Valstybės Tarybos nuomonę. Srities administracinis tribunolas posėdžiauja trijų asmenų sudėties. Antrajai grupei, t. y. *specializuotiems administracinės justicijos organams*, priskiriami: Kontroliniai rūmai (viešosios atskaitomybės klausimai); Centrinė mokesčių komisija ir atitinkamos komisijos (mokesčių mokėtojų ir finansinių institucijų ginčai); Aukštasis ir sričių tribunolai, kurių žinioje yra ginčai dėl vandens naudojimo (viešieji vandenys).

Kitaip nei bendrosios jurisdikcijos teismai, administracinės justicijos institucijos gali panaikinti ginčijamą teisės aktą, jeigu buvo viršyti įgaliojimai arba pažeista kompetencija, taip pat jeigu buvo neteisingai taikomas įstatymas. Administraciniai tribunolai gali pareikalauti, kad viešosios administracijos institucija priimtų naują teisės aktą.

Valstybės Tarybos organizacinę struktūrą sudaro 6 sekcijos, iš kurių 3 įgyvendina jurisdikcines funkcijas, o 3 – konsultacines. Valstybės Tarybos pagrindinės darbo formos yra bendri posėdžiai, kuriems va-

dovauja pirmininkas, konsultacinių sekcijų bendri posėdžiai, o tam tikrais atvejais – specialiai sudarytų komisijų posėdžiai. Tarybos personalas – patarėjai ir referendarijai – formuoja vyriausybę rengdama viešus konkursus. Kitaip nei referendarijai, patarėjai negali būti perkelti į kitą darbą, nušalinti nuo pareigų arba išleisti į atsargą be Valstybės Tarybos sprendimo. Prie Valstybės Tarybos pirmininko sudaryta taryba, kurią lygiomis dalimis sudaro Valstybės Tarybos ir sričių administracinių tribunolų magistratai. Taryba sprendžia visus skyrimo į pareigas, karjeros, perkėlimo į kitą darbą, taip pat nuobaudų magistratams skyrimo klausimus.

Iždo teismas buvo įsteigtas 1862 m. rugpjūčio 14 d. įstatymu Nr. 800. Šiuo metu jo teisinis statusas reglamentuojamas 1934 m. liepos 12 d. patvirtintu ir naujai išdėstytu įstatymo tekstu. 1994 m. sausio 14 d. Iždo teismo statusas vėl buvo pakeistas, panaikintos kai kurios sekcijos, įsteigtos naujos regioninės struktūros.

Pažymėtina, kad Iždo teismo konstitucinė prigimtis daug kuo panaši į Valstybės Tarybos konstitucinį statusą, nes ši institucija padeda įgyvendinant tiek vykdomosios valdžios, tiek ir teisminės valdžios funkcijas. Konstitucijos 100 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad Iždo rūmai vykdo vyriausybės teisės aktų teisėtumo išankstinę kontrolę, taip pat valstybės biudžeto vykdymo vėlesniąją kontrolę. Įstatymuose nustatytais atvejais ir formomis Iždo teismas dalyvauja valstybės organizacijų finansinės veiklos kontrolėje ir praneša parlamento rūmams apie patikrinimų rezultatus. Konstitucijos 103 straipsnio 2 dalyje skelbiama, kad Iždo teismas įgyvendina jurisdikcines funkcijas viešosios atskaitomybės ir kitose srityse, kurios numatytos įstatyme.

Įgyvendindamas vyriausybės teisės aktų teisėtumo išankstinę kontrolę Iždo teismas preliminariai nagrinėja visų vyriausybinių reglamentų, kurie tvirtinami Respublikos prezidento dekretais, projektus, išskyrus politinio pobūdžio aktus (skyrimas į pareigas, santykiai su parlamentu ir kt.). Jeigu aktai pripažįstami atitinkantys įstatymus, jie įsigalioja po to, kai juos vizuoja ir registruoja Iždo teismas. Jeigu atsisakoma registruoti, tai galima taikyti procedūrą, kuri numato registraciją su išlygomis. Atitinkamas ministras, nesutinkantis su motyvuotu Iždo teismo sprendimu, gali pateikti šį aktą svarstyti Ministrų Tarybai. Jeigu vyriausybė patvirtina tokio akto priėmimo tikslingumą, Iždo teismas registruoja šį aktą, tačiau pažymi vyriausybės politinę atsakomybę. Dekretai, kurie buvo registruoti su išlyga, perduodami parlamento kompetentingoms komisijoms, kurios turi šį klausimą išspręsti per mėnesį.

Be minėtų teisės aktų teisėtumo tikrinimo, Iždo teismas vykdo lėšų naudojimo ir valstybės biudžeto laikymosi išankstinę ir vėlesniąją kontrolę. Išankstinės kontrolės objektai yra: ministrų dekretai ir kitų institucijų sprendimai, numatantys atitinkamo dydžio išlaidas ir sankcionuojantys svarbias finansinio pobūdžio sutartis; aktai dėl valstybės tarnautojų paskyrimo, karjeros, taip pat dėl asmenų, gaunančių pašalpas ar nuolatines išmokas iš valstybės; įsakymai ir kiti dokumentai dėl išlaidų apmokėjimo arba dėl kreditų atidarymo asmenims, įgaliotiems vykdyti tokias išmokas.

Atsižvelgiant į tai, kad vėlesnioji kontrolė panaši į išankstinę pagal kriterijus ir vykdymo tvarką, pažymėtina, kad ji nuo pastarosios skiriasi pagal teisines pasekmes. Išankstinė kontrolė gali daryti įtaką dėl atitinkamų valdymo aktų įsigaliojimo, vėlesnioji kontrolė gali kelti klausimą dėl kaltų pareigūnų atitinkamos atsakomybės.

Iždo teismas kasmet nagrinėja valstybės biudžeto vykdymo ataskaitą ir teikia parlamentui finansines ataskaitas, patikrinimų rezultatų išvadas, kuriose reiškiama nuomonė dėl valstybės institucijų finansinės veiklos bei teikiami siūlymai, kaip geriau naudoti ir valdyti valstybės lėšas. Pažymėtina, kad Iždo teismas yra reikšminga konstitucinė institucija, užtikrinanti teisėtumą valstybės valdymo teisiniuose santykiuose, o dar konkrečiau – valstybės finansų tvarkymo ir mokesčių srityje.

Iždo teismo funkcijoms įgyvendinti nustatyta atitinkama organizacinė struktūra, kurioje yra sekcijos ir kontroliniai biurai. Sekcijos vykdo arba kontrolines, arba jurisdikcines funkcijas. Sekcija posėdžiauja atskirai, tačiau ypatingais atvejais gali būti organizuojami bendri posėdžiai. Iždo teismo jurisdikciniai padaliniai ir Iždo teismo vyriausiojo prokuroro tarnybos veikia visose Italijos srityse arba provincijose, taip pat sričių pagrindiniuose miestuose. Prie Iždo teismo veikia prokuratūra, pavaldi Italijos generaliniam prokurorui.

VI

Teisminė valdžia. Romanų teisės tradicijos šalyse, kurioms priklauso Italija, teisėjai, prokurorai ir tardytojai sudaro bendrą socialinį sluoksnį (*ordine*) – ganėtinai autonomišką ir nepriklausomą nuo kurios nors kitos valstybės valdžios. Teisėjai, prokurorai, tardytojai, o atskirais atvejais ir kiti teisminės valdžios institucijų pareigūnai sudaro magistratūrą, kurios veikla grindžiama dideliu savarankiškumu organizuojant teisminės valdžios funkcionavimą valstybėje. Nors ir kitose pasaulio

šalyse pripažįstamas teismo nepriklausomumas ir autonominis savarankiškumas, tačiau Italija bei Prancūzija yra tos valstybės, kuriose magistratūrai suteiktas ypatingas vaidmuo įgyvendinant teisminės valdžios savivaldą. Taigi analizuojant Italijos teisminės valdžios konstitucinį statusą reikia vertinti ne tik teismų sistemos būdingus bruožus, bet ir magistratūros organizacinę visumą, kurios teisėjai, prokurorai, tardytojai yra magistratai, t. y. magistratūros sistemos pagrindiniai veikėjai.

Bendrieji principai. Italijos Respublikos Konstitucijoje pabrėžiama, kad teisingumas įgyvendinamas liaudies vardu, o teismai vadovaujasi tik įstatymu. Konstitucijoje taip pat pabrėžiama, kad negali būti steigiamos ypatingųjų ar specialių teisėjų pareigybės. Prie bendrosios kompetencijos teismų gali būti sudaromos specializuotos sekcijos, kurių paskirtis – nagrinėti atitinkamų kategorijų bylas. Tokių teisminių institucijų darbe gali dalyvauti ir piliečiai, kurie nėra profesionalūs teisėjai, t. y. nepriklausantys magistratūrai. Įstatyme aiškinama, kaip liaudis tiesiogiai padeda vykdyti teisingumą.

Konstitucijoje apibrėžiami ir pagrindiniai principai, kuriais grindžiamas teismo procesas. Vienas iš pagrindinių – teisingumas. Konstitucijoje įtvirtinamas proceso rungtyniškumas, šalių lygiateisiškumas ir teismo nešališkumas, protinga proceso trukmė.

Teismo proceso tvarka reglamentuojama 1942 m. Civilinio proceso ir 1989 m. Baudžiamojo proceso kodeksuose. Konstitucijos leidėjas išskirtinį dėmesį skiria asmens, įtariamo nusikaltimo padarymu, teisių konstitucinėms garantijoms. Be kituose įstatymuose nustatytų savęs gynimo būdų ir formų, tokiam asmeniui Konstitucijoje suteikiamos šios teisės: konfidencialiai būti informuotam apie jam pateikiamo kaltinimo pobūdį ir motyvus; žinoti apie laiką ir sąlygas pasirengti gynybai; reikalauti teisme apklausti asmenis, tarp jų asmenis, kurie jį kaltina; reikalauti iškviesti ir apklausti asmenis, kurie paremia jo gynybinę poziciją tokiais pačiais pagrindais kaip ir kaltintojo kviečiami asmenys; turėti vertėją, jeigu jis nežino arba nekalba ta kalba, kuria vyksta teismo procesas. Įtariamojo kaltumas negali būti grindžiamas pareiškimais, kuriuos padarė asmenys, išvengę įtariamojo arba jo advokato apklausos teismo procese.

Teismų sistemą sudaro trys grupės teisminių institucijų: 1) bendrosios jurisdikcijos teismai, nagrinėjantys civilines ir baudžiamąsias bylas. Šios grupės teismams priklauso taikos teisėjai, nepilnamečių bylų teismai, viešojo vandens naudojimo tribunolai ir prisiekusiųjų (assizų) teismai; 2) administraciniai teismai; 3) kariniai tribunolai.

Bendrosios jurisdikcijos teismai. Žemutinėje teismų sistemos grandyje veikia taikos teisėjai (konsiliatoriai). Jie nagrinėja visuomeniškai mažiau reikšmingas civilines bylas sutaikydami byloje dalyvaujančias šalis arba įgyvendindami pagal įstatymų nustatytas ribas teisminę jurisdikciją. Taikos teisėjus trejiems metams skiria Magistratūros aukštoji taryba, tačiau ši prerogatyva gali būti deleguota apeliacinių teismų pirmininkams. Taikos teisėjais negali būti asmenys, einantys pareigas teisminėje sistemoje, advokatai, valstybės saugumo pareigūnai ir agentai. Taikos teisėjais gali būti skiriami asmenys, nuolat gyvenantys atitinkamos komunos teritorijoje, sulaukę 25 metų amžiaus ir galintys „autoritetingai, oriai ir nepriklausomai“ įgyvendinti teisėjo funkcijas. Taikos teisėjo darbas neapmokamas ir yra laikomas ypač garbinga visuomenine pareiga. Nors taikos teisėjais gali būti skiriami ir asmenys, neturintys teisinio išsilavinimo, tačiau jie turi laikytis tos kompetencijos ribų, aktų ir teismo sprendimų formų, kurios nustatytos procesiniuose įstatymuose. Kiekvienas taikos teisėjas turi vieną, o reikiamais atvejais – keletą pavaduotojų.

Pretura (pretoriaus teismas) sudaroma preturos apygardos administraciniame centre ir jai vadovauja titulinis pretorius. Preturoje yra vienas arba keletas tituliniam pretoriui pavaldūs magistratai ir garbės vicepretoriai. Magistratai padeda pretoriui vykdyti pavestas funkcijas. Pretorius nagrinėja apeliacijas dėl taikos teisėjų sprendimų, civilines bylas, kuriose reiškiami nedideli civiliniai ieškiniai, taip pat bylas dėl darbo santykių konfliktų ir ginčus dėl socialinio aprūpinimo klausimų. Įstatymuose numatytais atvejais pretoriai nagrinėja baudžiamąsias bylas, kuriose gali būti skiriama ne didesnė kaip trejų metų laisvės atėmimo bausmė arba bauda. Preturose gali būti įkuriami skyriai, nagrinėjantys civilines ir baudžiamąsias bylas, taip pat bylas, kurios turi būti nagrinėjamos antrojoje instancijoje, bei darbo ginčų bylas. Titulinis pretorius vadovauja preturai, skirsto bylas skyriams, įgyvendina administracines funkcijas. Komunose gali būti įkurti preturos punktai, į kuriuos atvyksta pretorius nagrinėti atitinkamų bylų. Bylų raštvedybą tokiuose punktuose tvarko komunos sekretorius ir jo pavaduotojai. Sprendimų vykdymą įgyvendina taip pat atitinkamos komunos tarnautojai.

Tribunolai. Šie teismai nagrinėja: apeliacijas dėl pretorių priimtų sprendimų; pirmojoje ir apeliacinėje instancijose – civilines bylas, individualius darbo ginčus ir ginčus socialinio aprūpinimo srityje; baudžiamąsias bylas, kurios nežinybingos pretoriams ir prisiekusiųjų (assizų) teismams. Kiekviename tribunole vieneriems metams skiriamas tar-

dymo teisėjas, galintis duoti atitinkamus nurodymus policijai, taip pat reikalauti atlikti reikiamus tardymo veiksmus. Vadovaudamasis Baudžiamojo proceso kodekso normomis tardymo teisėjas koordinuoja teismo policijos darbą. Tribunoluose vieneriems metams paskiriamas ir teisėjas, prižiūrintis teismo paskirtų bausmių vykdymą. Tribunolai sudaro civilinių, baudžiamųjų ir darbo bylų skyrius. Bylos nagrinėjamos trijų teisėjų sudėties.

Apeliaciniai teismai nagrinėja apeliacijas dėl tribunolų sprendimų civilinėse ir baudžiamosiose bylose ir yra aukščiausia teisminė instancija teismo apygardoje, kontroliuoja tardymo skyriaus vykdomas funkcijas, taip pat sprendžia kitus klausimus, kurie numatomi įstatymuose. Apeliaciniuose teismuose yra civilinių, baudžiamųjų, darbo ginčų bylų skyriai. Apeliacinio teismo organizacinėje struktūroje yra tardymo skyriai, taip pat nepilnamečių reikalų teismai ir viešojo vandens naudojimo tribunolai. Apeliaciniai teismai bylas nagrinėja trijų teisėjų sudėties. Apeliacinių teismų skyriai veikia komunose. Šiems skyriams vadovauja pirmininkai, pavaldūs apeliacinio teismo pirmininkui. Atitinkamoms prokuratūros padaliniams vadovauja generaliniai advokatai, pavaldūs Respublikos generaliniam prokurorui.

Nepilnamečių bylų teismai (tribunolai) įkurti 1934 m. Jie veikia prie kiekvieno apeliacinio teismo ir prie jo vietos skyrių. Tribunolą sudaro apeliacijos magistratas, vadovaujantis tribunolui, tribunolo magistratas ir du piliečiai. Pastarieji asmenys turi būti ne jaunesni kaip 30 metų amžiaus, dorovingi ir žinomi savo labdaringa visuomenine veikla. Orientuojamasi ir į tai, kad šie asmenys atstovautų biologijos, psichiatrijos, baudžiamosios antropologijos, pedagogikos, psichologijos specialybėms.

Prisiekusiųjų teismai. Kiekvienoje apeliacinėje apygardoje sudaromas vienas arba keletas *prisiekusiųjų (assizų) teismų*, nagrinėjančių įstatyme jiems priskirtas baudžiamųjų bylų kategorijas dėl padarytų sunkių baudžiamųjų nusikaltimų. Kiekvienoje apeliacinėje apygardoje sudaromas vienas arba keletas *prisiekusiųjų (assizų) apeliacinių teismų*, nagrinėjančių skundus dėl prisiekusiųjų teismų priimtų nuosprendžių baudžiamosiose bylose arba kitų prisiekusiųjų teismo priimtų aktų. Šie teismai įgyvendina savo jurisdikciją atitinkamuose teismo apygardos padaliniuose. Prisiekusiųjų teismo sudėtis: apeliacijos magistratas, vadovaujantis teismui; tribunolo magistratas; šeši liaudies teisėjai (assizai). Prisiekusiųjų apeliacinio teismo sudėtis: kasacijos magistratas, vadovaujantis teismui; apeliacijos magistratas; šeši liaudies teisė-

jai (assizai). Prisiekusiųjų teismų (assizų) pirmininkai ir kiti magistratai į pareigas vieneriems metams skiriami Respublikos prezidento dekretu, kuriuo papildomai skiriami rezerviniai pirmininkas ir magistratai tuo atveju, kai būtina keisti teismo sudėtį.

Prisiekusiųjų teismų liaudies teisėjams įstatyme nustatyti atitinkami reikalavimai. Šie asmenys turi būti Italijos Respublikos piliečiai, 30–65 metų amžiaus, atitikti nepriekaištingos reputacijos kriterijus, turėti ne žemesnį kaip vidurinį išsilavinimą. Liaudies teisėjais negali būti profesionalūs magistratai, kariškiai, policijos pareigūnai, dvasininkai, ministrai ir jų pavaduotojai, nacionalinio ir sričių parlamentų nariai. Išrinktojo liaudies teisėjo funkcijų įgyvendinimas yra garbinga asmens pareiga ir yra prilyginamas renkamosioms valstybės pareigoms. Asmenys, vykdydami liaudies teisėjo pareigas, prilyginami tribunolų ir apeliacijų magistratams. Liaudies teisėjų darbas yra atlyginamas įstatymo nustatyta tvarka. Italijoje veikia 100 pirmosios instancijos prisiekusiųjų teismų, 36 – apeliacinėje instancijoje.

Kasacinis teismas apibūdinamas kaip aukščiausia teisingumo institucija. Jis yra kasacinė instancija bylose, kuriose sprendimus yra priėmę apeliaciniai teismai. Pagrindinės jo funkcijos yra šios: užtikrinti įstatymų tikslų taikymą ir vienodą jų aiškinimą bei nacionalinės objektyviosios teisės vientisumą; užtikrinti įvairių jurisdikcijų teismų kompetencijos laikymąsi; spręsti kompetencijos ir funkcijų kolizijas; įgyvendinti kitus numatytus įstatymų įgaliojimus. Teismo būstinė yra Romoje, o jo jurisdikcija įgyvendinama visoje valstybės teritorijoje.

Kasacinio teismo organizacinėje struktūroje yra 3 baudžiamųjų bylų rūmai ir 3 civilinių bylų rūmai. Sprendimus kiekvienoje byloje priima 7 teisėjų žiuri, o ypač sudėtingos ir reikšmingos bylos gali būti nagrinėjamos jungtiniuose rūmuose dalyvaujant 15 teisėjų. Kasacinio teismo vadovai yra pirmasis pirmininkas, jo pavaduotojas ir rūmų pirmininkai. Svarbų vaidmenį vaidina įvairaus rango patarėjai. Pirmasis pirmininkas pirmininkauja bendruose rūmų posėdžiuose, iškilmių renginiuose. Prireikus jis gali pirmininkauti ir atskirų rūmų posėdžiams.

Kaip jau minėjome, *administracinės justicijos* institucinę sistemą sudaro Valstybės Taryba ir sričių administraciniai tribunolai, veikiantys 1974 m. priimto įstatymo pagrindu.

Karinė justicija. Karinių tribunolų jurisdikcija taikos metu vykdoma tik kariniams nusikaltimams, kuriuos padarė kariškiai. Karo metu karinės justicijos funkcijos gali būti išplečiamos pagal specialų įstatymą.

Prokuratūra (ministero pubblico). Italijos Respublikos Konstituci-

joje nepateikiamas išsamesnis prokuratūros teisinio statuso reglamentavimas ir tik pabrėžiama, kad prokuratūra naudojasi garantijomis, kurias nustato teismų veiklą reguliuojantys įstatymai. Akivaizdu, kad prokuratūra yra teisminės valdžios grandis, įgyvendinanti baudžiamojo persekiojimo funkciją. Pagal įstatymų nustatytas ribas jos veiklą kontroliuoja teisingumo ministras.

Prokurorų funkcijas prie Kasacinio teismo ir prie apeliacinių teismų vykdo Respublikos generaliniai prokurorai, o prie tribunolų – Respublikos prokurorai. Generalinių prokurorų funkcijas prie apeliacinių teismų vietinių skyrių įgyvendina generaliniai advokatai. Generaliniai prokurorai, generaliniai advokatai prie apeliacinių teismų vietinių skyrių ir Respublikos prokurorai savo funkcijas įgyvendina savarankiškai arba per jiems pavaldžius magistratus, priskiriamus prokuratūros atitinkamoms institucijoms.

Prokuroras prižiūri, kad būtų laikomasi įstatymų, tiksliai įgyvendinamas teisingumas, ginami valstybės, juridinių asmenų, neveiksnių asmenų interesai ir teisės, bei reikalauja imtis priemonių šioms teisėms ir interesams užtikrinti. Jis taip pat reikalauja nubausti asmenis už padarytus nusikaltimus, taikyti administracinio poveikio priemones. Prokuroras užtikrina nuosprendžių ir kitų teismo aktų vykdymą įstatymų numatytais atvejais, inicijuoja bylų iškėlimą ir užtikrina baudžiamąjį persekiojimą. Įstatymuose nustatytais atvejais prokuroras iškelia civilines bylas ir dalyvauja civiliniame procese. Tam tikrais atvejais jis gali užprotestuoti kasacine tvarka teismų sprendimus civilinėse bylose ir iš naujo apsvarstyti nuosprendžius revizijos tvarka. Prokuroro funkcijos sukonkretinamos procesiniuose ir kituose įstatymuose.

Aukščiausioji magistratūros taryba. Konstitucijoje formuluojamos esminės nuostatos, kurių paskirtis – užtikrinti magistratūros nepriklausomumą nuo kitų valdžių, šios sistemos savarankiškumą sprendžiant magistratūros funkcionavimo ir valdymo klausimus. Pagrindinė institucija magistratūros sistemoje yra Magistratūros aukščiausioji taryba, kurios statuso svarbiausi bruožai atsispindi ir yra įtvirtinti Konstitucijoje.

Magistratūros aukščiausiajai tarybai pirmininkauja Respublikos prezidentas. Tarybai pagal pareigas priklauso Kasacinio teismo pirmasis pirmininkas ir generalinis prokuroras prie šio teismo. Dvidešimti Tarybos narių renka visuotinis magistratūros susirinkimas, o 10 – parlamento abeji rūmai bendrame posėdyje. Pastarieji nariai renkami iš universitetų ordinarinių teisės profesorių ir advokatų, turinčių ne

mažesnį kaip 15 metų stažą. Nariai renkami ketverių metų kadencijai ir negali būti perrenkami iš karto pasibaigus įgaliojimų laikui. Parlamento išrinkti Tarybos nariai iš savo tarpo renka Tarybos vicepirmininką.

Magistratūros aukščiausioji taryba įgyvendina šias pagrindines funkcijas: priima į magistratūrą; skiria asmenis į teismo institucijų pareigas; sprendžia magistratų perkėlimo į kitą darbą ir jų karjeros klausimus; skiria į pareigas ir atšaukia garbės vicepretorius, taikos teisėjus ir jų pavaduotojus; skiria drausmines nuobaudas magistratams; teikia Respublikos prezidentui skirti kasacijos magistratais nusipelniusius teisės profesorius ir advokatus; sprendžia teismų finansinio aprūpinimo klausimus. Taryba teikia teisingumo ministrui pasiūlymus dėl teismo apygardų ribų keitimo, reiškia savo nuomonę dėl teisės aktų projektų, kuriuose sprendžiami su teismais susiję klausimai.

Tarybos organizacinę struktūrą sudaro tarnybos ir kiti padaliniai. Svarbiausioji grandis – komitetas, kurį sudaro Tarybos vicepirmininkas, Kasacinio teismo pirmasis pirmininkas ir generalinis prokuroras prie šio teismo. Komitetas organizuoja Tarybos veiklą ir priimtų sprendimų vykdymą, sprendžia finansinius klausimus. Tarybos pirmininkas komiteto siūlymu kiekvienų metų pradžioje sudaro komisiją, rengiančią pranešimus Tarybai, taip pat specialią komisiją, teikiančią siūlymus dėl paskyrimo į vadovaujamas pareigas teisminėse institucijose. Tarybą sudaro Drausmės skyrius, kurio pagrindinė funkcija – rengti ir nagrinėti drausminio pobūdžio bylas dėl magistratų padarytų pažeidimų. Šį skyrių sudaro Tarybos vicepirmininkas (skyriaus vadovas), penki kasacijos magistratai, trys apeliacijos magistratai, trys tribunolų magistratai ir trys nariai, kuriuos renka parlamentas. Drausmės bylose kaltintojas yra generalinis prokuroras prie Kasacinio teismo. Tarybos sekretoriatą sudaro kasacijos magistratas (vadovas), trys apeliacijos magistratai, keturi tribunolų magistratai bei sekretoriato tarnautojai. Sekretoriato narius skiria Taryba, atsižvelgdama į teisingumo ministro nuomonę. Teisminių kanceliarijų, sekretoriatų tarnautojus ir teismo vykdytojus į pareigas skiria teisingumo ministras. Siekiant užtikrinti Magistratūros aukščiausiosios tarybos efektyvią veiklą glaudžiai bendradarbiaujama su Teisingumo ministerijos generaline inspekcija.

Nors Konstitucijoje nenumatytos galimybės paleisti Tarybą, tačiau įstatyme numatyta, kad kai jos veikla nebeįmanoma, Respublikos prezidento dekretu Tarybos funkcionavimas gali būti nutrauktas atsižvelgiant į parlamento Deputatų rūmų ir Senato pirmininkų nuomonę. Tokiu atveju nauji Tarybos rinkimai turi įvykti per mėnesį nuo jos paleidimo.

Siekdama užtikrinti veiksmingą magistratūros funkcionavimą ir valdymą Taryba daugelį klausimų derina su Teisingumo ministerija. Įstatyme įtvirtintos šios teisingumo ministro prerogatyvos: 1) inicijuoti drausmines magistratų bylas. Tokias bylas gali pradėti ir generalinis prokuroras prie Kasacinio teismo; 2) gauti informaciją iš teismų pirmininkų apie teisingumo institucijų veiklą ir reikšti savo nuomonę šiais klausimais; 3) gali kreiptis į Tarybą dėl priėmimo į magistratūrą, dėl paskyrimų į teismo institucijų pareigybes, dėl perkėlimo ir magistratų karjeros. Įstatyme numatyta, kad Taryba, priimdama sprendimus dėl garbės vicepretorių, taikos teisėjų ir jų pavaduotojų bei kitų asmenų paskyrimo į pareigas, taip pat dėl nusipelniusių profesorių ir advokatų paskyrimo kasacijos magistratais, atsižvelgia į teisingumo ministro pasiūlymus, o skirdama asmenis į vadovaujančias pareigas teisminėse institucijose šiuos sprendimus turi suderinti su teisingumo ministru. Magistratai tam tikrą laiką gali dirbti Teisingumo ministerijoje. Šie klausimai sprendžiami glaudžiai bendradarbiaujant Tarybai su teisingumo ministru. Įstatymas reguliuoja ir tuos atvejus, kai magistratai kviečiami dirbti Teisingumo ministerijos sistemoje nenutraukiant magistrato tiesioginių pareigų vykdymo.

Nagrinėjant Italijos Respublikos magistratūros teisinį statusą ir išskirtinai – savivaldos principų įgyvendinimo mechanizmą būtina atkreipti dėmesį į šioje sistemoje veikiančias *teismų tarybas*. Tokios tarybos yra sudaromos prie kiekvieno apeliacinio teismo. Teismų tarybai vadovauja atitinkamo apeliacinio teismo pirmininkas, o jos sudėtyje yra Respublikos generalinis prokuroras prie šio teismo ir nariai (taip pat ir atsarginiai), kuriuos renka teismo apygardos visi magistratai. Tarybos sudėtyje yra ir teismų pirmininkai pagal pareigas. Pagrindinė teismų tarybos funkcija – rengti ir teikti Magistratūros aukščiausiajai tarybai išvadas dėl magistratų paskyrimo ir jų karjeros. Pagrindinis kriterijus sprendžiant magistratų karjeros klausimus yra darbo stažas einant magistrato pareigas.

VIII

Italijos Respublikos Konstitucijos garantijos – Konstitucinis Teismas. Italijos Respublikos Konstitucinio Teismo konstitucinio statuso esminis bruožas yra tas, kad jis nėra bendrosios ar administracinės jurisdikcijos teismų sistemos dalis, nes jo teisinės padėties pagrindai įtvirtinti atskirame Konstitucijos skirsnyje „Konstitucinės garantijos“.

Pastarasis skirsnis sudarytas iš dviejų skyrių: „Konstitucinis Teismas“ ir „Konstitucijos priežiūra“. Atsižvelgiant į tokią Italijos Respublikos Konstitucijos normų sistemą galima daryti išvadą, kad Konstitucinio Teismo reikšmė Italijos konstitucinėje sistemoje yra išskirtinė, nes jis vienintelis iš valstybės institucijų paminėtas kaip institucija, vykdanti Konstitucijos garanto funkcijas.

Pažymėtina, kad Konstitucinis Teismas, kaip Italijos teisinės sistemos neatskiriama dalis, pirmą kartą Italijos istorijoje numatytas 1947 m. Konstitucijoje. Vėliau, t. y. 1953 m. kovo 11 d., buvo priimtas įstatymas (Nuostatai apie Konstitucinio Teismo sudarymą ir veiklą)[186], kuriuo sukonkretinti klausimai dėl Teismo sudarymo, procedūrų, kompetencijos, teisėjų statuso ir kt. Reikėtų atkreipti dėmesį į tai, kad konstitucinės nuostatos dėl Konstitucinio Teismo Italijos steigiamajame susirinkime buvo rengiamos vykstant aštriai politinei teisinei polemikai. Konstitucinį Teismą įtvirtinti Respublikos konstitucinėje sistemoje pavyko tik Krikščionių demokratų, taip pat Respublikonų partijoms priklausančių deputatų balsų dauguma. Komunistai ir socialistai prieštaravo Konstitucinio Teismo įkūrimui reikšdami nuomonę, kad toks Teismas yra konservatyvizmo apraiška valstybės institucijų sistemoje ir nepriimtinas parlamentinėje demokratijoje.

Daugelyje valstybių, kuriose konstitucinių teismų teisėjus renka (skiria) parlamentas, ši procedūra ilga ir sudėtinga. Taip atsitiko ir Italijoje – tik po dvejų metų nuo įstatymo priėmimo pavyko paskirti visus Konstitucinio Teismo teisėjus (1955 m. lapkričio 30 d.). Pirmasis Teismo posėdis įvyko 1956 m. balandžio 23 d., o pirmasis sprendimas paskelbtas 1956 m. liepos 14 d. Italijos Respublikos Konstitucinis Teismas pradėjo funkcionuoti tada, kai nuo Konstitucijos priėmimo ir įsigaliojimo jau buvo praėję beveik devyneri metai. Šiuo laikotarpiu buvo kaupiama konstitucinės sistemos veikimo patirtis. Taigi Konstitucinis Teismas palyginti greitai ir efektyviai prisitaikė prie konstitucinių institucijų sistemos ir pradėjo įgyvendinti Konstitucijos numatytas konstitucinės justicijos funkcijas. Jau vėliau, 1967 m. lapkričio 27 d., buvo priimtas Konstitucinis įstatymas, kuriuo patikslinti klausimai dėl Teismo teisėjų rinkimo procedūrų, taip pat dėl Teismo pirmininko teisinio statuso.[187] Beje, 1967 m. pakeista ir teisėjų kadencijos trukmė – iki tol ji buvo 12 metų, o pakeitus Konstitucijos 135 straipsnį – 9.

---

[186] Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.1953. Nr. 62.
[187] Ten pat. Nr. 294.

Konstitucijoje nustatyta, kad Konstitucinį Teismą sudaro 15 teisėjų, kuriuos po trečdalį skiria Respublikos prezidentas, parlamentas bendrame rūmų posėdyje, taip pat bendrųjų ir administracinių teismų aukščiausiosios magistratūros. Taigi sudarant Teismą šiame procese dalyvauja visos trys valstybės valdžios (legislatūra, vykdomoji, teisminė) ir tai atspindi išskirtinį Teismo statuso elementą, kuris nebūdingas bendrosios jurisdikcijos teismams. Tokia Teismo formavimo tvarka išreiškia ir šios institucijos svarbą teisėje bei politikoje, nes skiriant jo teisėjus nuošalyje nenori likti kitos valstybės valdžios. Kita vertus, tokios procedūros sudaro prielaidas didinti visuomenės, politinių partijų pasitikėjimą Konstituciniu Teismu, taip pat stiprinti jo nepriklausomumą nuo kitų valstybinių politinių veiksnių bei reiškinių.

Nustatytos atitinkamos įstatymų leidimo, vykdomosios ir teismo valdžių teisės skirti atitinkamą Konstitucinio Teismo teisėjų dalį įgyvendinimo taisyklės, kurių paskirtis – „objektyvizuoti“ procesą, išvengti politinio ar individualaus subjektyvizmo renkant teisėjus. Štai Italijos parlamento bendrame abejų rūmų posėdyje skiriant teisėjus pirmajame ir antrajame balsavimo turuose už sprendimą skirti teisėją turi balsuoti ne mažiau kaip du trečdaliai konstitucinės visumos deputatų, o vėlesniuose turuose – trys penktadaliai. Nustatant tokią balsų daugumą siekiama išvengti situacijos, kai teisėjai išrenkami tik parlamento politinės daugumos balsais eliminuojant opozicijos (mažumos) nuomonės išreiškimo galimybę.

Respublikos prezidento dekretą, kuriuo skiriami 5 Konstitucinio Teismo teisėjai, kontrasignuoja Ministrų Tarybos pirmininkas. Nors Vyriausybės teikimo dėl šių teisėjų skyrimo nereikalaujama, tačiau pasinaudodama kontrasignavimo institutu vyriausybė gali reikšti savo nuomonę ir, aišku, politinę valią dėl teisėjų kandidatūrų.

Kaip jau minėta, kitą trečdalį Konstitucinio Teismo teisėjų skiria bendrųjų ir administracinių teismų aukščiausiosios magistratūros. Iš bendro 5 teisėjų skaičiaus 3 skiria kolegija, kurią sudaro Kasacinio Teismo pirmininkas, šio Teismo skyrių pirmininkai ir patarėjai, taip pat generalinis prokuroras, generaliniai advokatai ir generalinio prokuroro pavaduotojai prie šio Teismo. Iš šio trečdalio vieną Konstitucinio Teismo teisėją skiria kolegija, kurią sudaro Valstybės Tarybos pirmininkas, skyrių pirmininkai ir patarėjai. Dar vieną Konstitucinio Teismo teisėją skiria kolegija, kurios sudėtyje yra Iždo teismo pirmininkas, skyrių pirmininkai ir šio Teismo patarėjai, generalinis prokuroras prie Iždo teismo ir jo pavaduotojai. Skiriant Konstitucinio Teismo

teisėjus aukščiausiose magistratūrose reikalaujama balsų daugumos, tačiau ne mažiau kaip atitinkamos kolegijos narių absoliučios balsų daugumos. Tokia Konstitucinio Teismo sudarymo tvarka suformavo praktiką, kai Konstitucinio Teismo teisėjais skiriami trys Kasacinio teismo teisėjai, Valstybės Tarybos vienas narys ir Iždo teismo vienas teisėjas.[188] Teisėjų, turinčių bendrosios ir administracinės jurisdikcijos teismų darbo patirtį, skyrimas į Konstitucinį Teismą lemia šio Teismo profesionalumą nagrinėjant jo kompetencijai priklausančias konstitucinių konfliktų bylas.

Italijos Respublikos Konstitucijos 135 straipsnio 2 dalyje nurodyti bendrojo pobūdžio reikalavimai kandidatams į Konstitucinio Teismo teisėjus – teisėjais gali būti skiriami bendrosios ir administracinės jurisdikcijos teismų teisėjai, tarp jų – išėję į pensiją universitetų teisės ordinariniai profesoriai ir advokatai, turintys dvidešimties metų darbo stažą. Teisėjo statusas nesuderinamas su parlamento arba srities tarybos nario pareigomis, jis negali verstis advokato darbo praktika arba veikti prekybos, ūkinėje srityse, vykdyti kokias nors valdymo ar revizines funkcijas komercinėse firmose. Kadencijos laikotarpiu sustabdomos dėstytojų ir magistratūros funkcijos. Jie negali būti konkursų žiuri nariais, eiti pareigas universitetuose, balotiruotis parlamentiniuose ar administraciniuose rinkimuose, dalyvauti visuomeninių organizacijų ir politinių partijų veikloje. Teisėjai turi imunitetą nuo baudžiamojo persekiojimo, o sankcionuoti tokius veiksmus gali tik pats Konstitucinis Teismas. Klausimą dėl priešlaikinio teisėjo atleidimo iš pareigų Konstitucinis Teismas sprendžia ir tada, jei teisėjas nebeatitinka reikalavimų dėl išrinkimo arba jei jis pažeidžia „nesuderinamumo“ principą.

Konstitucinio Teismo teisėjai iš savo tarpo slaptu balsavimu renka pirmininką trejiems metams. Jis gali būti perrinktas, tačiau tik neperžengiant teisėjo kadencijos ribų. Teisme susiformavo tendencija, pagal kurią siekiant neperrinkti pirmininko į šias pareigas renkamas tas teisėjas, kurio įgaliojimai baigiasi per kitus trejus metus. Paprastai Teismo pirmininkais renkami buvę universitetų teisės profesoriai. Kitaip nei Austrijoje ar Vokietijoje, teisėjų amžiaus riba, iki kurios galima būti teisėju, nenurodyta, todėl šias pareigas eina solidaus amžiaus asmenys.

---

[188] Zagrebelsky G. La giustizia costitucionale. Bologna, 2ᵉ ed., 1988.

Italijos Respublikos Konstitucijos 134 straipsnyje nustatyta, kad Konstitucinio Teismo įgaliojimų sritį sudaro: ginčai dėl įstatymų, taip pat dėl valstybės ir sričių aktų, turinčių įstatymo galią, konstitucingumo; ginčai dėl kompetencijos tarp įvairių valstybės valdžių institucijų, tarp valstybės institucijų ir sričių ir tarp sričių; kaltinimų, kurie pagal Konstituciją reiškiami Respublikos prezidentui, nagrinėjimas.

1. *Įstatymų ir kitų teisės aktų, turinčių įstatymo galią, konstitucingumo tikrinimas*. Konstitucingumo kontrolė gali būti prevencinė (*a priori*) ir paskesnioji (*a posteriori*)[189]. Prevencinės kontrolės būdu Vyriausybės reikalavimu gali būti tikrinamas sričių įstatymų konstitucingumas (teisėtumas) iki jų promulgavimo tada, kai, vyriausybės komisaro nuomone, sritis, priimdama įstatymą, viršijo savo kompetenciją, pažeidė nacionalinius interesus arba kitos srities interesus. Jeigu srities taryba patvirtino įstatymą absoliučia balsų dauguma, Ministrų Tarybos pirmininkas per 15 dienų nuo tada, kai, gavo pranešimą apie tokį antrąjį balsavimą, gali kreiptis į Konstitucinį Teismą. Toks kreipimasis stabdo srities įstatymo įsigaliojimą iki Konstitucinio Teismo sprendimo. Nagrinėjant bylą vadovaujamasi rungtyniškumo principu.

Iš pradžių konstitucinė jurisprudencija buvo nelabai palanki sričių autonomijai, tačiau po kurio laiko Teismas siekė nustatyti darnią vietinės ir nacionalinės kompetencijos pusiausvyrą, laikydamasis „sąžiningo bendradarbiavimo“ principo. Po 1991 m. akivaizdžiai sumažėjo valstybės ginčų su sritimis dėl jų priimtų įstatymų (1990 m. buvo pareikšti 52 prašymai, o 1995 m. – tik 3).[190]

Paskesnioji kontrolė (*a posteriori*) gali būti abstrakti ir konkreti. Abstrakti kontrolė gali būti taikoma nacionaliniams įstatymams srities džuntos pirmininko reikalavimu, jeigu manoma, kad valstybės įstatymu pažeidžiama srities kompetencija. Konkreti kontrolė įgyvendinama pagal bendrosios jurisdikcijos teismo kreipimąsi, kurį inicijuoja viena iš byloje dalyvaujančių šalių, prokuroras ar pats teismas. Tokiu atveju keliamas klausimas dėl valstybės ar srities įstatymo, kuris turėtų būti taikomas nagrinėjamoje byloje, konstitucingumo. 1953 m. kovo 11 d. įstatyme nustatyta, kad bendrosios jurisdikcijos teismas kreipiasi į Konstitucinį Teismą, jei „byla negali būti išspręsta neatsižvelgiant į

[189] Plačiau apie tai žr.: H. Steinberger. Models of constitutional jurisdiction. European Commission for Democracy through Law. Council of Europe Press, 1993.

[190] Favoreu L. Konstituciniai teismai / Iš prancūzų kalbos vertė E. Jarašiūnas. Vilnius: Garnelis, 2001. P. 70.

tai, kaip išspręstas konstitucinio teisėtumo klausimas“. Tai apibūdinama „esmine reikšme“, arba *rilevanza*. Jeigu Konstituciniam Teismui nagrinėjant klausimą dėl bylos priimtinumo *rilevanza* nenustatoma, Teismo kreipimasis gali būti pripažintas nenagrinėtinu. Šios srities Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje atsiskleidžia pagrindinės ir incidentinės (konstitucinės) teisenų sąryšio esmė.

Beje, minėtame įstatyme sudarytos teisinės galimybės plačiau interpretuoti ir paties Konstitucinio Teismo galių ribas. Nustatant, kad Konstitucinis Teismas skelbia negaliojančiomis įstatymų galią turinčias nuostatas, kreipimesi kartu pažymėta, kad Teismas taip pat skelbia tas įstatymo nuostatas, kurių neteisėtumas išplaukia iš jo priimto sprendimo. Pagaliau tuo mastu, kuriuo Teismas pripažino pats galįs kelti klausimą, ar Konstituciją atitinka ne vien pareiškėjo apskųsti įstatymų aktai (ar nuostatos), buvo gana smarkiai išplėstos Teismo sprendimo galios peržengiant prašymo reikalavimus.[191]

2. *Įvairių valstybės valdžių, valstybės ir sričių bei sričių ginčai dėl kompetencijos.* Kaip jau minėta, Konstitucijoje numatyta vyriausybės galimybė inicijuoti sričių teisės aktų konstitucingumo patikrą Konstituciniame Teisme, taip pat suteikta teisė sritims ginčyti, ar nacionalinis įstatymas atitinka Konstituciją. Šio pobūdžio vyriausybės ir sričių prerogatyvos bei susiklosčiusi praktika užgožia ginčus dėl kompetencijos, nes daugelis klausimų išsprendžiama teisės aktų teisėtumo patikros konstitucingumo procese. Tačiau ir tokia konstitucinių konfliktų sprendimų forma Italijos konstitucinėje jurisprudencijoje egzistuoja, o konfliktai gali kilti tarp parlamento ir vyriausybės, tarp Respublikos prezidento ir parlamento, tarp teisminės ir kitų valstybės valdžių.

3. Kaltinimų (valstybės išdavimas ar pasikėsinimas į Konstituciją), pareikštų Respublikos prezidentui, nagrinėjimas. Nagrinėdamas tokią bylą Konstitucinis Teismas tampa aukštuoju teismu, įgyvendinančiu konstitucinį teisingumą. Tačiau tokiame procese, be Konstitucinio Teismo teisėjų, dalyvauja 16 kitų teisėjų, kuriuos devyneriems metams renka parlamentas, laikydamasis Konstitucinio Teismo teisėjams numatytų sąlygų. Pastarieji teisėjai renkami iš piliečių, kurie buvo iš anksto įrašyti į atitinkamą sąrašą. Jiems taikomi kandidatams į senatorius keliami reikalavimai.

---

[191] Favoreu L. Konstituciniai teismai / Iš prancūzų kalbos vertė E. Jarašiūnas. Vilnius: Garnelis, 2001. P. 73.

Pirminėje Konstitucijos redakcijoje Konstitucinis Teismas buvo įgaliotas nagrinėti kaltinimus ministrams, tačiau 1989 m. sausio 16 d. konstitucine pataisa šios nuostatos buvo atsisakyta, nes Konstitucinis Teismas buvo įveltas į jam nebūdingus politinius procesus.

Reikėtų atkreipti dėmesį į tai, kad Italijos Respublikos Konstitucinis Teismas įgyvendina dar vieną funkciją, susijusią su Konstitucijos 75 straipsnyje numatyta 500 tūkst. rinkėjų teise inicijuoti liaudies referendumą dėl visiško arba dalinio įstatymo ar teisės akto, turinčio įstatymo galią, panaikinimo (naikinamasis referendumas). Beje, tokį referendumą gali inicijuoti ir penkių sričių tarybos. Pažymėtina, kad negalima organizuoti referendumų dėl mokesčių ir biudžeto, amnestijos ir malonės, tarptautinių sutarčių ratifikavimo. Konstitucinio Teismo funkcijos dėl referendumo organizavimo buvo įtvirtintos 1970 m. gegužės 25 d. įstatyme, reglamentuojančiame referendumus ir liaudies įstatymų leidimo iniciatyvą.[192] Pagal įstatyme nustatytą tvarką Centrinis biuras, veikiantis prie Kasacinio teismo ir vykdantis referendumų organizavimo funkcijas, gali kreiptis į Konstitucinį Teismą dėl referendumui siūlomų klausimų konstitucingumo. Teismas, išsprendęs šią bylą ir įvertinęs, ar referendumui teikiami klausimai neprieštarauja Konstitucijos 75 straipsnyje 2 dalyje nustatytiems ribojimams, apie tai oficialiai paskelbia ir praneša Respublikos prezidentui, parlamento rūmų pirmininkams, Ministrų Tarybos pirmininkui bei Centriniam referendumo organizavimo biurui prie Kasacinio teismo.

Nors Konstitucijoje tiesiogiai ir nenumatyta, tačiau Konstitucinis Teismas įgyvendina priedermę, numatytą 1967 m. lapkričio 22 d. įstatyme, – Konstitucinis Teismas pats turi įsitikinti, kad į jį paskirti teisėjai, taip pat ir atsarginiai nariai, parlamento išrinkti Konstitucijos 135 straipsnyje numatytu atveju, atitinka nustatytus reikalavimus. Teismo sprendimai šiais klausimais priimami absoliučia teisėjų balsų dauguma.

Įstatymų ir aktų, turinčių įstatymo galią, teisėtumo kontrolė, kurią įgyvendina Konstitucinis Teismas, eliminuoja bet kokias Konstitucinio Teismo prielaidas vertinti šiuos aktus politiniu aspektu, taip pat kontroliuoti parlamento diskrecinės valdžios funkcijas. Tačiau Italijoje, kaip ir daugelyje kitų valstybių, kuriose veikia konstituciniai teismai, šių teismų sprendimai kelia didelį visuomenės susidomėjimą ir

[192] Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.1970. Nr. 147.

atgarsį politiniuose procesuose.[193]

Pažymėtinas Italijos Konstitucinio Teismo vaidmuo sprendžiant nacionalinės teisės ir Europos Sąjungos teisės derinimo bei sąveikos problemas. Būtent šis Teismas pirmasis sprendė Anglių ir plieno bendrijos steigimo sutarties konstitucingumo klausimą.[194] Nagrinėdamas teisines situacijas, kylančias iš Bendrijos antrinės teisės sandūrų su konstitucinėmis vertybėmis ar principais, ypač pagrindinių teisių srityje, Teismas pareiškė, kad tokios kolizijos galimas padarinys – neįtikėtina ir dirbtinė situacija, taip pat teigė, jog nuo tada, kai Bendrijos teisė apima pagrindines konstitucines vertybes, priimtinas visoms valstybėms narėms, tokia kolizija atrodo esanti tik hipotetinė.[195]

IX

Pabrėžiant, kad Italijos Respublikos Konstitucija gali būti vertinama kaip realiai veikiantis ir iki šiol gana stabilus pagrindinis šalies įstatymas, kartu reikėtų atkreipti dėmesį, jog jau keletą dešimtmečių politikoje ir teisėje plačiai diskutuojama apie konstitucinės reformos būtinumą. Šios diskusijos akstinas yra politinis sistemos nestabilumas, kurį išreiškia nuolatinės vyriausybės politinės krizės. Jų esmė – politinių partijų gausa ir tų partijų interesus atspindinčių parlamentinių frakcijų nepatvarumas. Daugelio Italijos politikų ir mokslininkų nuomone, Konstitucijoje trūksta pagrindų, kurie užtikrintų parlamento darbo kokybę, o įstatymų aktų gausybė teisinį reguliavimą paverčia labai vangiu ir chaotišku procesu, darančiu neigiamą poveikį socialiniam gyvenimo dinamizmui.

---

[193] Štai 2004 m. sausį Italijos Respublikos Konstitucinis Teismas paskelbė, kad įstatymas, numatantis prezidentų, ministrų pirmininkų, abejų parlamento rūmų pirmininkų, Konstitucinio Teismo pirmininkų teisinę neliečiamybę, kol jie eina šias pareigas, prieštarauja šalies Konstitucijai. Pagal šį įstatymą, jei šiuo klausimu jau buvo pradėtas teisminis procesas, jis turėjo būti sustabdytas. Konstitucinio Teismo sprendimas tiesiogiai susijęs su Italijos ministro pirmininko Silvio Berlusconi interesais: remdamasis šiuo sprendimu Milano teismas galėjo atnaujinti S. Berlusconi procesą dėl kaltinimų 1985 m. papirkinėjus teisėjus, siekiant sau palankaus sprendimo dėl vienos maisto kompanijos privatizavimo (Žr.: Teisėjų antausis S.Berlusconi // Lietuvos rytas. 2004 m. sausio 14 d. P. 8).

[194] Gil C. R. I. Nacionaliniai konstituciniai teismai ir Europos Bendrijos teisė // Konstitucinis teisingumas ir teisės viešpatavimas. Tarptautinė konferencija, skirta Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įsteigimo 10-mečiui. 2003 m. rugsėjo 4 d. Vilnius: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 2004. P. 59.

[195] Ten pat. P. 59.

Kai kurios kairiosios politinės partijos (komunistai) yra už tai, kad būtų palikta parlamentinė valdymo forma, kurioje pagrindinį vaidmenį vaidina vyriausybė. Jos yra už tai, kad būtų grąžinti proporciniai rinkimai ir nustatyta politinių partijų atstovavimo parlamente 5 procentų riba.

Prieštaringų pozicijų laikosi socialistai. Jie galvoja, kad šalies politinės sistemos stabilumą užtikrintų prezidentinė valdymo forma, o valstybės vadovas – prezidentas būtų renkamas tiesiogiai visuotiniuose rinkimuose. Yra ir siūlančių dabartinėje parlamentinėje demokratijoje sustiprinti Respublikos prezidento konstitucinį statusą ir orientuotis į V Prancūzijos Respublikos valdymo modelį (S. Berlusconi šalininkų politinė grupė).

Plačiai diskutuojama ir dėl valstybės santvarkos organizavimo. Už federalizmą agituoja Šiaurės lyga, siekianti didesnės laisvės tų Italijos regionų, kuriuose labiau nei kitoje šalies dalyje išplėtota pramonė. Dešinieji krikščionys demokratai reikalauja įgyvendinti Ispanijos autonomijos sistemą, o dabartinio ministro pirmininko šalininkai siekia valdymą decentralizuoti. Tuo tarpu prieš decentralizaciją agituoja Nacionalinis aljansas (Italijos neofašistų partija).

1997 m. parlamentas įsteigė abejų rūmų tarpartinę komisiją, vadovaujamą M. D'Alema. Darbas, ruošiant kelią iš „pirmosios" į „antrąją" Respubliką, patyrė fiasko, nes 1998 m. S. Berlusconi vadovaujama *Forza Italia* (Nacionalinio aljanso pagrindinis partneris) pasitraukė iš konstitucinės reformos rengimo darbo. Tai buvo smūgis ne tik konstitucinės reformos procesui, bet ir kairiesiems demokratams (*Democratici di sinistra*) bei Nacionaliniam aljansui (*Alleanza nazionale*) (buvęs Italijos socialinis judėjimas), nes jos abi turėjo lūkesčių įgyti neatšaukiamą legitimumą per „antrosios" Respublikos kūrėjų statusą Komisijos sėkmingo darbo atveju.[196]

Žlugus reformos pirmajam projektui, Komisijos vadovas M. D'Alema tapo vyriausybės vadovu. Bandydamas bent kiek išsaugoti komisijos įdirbį, jis pateikė konstitucinio įstatymo projektą „*Ordinamento federale della Repubblica*" (Respublikos federalinė sistema).[197] Parlamentui *in extremis* pavyko iš dalies susitarti dėl Konstitucijos II skyriaus V skirsnio (114–132 str.) reformos ir priimti konstitucinius įstatymus nn.1/1999 e 3/2001. Ši konstitucinė reforma apėmė nemažai dalykų, kurie buvo perleisti regionų įstatymų leidybos institucijų kom-

[196] CheliE. La riforma mancata. Bologna, II Mulino, 2000.

petencijai. Tačiau buvo akivaizdu, kad nei reformos priešininkų, nei šalininkų ši federalizmo reforma netenkino. Pagrindinė priežastis buvo ta, kad daugelis klausimų nebuvo tinkamai apibrėžti ir todėl atsirado neaiškios konkuruojančios kompetencijos sritys.

Be to, ši reforma nenumatė federalizmą užtikrinančio, t. y. nacionalinių interesų apsaugos, teisinio mechanizmo.[198] Vienas žymiausių Italijos federalizmo sistemos tyrinėtojų Carlas Joachimas Friedrichas pabrėžia, kad federalizmas yra arba dinamiškas, arba ne[199]. Šiuo atžvilgiu federalizmas yra apibūdinamas kaip procesas, kurio raida priklauso nuo atskirų teritorinių vienetų gebėjimo vystytis ir autonominių galių plėtojimo pagal Konstituciją. Remdamiesi šiuo požiūriu, kai kurie autoriai sutinka, kad M. D'Alemos atlikta V skirsnio reforma sukūrė tik federalizmo užuomazgas.[200]

Reformos trūkumai išryškėjo netrukus: federalinio senato funkcijas interpretuoti buvo priverstas imtis Konstitucinis Teismas, o federalizmo apsaugos konstitucine priemone tapo Teismo jurisprudencija. 2004 m. balandžio 2 d. spaudos konferencijoje Konstitucinio Teismo pirmininkas Gustavas Zagrebelsky paskelbė, kad 2003 m. Teismo veikla daugiausia buvo skirta spręsti valstybės ir regionų konfliktus (apie 50 proc. visų sprendimų skaičiaus)[201]. Nors visuotinai ir pripažįstama, kad konstitucinės justicijos viena iš pagrindinių funkcijų yra konstitucinis kompetencijų atskyrimo arbitravimas, tačiau pirmą kartą Italijos Konstitucinio Teismo istorijoje ginčų tarp valstybės ir regionų buvo neproporcingai daug.

Siekiant užtikrinti Konstitucijos 5 skirsnio (sritys, provincijos ir komunos) reformą, naujos sudėties parlamento dauguma 2003 m. priėmė įstatymą Nr. 131 „*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Reppublica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*" (Dėl Respublikos teisinės sistemos pritaikymo 2001 m. spalio 18 d. konsti-

---

[197] II progetto federalista del Governo D'Alema (1999) // Nuovi Studi Politici, Nr. 3–4, 1999. P. 77–114.

[198] Bartole S. Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione. Bologna, II Mulino, 2004.

[199] Friedrich C. J. L'uomo, la comunita, l'ordine politico. Bologna: II Mulino, 2002. P. 257–334.

[200] Frosini T. E. et al. Prime riflessioni sulla riforma della Costituzione // B.Caravita di Toritto (a cura di) I percorsi del federalismo. Milano: Giuffre ed., 2004. P. 85–150.

[201] Zagrebelsky G. 2004 m. balandžio 2 d. Pranešimas spaudos konferencijoje "La giustizia costituzionale nel 2003", žr. http://www.cortecostituzionale.it/ita/documenti/documenti.asp

tuciniam įstatymui). Šio įstatymo tikslas buvo patikslinti Konstitucijos 5 skirsnio (naujosios redakcijos) nuostatas dėl regioninės įstatymų leidybos kompetencijos, valstybės ir regionų kompetencijos ribų nustatymo ir Konstitucijos 117 straipsnio, kuriame įstatymų leidybą reglamentuojančių konstitucinių normų stoka lėmė vis daugiau interpretacinių konfliktų. Tačiau, nepaisant minėto įstatymo priėmimo, tolesnės konstitucinės reformos neišvengiamumas buvo akivaizdus.[202]

2005 m. kovo 23 d. Respublikos senatas pritarė konstitucinio įstatymo projektui nr. 2544–B „*Modifiche alla parte seconda della Costituzione*“ (Konstitucijos antrojo skyriaus pakeitimai), aprobuodamas Deputatų rūmų patvirtintą 2004 m. spalio 15 d. įstatymo tekstą.[203] Šis įstatymo projektas dar turės būti išnagrinėtas antruoju skaitymu.

Šio įstatymo projekte numatomas esminės naujovės yra šios: įsteigiamas Federalinis senatas, kurio pagrindinė konstitucinė paskirtis – atstovauti regionų interesams. Jį turi sudaryti visuotiniuose rinkimuose išrinkti regionų atstovai, o darbe galės dalyvauti (be balsavimo teisės) regionų tarybų ar asamblėjų išrinkti atstovai iš merų, provincijų vadovų tarpo; parlamentarų skaičius mažinamas iki 518 Deputatų rūmuose ir iki 252 Federaliniame senate; siekiama pagreitinti įstatymų leidimo procedūras: išskyrus klausimus, kurie paliekami abejiems rūmams, vyraujantis modelis yra procedūros vieneriuose rūmuose. Daugeliu atvejų atsisakoma, kad patį įstatymo tekstą patvirtintų abeji rūmai. Parlamento rūmai, neturintys sprendimo galių kuriuo nors klausimu, gali pateikti siūlymus pranešdami apie tai kitiems rūmams; sustiprinamas opozicijos Deputatų rūmuose ir Federalinio senato mažumos vaidmuo; permoduliuojama dabartinė įstatymų leidybos kompetencija: viena vertus, valstybei grįžta kai kurie klausimai, kita vertus, didinamas regioninių valdžių vaidmuo ir suteikiama joms išskirtinė kompetencija sveikatos apsaugos, švietimo ir viešojo saugumo srityse; modifikuojama Respublikos prezidento, kaip aukščiausiojo Konstitucijos garanto, rinkimų tvarka ir jo įgaliojimai; sustiprinamas specialių regionų vaidmuo procesuose priimant savo statutus; didinamas vykdomosios valdžios vadovo vaidmuo ir įtvirtinama tiesioginė vyriausybės vadovo atsakomybė rinkėjams; sudaroma galimybė skelbti referendumus dėl konstitucinių įstatymų; modifikuojama Konstitucinio Teismo

[202] Frosini T. E. et al. Prime riflessioni sulla riforma della Costituzione // B.Caravita di Toritto (a cura di) *I percorsi del federalismo*. Milano: Giuffre ed., 2004. P. 85–150.

[203] SENATO DELLA REPUBBLLICA, Legislatura 14º - Disegno di legge N. 2544-B, http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/devolution/ddl2544B.pdf

sudėtis: 3 teisėjus išrinks Deputatų rūmuai, 4 – Federalinis senatas, 4 – aukščiausios instancijos teismai ir 4 skirs Respublikos prezidentas. Numatoma regionų galimybė kreiptis į Konstitucinį Teismą ir suteikiamos kitos galimybės reikšti abejonę dėl įstatymo teisėtumo, pagrįstumo bei tikslingumo.

Literatūra

1. Berman J. H. Teisė ir revoliucija. Vakarų teisės tradicijos formavimasis / Iš anglų kalbos vertė Arvydas Šliogeris. Vilnius: Pradai, 1999.
2. Birmontienė T., Jarašiūnas E. Kūris E., Maksimaitis M., Mesonis G., Normantas A., Pumputis A., Vaitiekienė E., Vidrinskaitė S., Žilys J. Lietuvos konstitucinė teisė: vadovėlis. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2001.
3. Constitutions of the countries of the world. Editors A. P. Blaustein, G. H. Flanz. Italy. New York: Oceana Publications, Inc. Dobbs Ferry, Issued March 1987.
4. Davies N. Europa. Istorija / Iš anglų kalbos vertė L. Tamas ir V. Petrukaitis. Vilnius: Vaga, 2002.
5. Favoreu L. Konstituciniai teismai / Iš prancūzų kalbos vertė E. Jarašiūnas. Vilnius: Garnelis, 2001.
6. Gil Carlos Rodriguez Iglesias. Nacionaliniai konstituciniai teismai ir Europos Bendrijos teisė // Konstitucinis teisingumas ir teisės viešpatavimas. Tarptautinė konferencija, skirta Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įsteigimo 10-mečiui. 2003 m. rugsėjo 4 d. Vilnius: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 2004.
7. Glendon M., Gordon M. W., Osakwe B. Vakarų teisės tradicijos. Vilnius: Pradai, 1993.
8. Italija: Konstitucija i zakonodatelnyje akty / Pod red. Tumanova V. A. Moskva: Progress, 1988.
9. Laqueur W. Europa mūsų laikais. 1945–1992 / Iš anglų kalbos vertė A. Sabonis. Vilnius: Amžius, 1995.
10. Luciani M. Italie // Les constitutions nationales a l'epreuve de l'Europe sous la direction de J.-Cl. Masclet et D. Maus P. 1993.
11. Maksimaitis M. Užsienio teisės istorija: vadovėlis. Vilnius: Justitia, 1998.
12. Merlini S. Il governo // Manuale di diritto pubblico. Bologna, 1994.
13. Pernoud R. Krestonos, SPB: Evrazija, 2001.
14. Steinberger H. Models of constitutional jurisdiction. European Commission for Democracy through Law. Council of Europe Press, 1993.
15. Sorrentino F. Le fonti del diritto // Manuale di diritto pubblico. Bologna, 1994.
16. Vaičaitis V. A. Konstitucinių įstatymų fenomenas. Konstitucinių (organinių) įstatymų lyginamoji studija. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras. 2004.

17. Administrativnoje pravo zarubežnych stran. Učebnoje posobije / Red. Kozyrin A. N. – Moskva: Spark, 1996.
18. Zagrebelsky G. La giustizia costitucionale, Bologna, 2e ed., 1988.
19. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, 1.02.1925. Nr. 311.
20. Gazzetta Ufficiale della Repubblika Italiana, 15.06.0970. Nr. 147.
21. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, 7.02.1948. Nr. 31.
22. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, 28.04.1967. Nr. 106.
23. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, 3.06.1957. Nr. 139.
24. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, 28.02.1958. Nr. 51.
25. Gazzetta Ufficiale della Repubblika Italiana, 1.03.1971. Nr. 53.
26. Gazzetta Ufficiale della Repubblika Italiana, 1.03.1971. Nr. 53.
27. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, 4.04.1942. Nr. 79, ediz. straord.
28. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, 6.04.1983. Nr. 93.
29. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, 14.03.1953. Nr. 62.
30. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, 25.11.1967. Nr. 294.
31. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, 15.06.1970. Nr. 147.
32. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, 27.12.1947. Nr. 298, ediz. straord. Costituzione della Repubblica, Roma, Camera dei deputati, Segretariato generale, marzo, 1975.

MRU ©

VI. Jungtinės Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystės (Didžioji Britanija) konstitucinė sistema

I

Jungtinės Karalystės Konstitucija: samprata, istorinis kontekstas, konstitucinės teisės šaltiniai. Jungtinės Karalystė daugeliu aspektų yra išskirtinė valstybė. Neretai kalbant apie Jungtinę Karalystę lygia greta vartojami Anglijos, Didžiosios Britanijos terminai. Siekiant atskleisti Jungtinės Karalystės konstitucionalizmo raidą šias sąvokas aktualu patikslinti. Tad ar sąvokos „Anglijos Konstitucija“, „Didžiosios Britanijos Konstitucija“, „Jungtinės Karalystės Konstitucija“ yra lygiavertės? Bendrinėje kalboje šios sąvokos įsitvirtinusios ir dažniausiai vartojamos sinonimiškai. Tačiau istorinis Anglijos, Škotijos, Airijos, Velso raidos aspektas leidžia manyti, kad minėti terminai gali turėti savarankišką sampratos kontekstą. Oficialus valstybės pavadinimas yra Jungtinė Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystė. Egzistuoja ir oficialiai vartojamas sutrumpinimas – Jungtinė Karalystė. Tad Jungtinės Karalystės Konstitucija yra tiksliausias terminas, apibrėžiantis konstitucijos galiojimo ribas, kurios sutampa su Jungtinės Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystės teritorija. Akivaizdu, jog Didžioji Britanija, kurią sudaro Anglija, Škotija ir Velsas, yra Jungtinės Karalystės ekonominis, politinis, kultūrinis, netgi geopolitinis pagrindas. Panašią, išskirtinę padėtį Didžiojoje Britanijoje užėmė ir iki šiol užima Anglija. Todėl logiškai pagrista, jog doktrinoje Jungtinės Karalystės terminas keičiamas Didžiosios Britanijos arba Anglijos terminu. Tačiau vartdami terminą „Anglijos Konstitucija“ arba „Didžiosios Britanijos Konstitucija“ turime pabrėžti, jog kalbama apie šiandien egzistuojančios valstybės – Jungtinės Karalystės Konstituciją. Antai galima klaidingai manyti, kad terminas „Anglijos Konstitucija“ atskleidžia senosios Anglijos (iki unijos su Škotija 1707 m.) konstitucingumo aspektus.

Kitas išskirtinis Jungtinės Karalystės bruožas yra tas, jog būdama ir parlamentarizmo, ir konstitucionalizmo idėjų, doktrinų, raidos lyderė šalis neturi vieno teisinio akto, kurį (šių dienų doktrinos ir definicijų kontekste) galėtume įvardyti kaip konstituciją. Ši aplinkybė suteikė pagrindą doktrinoje (tiek anglų, tiek ir užsienio) Jungtinės Karalystės Konstituciją vadinti nerašytine. Tokios koncepcijos tvirčiausiai laikosi politologijos mokslų atstovai. Tačiau tokiai pozicijai pritaria tik dalis konstitucinės teisės doktrinos atstovų. Tokia pozicija pagrįsta keliais argumentais. Pirma, pabrėžiama, jog nėra vieno teisės akto, kuris būtų oficialiai įvardytas kaip konstitucija ir, antra, gana reikšmingą vietą šios valstybės teisės sistemoje užima konstituciniai papročiai. Tad ar turi Jungtinė Karalystė Konstituciją? Ir jeigu taip, kokie jos bruožai? Prisiminę, jog konstituciniai teisiniai santykiai yra visuomeniniai santykiai, atsirandantys valstybinės valdžios, institucijų kūrimo, jų tarpusavio santykių, žmogaus teisių ir laisvių įgyvendinimo ir apsaugos garantavimo srityse, turime konstatuoti, kad tokie teisiniai santykiai Jungtinėje Karalystėje neabejotinai egzistuoja ir kad juos pirmiausia reguliuoja parlamento priimti įstatymai. Be to, šiuos santykius reguliuoja teisminiai precedentai bei konstituciniai papročiai (konstitucinės konvencijos). Todėl kalbėdami apie Jungtinės Karalystės Konstituciją turime kalbėti ne apie vieną juridinį aktą, o apie teisinių aktų sistemą, kuri ir gali būti įvardijama kaip valstybės konstitucija. Neretai pačioje anglų konstitucinės teisės doktrinoje formuluojama dar lakoniškiau, jog „<...> konstituciją sudaro fundamentiniai principai, kuriais remiantis reguliuojamas visuomenės viešas gyvenimas.“[205]

Nors Jungtinės Karalystės Konstitucija yra sistema teisės aktų, kurių dalis yra nerašytinio pobūdžio, galima teigti, jog pozityviosios teisės normos sudaro pagrindinę teisės normų grupę, reguliuojančią konstitucinius teisinius santykius. Šie teisės aktai priimti labai skirtingais istoriniais laikotarpiais, juos gali skirti ištisi šimtmečiai. Štai Teisių bilis priimtas 1689 m., o parlamento aktas – tik 1911 m., tačiau jie ir šiandien vienodai reikšmingi Jungtinės Karalystės konstitucinei sąrangai ir parlamentarizmo įtvirtinimui. Todėl galime teigti, jog Jungtinė Karalystėje yra rašytinė, tačiau nekonsoliduota konstitucija. Pažymėtina ir tai, kad kalbant apie konstitucijos nekonsoliduotumą pa-

[205] Galligan J. D. Myth and Reality in the English Constitution // Saggi Conferenze e Seminari 25. Centro di studi e ricerche di diritto comparato e straniero: Roma, 1997. P. 2.

brėžiamas juridinis šio proceso aspektas. Tačiau teorinė, doktrininė konstitucijos konsolidacija seniai įvykusi. Doktrinoje neabejojama, kokie teisės aktai yra Konstitucijos dalis ir koks jų turinys.

II

Statutinė teisė. Kaip minėjome, Jungtinės Karalystės Konstitucija yra nekonsoliduota, tad ją sudaro teisės aktai, kurie gali būti ir yra įvardijami kaip Jungtinės Karalystės Konstitucija. Tokių teisės aktų yra nemažai, jie atspindi skirtingas istorines epochas, tačiau jų nuostatos išliko aktualios iki šių dienų, jomis remiasi konstitucinių teisinių santykių subjektai ir šiandien. Apie tokius teisės aktus reikia pakalbėti plačiau. Tačiau prieš tai tenka priminti, jog dalis teisės aktų gali būti įvardijami tik kaip Anglijos „nuosavybė“, nes buvo priimti iki susiformuojant Jungtinei Karalystei. Pirmiausia tenka minėti *Didžiąją laisvių chartiją*. Šis istorinis dokumentas buvo priimtas XIII a. – 1215 m. ir yra laikomas vienu iš pagrindinių teisės aktų, įtvirtinusių parlamentarizmo pradžią ne tik Anglijoje, bet ir visame pasaulyje. Šiame akte minima atstovaujamoji institucija Karalystės Taryba, kuriai buvo suteikta išskirtinė teisė nustatyti mokesčius. Tad su Didžiąja laisvės chartija valstybės finansiniai klausimai priskiriami atstovaujamosios institucijos – parlamento veiklos sričiai. Galima teigti, jog su šiuo aktu valstybės parlamentas pradėjo parlamentarizmo istoriją. Nuo šio momento parlamentų galios istorinėje raidoje tik plėtėsi, formavosi parlamento suvereniteto doktrina.

Be parlamentarizmo užuomazgų, šiame akte buvo reglamentuotos ir kai kurios žmogaus teisės bei laisvės. Didžioji laisvių chartija nustatė, jog asmuo be teismo sprendimo negali būti suimtas arba atimta jo nuosavybė. Daugelio istorikų ir ekonomistų nuomone, būtent nuostata dėl nuosavybės neliečiamumo sudarė teisines, o dėl to – ilgalaikes ekonominės valstybės pažangos prielaidas, dėl kurių Anglijai buvo lemta tapti pasaulio lydere daugelyje gyvenimo sričių.

Kitas svarbus teisės aktas, reglamentuojantis teismų ir parlamento veiklos klausimus, taip pat priskiriamas viduramžių epochai. Tai 1330 m. priimtas *Vestminsterio statutas*. Jis nustatė periodiškumą, kuriuo turi rinktis Anglijos parlamentas. Statutas numatė, jog parlamentas turi rinktis ne rečiau kaip vieną kartą per metus. Tokią nuostatą galime suprasti tik kaip parlamento institucijos stiprinimą. Periodiškumo, kuriuo turi būti šaukiami parlamento posėdžiai, nustatymas įpareigojo monarchą

jos laikytis. Nors ši nuostata buvo įgyvendinama ne visada sėkmingai (Anglijos monarchai nenoriai dalijosi valdžia su parlamentu), tačiau tai buvo *de jure* nuostata, kuria buvo remiamasi ir kurią buvo siekiama įgyvendinti.

Tolesnis Anglijos konstitucionalizmo raidos etapas yra sietinas su „Šlovingosios revoliucijos" epocha. Ši epocha pasižymi išskirtinai didele parlamento ir monarcho priešprieša, kuri baigėsi galutiniu ir neabejotinu parlamento, kaip *prima* valstybės institucijos, įsitvirtinimu. Šios epochos iškiliausias dokumentas yra 1688 m. priimtas *Teisių bilis*, kuriame įtvirtinti fundamentiniai parlamentarizmo ir demokratinio politinio režimo principai. Šiame dokumente nedviprasmiškai nurodoma, jog bet kokios „karaliaus pretenzijos stabdyti įstatymų įsigaliojimus arba jų vykdymą yra neteisėtos". Šioje trumpoje Teisių bilio nuostatoje įtvirtinami du fundamentiniai principai. Nuostatoje nepripažįstama karaliams teisė vetuoti parlamento priimtus teisės aktus, o įstatymų vykdomoji valdžia siejama su vyriausybe, atskaitinga parlamentui. Tai vienareikšmiai parlamentinės valdymo formos principai, jie nepakito iki šių dienų. Be minėto valdžios institucijų sąrangos principo, Teisių bilis nustatė kitus, šiandien pripažįstamus kaip savaime suprantamus principus. Tad, be minėtų principų, Teisių bilis įtvirtina: laisvus parlamento rinkimus, parlamento nario teisę laisvai reikšti mintis, bažnytinių teismų sprendimų neteisėtumą (išskyrus bažnytiniuose reikaluose), žiaurių ir neteisėtų bausmių negalimumą ir t. t.[206]

Anglijos parlamento priimtas *Sosto paveldėjimo aktas* (1701 m.) apibrėžia taisykles, kurių laikomasi užimant monarcho – valstybės vadovo postą. Kitas svarbus teisinis dokumentas, kuris traktuojamas kaip formuojantis valstybės konstitucinę sąrangą, yra 1706 m. *Sąjungos su Škotija aktas*. Šis aktas, sujungdamas Angliją ir Škotiją, panaikino šių valstybių parlamentus ir įkūrė naują Didžiosios Britanijos parlamentą, kuris plėtojo ir iki šiol plėtoja Anglijos parlamentarizmo tradiciją. Šis aktas, nors sukūrė vieną parlamentą, bet išsaugojo Škotijai teisę turėti atskirą teisinę sistemą, iki šiol turinčią savitų bruožų ir priskirtiną romanų-germanų teisės sistemos grupei.

Kaip vieną iš reikšmingiausių Jungtinės Karalystės parlamentarizmą ir atstovaujamąją demokratiją įtvirtinančių teisės aktų reikia paminėti 1832 m. parlamento priimtą (jų buvo ir daugiau) *Tautos atsto-*

[206] The Bill of Rights // Alder J. Constitutional and Administrative Law. London: Macmillan, 1994. P. 404–406.

vavimo aktą. Jame apibrėžiama asmenų grupė, turinti teisę dalyvauti renkant atstovaujamąją instituciją – Bendruomenių rūmus. Teorijoje pritariama teiginiui, jog teisinės valstybės (*rule of law*) šio pagrindinio angliškojo konstitucionalizmo principo atsiradimas sietinas su atstovaujamosios demokratijos raida ir tvirtėjimu. Tautos atstovavimo aktai nuosekliai plėtojo ir stiprino atstovaujamosios demokratijos formą ir principus. Štai 1867 m. priimtas *Tautos atstovavimo aktas* įtvirtina teisę dalyvauti Bendruomenių rūmų rinkimuose tik vyrams ir tik tiems, kurie turi nuosavybę ir moka ne mažesnius nei įstatymo numatytus mokesčius. Tautos atstovavimo aktai dar buvo priimti 1918, 1949, 1969, 1974, 1983, 1985, 1989 m. Moterys teisę balsuoti įgijo tik priėmus 1918 m. aktą, o visi piliečiai, turintys 18 metų, įgijo galimybę dalyvauti renkant Bendruomenių rūmus 1969 m. Šiandien galioja 2000 m. priimtas Tautos atstovavimo aktas, atspindintis šiuolaikinį atstovaujamosios demokratijos principą.

Nemenka dalis teisės aktų – įstatymų, parlamento priimtų XX a., taip pat turi būti įvardijami kaip Konstitucijos dalis. 1911 m. *Parlamento aktas* yra reikšmingiausias aktas, apibrėžiantis Bendruomenių ir Lordų rūmų įgaliojimų ribas. Šis aktas panaikino Lordų rūmų teisę nepritarti Bendruomenių rūmų priimtam finansinę sritį reglamentuojančiam įstatymui. Tad Bendruomenių rūmams priskiriama neabejotinai prioritetinė pozicija. Tačiau šis aktas numatė galimybę Lordų rūmams atidėti tokio įstatymo įsigaliojimą dvejiems metams. 1949 m. *Parlamento aktas* dar labiau sutrumpino terminą (vienerių metų), kuriam gali būti atidėtas įstatymo įsigaliojimas. Lordų rūmų reforma atsispindi 1958 m. priimtame *Akte dėl perų,* kuriame monarchui buvo suteikta teisė suteikti (ne tik kilmės pagrindu kaip buvo iki tol) nepaveldimą pero titulą. O 1963 m. *Aktas dėl perų* suteikė asmenims, turintiems pero titulą, atsisakyti jo ir taip įgyti galimybę tapti Bendruomenių rūmų nariu. Toks prigimtinių lordų teisių siaurinamas buvo apvainikuotas 2000 m. *Aktu dėl Lordų rūmų,* kuris nustatė, jog niekas negali būti Lordų rūmų nariu tik iš prigimties. Tačiau šis aktas dar galutinai nepanaikino šių parlamento rūmų buvimo. Lordų rūmai iki šiol lieka parlamento rūmai, kuriuos sudaro dvasiniai, teisminiai bei dalis perų iš prigimties.

Reikšmingais teisės aktais reikėtų laikyti *Karūnos ministrų* (1937, 1964, 1975), *Karališkos sankcijos* (1967), *Bendruomenių rūmų* (1978) įstatymus bei 1931 m. priimtą *Vestminsterio statutą*.

III

Konstitucinės konvencijos. Kaip jau minėta, Jungtinės Karalystės istorinė raida lėmė aplinkybę, jog konstituciniai teisiniai santykiai taip pat yra reguliuojami konstitucinių papročių, kuriems būdingas nerašytinumo aspektas. Šie papročiai teorijoje įvardinami kaip konstitucinės konvencijos (*constitutional conventions*). Kaip išskirtinį konstitucinių konvencijų bruožą anglų konstitucinės teisės doktrina nurodo konstitucinių papročių funkciją plėtoti konstituciją, jos formaliai nekeičiant.[207]

Aplinkybė, jog anglų teisės moksle nagrinėjant konstitucinius papročius vartojamas ne papročio (*custom*), o konvencijos (*convention*) terminas, iliustruoja doktrinos požiūrį į jas. Konstitucinės konvencijos suprantamos kaip teisės šaltinis, savo prigimtimi ir forma labai artimas rašytinei teisei. Jau pačiame termine „konvencija“ pabrėžiama ne ilgalaikiškumas formuojant taisyklę, o skirtingų subjektų susitarimas. Visos konstitucinės konvencijos buvo kuriamos tik po „Šlovingosios revoliucijos“ (1688 m.) epochos. Tokių konvencijų nėra daug. Jos susijusios dviem konstitucinių teisinių santykių sritimis. Pirmiausia konstitucinės konvencijos reguliuoja parlamento Bendruomenių ir Lordų rūmų kai kuriuos veiklos aspektus. Antra, konstitucinės konvencijos, kaip konstitucinės teisės šaltinis, reguliuoja monarcho santykius su parlamento rūmais ir vyriausybe. Tokių konstitucinių konvencijų tikrai yra nemažai. Anglijos konstitucinės teisės mokslo autoritetas A. V. Daisi teigia, jog „<…> teisininkas negalės perprasti netgi teisinio Anglijos Konstitucijos aspekto, jeigu neatkreips dėmesio į tų konstitucinių susitarimų[208] <…> pobūdį“.[209] Mes paminėsime pačias būdingiausias, akivaizdžiai iliustruojančias, kokius visuomeninių santykius reguliuoja nerašytinė teisė – konstitucinės konvencijos. Štai konstitucinės konvencijos numato: a) monarcho pareigą skirti ministru pirmininku asmenį, kurį palaiko Bendruomenių rūmų dauguma (tai laimėjusios partijos lyderis); b) monarcho pareigą skirti arba atleisti iš ministro posto tą asmenį, kurio kandidatūrą siūlo mi-

---

[207] „*Conventions are a means of bringing about constitutional development without formal changes in the law*“.

Hood Phillips O., Jackson P., Leopold P. Constitutional and Administrative Law. London: Sweet & Maxwell, 2001. P. 141.

[208] Manome, jog verčiant terminą „*constitutional conventions*“ į lietuvių kalbą būtų tiksliau vartoti konvencijos, o ne susitarimo terminą.

[209] Dicey A. V. Konstitucinės teisės studijų įvadas. Vilnius: Eugrimas, 1998. P. 279.

nistras pirmininkas; c) monarchui pareigą pasirašyti bet kokį įstatymą, kuris buvo priimtas parlamento; d) monarcho pareigą klausyti ministro kabineto ir ministro pirmininko patarimų; e) parlamentinė dauguma turi gerbti parlamentinę mažumą suteikdama galimybę reikšti nuomonę jai rūpimais klausimais; f) laisvos vietos parlamento komitetuose turi būti užimamos remiantis proporciniu partijų atstovavimu parlamente.

Anglijos konstitucinės teisės doktrinoje tvirtinama, jog konstituciniai susitarimai gimsta politinėje praktikoje, todėl yra ryšys tarp konstitucinių susitarimų ir įstatymų.[210] R. Haugas (*Hogues R. Artur*) pripažįsta papročių reikšmingumą ir būtent iš jų kildina bendrąją teisę (*common law*).[211] Teismai, nors ir tiesiogiai netaikydami, juos pripažįsta, nes jais naudojasi stengdamiesi suprasti ir interpretuoti įstatymą.

Konvencijų nuostatų turinys ir privalomumas tarp konstitucinių teisinių santykių subjektų yra nekvestionuojamas, todėl nebuvo poreikio šias konstitucinių konvencijų nuostatas paversti rašytinėmis nuostatomis, nors kai kurios konstitucinės konvencijos šalies istorijos raidoje virto rašytiniais teisės aktais. Konstitucinių konvencijų nepaisymas gali turėti tik politinių padarinių subjektui, laužančiam tokias nuostatas, bei politinių ar net socialinių padarinių valstybei. Nors konstitucinės konvencijos nėra rašytinės, tokios jos gali tapti bet kuriuo metu, kai parlamentas nuspręs, jog atėjo metas joms tapti rašytinėms.

IV

Teisminiai precedentai. Anglosaksų teisinėje sistemai būdinga, jog išskirtinį vaidmenį valstybinės valdžios institucijų sistemoje vaidina teismai. Jie ne tik vykdo teisingumą – tai būdinga romanų-germanų teisinės sistemos teismams, bet ir kurdami precedentus dalyvauja teisės kūrimo procese. Todėl teismų precedentai taip pat yra ir turi būti laikomi konstitucinės teisės šaltiniais. Teisminiai precedentai, atspindintys ir išreiškiantys konstitucinės teisės principus, buvo kuriami teisminėje praktikoje. Spręsdami konkrečias bylas teismai priimdavo sprendimus, kurių dalis tapdavo teisminiais precedentais. Tokie teisminiai

[210] Hogue R. A. Origins of the Common Law. Indianapolis: Liberty Fund, 1986. P. 185–209.

[211] Ten pat. P. 190–194.

precedentai, kurie tapo Jungtinės Karalystės Konstitucijos dalimi, yra sukurti tokių teisminių institucijų kaip Lordų rūmai (jie taip pat yra aukščiausioji šalies teisminė institucija), Aukštasis bei Apeliacinis teismai. Konstitucinių teisinių precedentų yra ne viena dešimtis. Jų atsiradimo istorija labai įvairi. Vieni precedentai teismų suformuoti XVIII a. (byla *Ashby v. White*), kiti tik XX a. antrojoje pusėje (byla *Ridge v. Baldwin*). Pačias būdingiausias ir reikšmingiausias bylas, kuriose suformuoti konstituciniai precedentai, verta paminėti.

Neretai teisminiai precedentai nustato aukščiausių valstybinės valdžios institucijų veiklos ribas. Štai *Proklamacijų byloje* (*Case of Proclamations*) 1611 m. buvo sprendžiamas karališkosios prerogatyvos ribų klausimas – ginčijama monarcho priimta proklamacija, draudžianti Londono mieste naujų namų statybą. Konstatuota, kad šis sprendimas peržengia karališkosios prerogatyvos ribas ir yra neteisėtas. Monarchas negali vykdyti įstatymų leidžiamosios funkcijos, jis turi teisę priimti sprendimus tik laikydamasis karališkosios prerogatyvos, kuri savo ruožtu apibrėžta įstatymais. Pažymėta taip pat, jog monarcho prerogatyva nesuteikia jam teisės elgesį paskelbti nusikalstamu, jeigu toks jis iki šiol nebuvo. Akivaizdu, kad tokie sprendimai ribojo monarcho galias, kurios ilgainiui dar labiau menko.

Garsiojoje byloje *Ashby v. White* (1703 m.) buvo nagrinėjama problema, susijusi su rinkimų teisės ribojimu. Šioje byloje buvo keliamas klausimas, ar parlamento pareigūnai (*parliamentary officers*) turi įgaliojimus riboti piliečiui jo balsavimo teisę. Teismas konstatavo, kad tokios teisės parlamento pareigūnas neturi, kad teisės aktus, kuriais nustatomas subjektų ratas, galintis dalyvauti rinkimuose, gali priimti tik patys Bendruomenių rūmai.[212] Šioje byloje Lordų rūmai, kaip aukščiausioji teisminė instancija, suformavo principą – *ubi jus ibi remedium.* Šis principas, jau seniai tapęs teisminiu precedentu, numato, jog turi egzistuoti būdų ir priemonių sistema, garantuojanti subjektinę teisę. Kitoje garsioje byloje *Stockdale v. Hansard* (1839 m.) buvo sprendžiama parlamento privilegijos turinio problema. Ši byla sukėlė tam tikrą konkurencinę kovą tarp parlamento ir teismų, kurių santykiai buvo dar iki galo neapibrėžti. Parlamentas nenoriai ir ne iškarto pripažino spendimą šioje byloje. XVII a. Anglų revoliucija ir jos rezultatai aiškiai apibrėžė monarcho, parlamento rūmų, vyriausybės vie-

[212] Alder J. Constitutional and Administrative Law. London: Macmillan, 1994. P. 135–136.

tą institucijų sistemoje, o teismų ir parlamento santykių turinys formavosi vėliau. Minėtoje byloje Aukštasis teismas savo sprendimu apibrėžė, tam tikra prasme išaiškino parlamento privilegijos turinį. Konstatuota, jog parlamento vienerių rūmų potvarkis negali pakeisti galiojančių įstatymų, kad įstatymų keitimai galimi tik priimant įstatymus numatyta tvarka. Akivaizdu, jog šioje byloje buvo sprendžiama teisės normų subordinacijos, arba, kitaip tariant, teisės normų hierarchijos problema.

Byla *Entick v. Carrington* (1765 m.) pagrįstai vadinama klasikine konstitucinė byla (*the classic constitutional case*).[213] Joje buvo sprendžiami du fundamentiniai klausimai: privataus būsto neliečiamybės ir vykdomosios valdžios įgaliojimų šioje srityje ribos. Šioje byloje buvo ginčijamas Valstybės sekretoriaus įsakymas dėl kratų. Jame nebuvo numatytos aplinkybės, kurioms esant galima vykdyti kratą. Teismas konstatavo, jog egzistuoja tik dvi galimybės teisėtai patekti į privačią teritoriją arba būstą. Pirmoji – tai savininko sutikimas, antroji – tik esant įstatymo (ne vykdomosios valdžios sprendimu) nustatytoms aplinkybėms ir subjektams.

Nemažai sprendimų, kurie tapo teisminiais precedentais teisminėse bylose, yra priimta ir XX a. Štai 1964 m. lyg ir privačioje byloje *Ridge v. Baldwin* buvo sprendžiamas iš darbo atleisto Braitono miesto policijos pareigūno (pareigūnas neturėjo galimybės pasiaiškinti dėl keliamų priekaištų) ir darbdavių ginčas. Be konkretaus sprendimo, Lordų rūmai suformavo fundamentinį principą, jog byloje proceso dalyviai turi teisę būti išklausyti.

VI

Žmogaus teisės ir laisvės: pagrindiniai bruožai. Žmogaus teisės ir laisvės yra ta visuomenių santykių sritis, kuri dėl savo svarbos yra konstitucinės teisės reguliavimo objektas. Tačiau Jungtinei Karalystei neturint konsoliduotos konstitucijos ir šios teisės yra reglamentuojamos įstatymų bei nerašytinės teisės. Kitas reikšmingas aspektas yra tai, jog šalies konstitucinė teisėje nėra bendro doktrininio žmogaus teisių ir laisvių skirstymo į asmenines, politines, ekonomines, socialines, kaip yra priimta daugelyje kontinentinės Europos valstybių konstitucinių doktrinų. Angliškoji doktrina, nagrinėdama žmogaus teisų ir laisvių

[213] Alder J. Constitutional and Administrative Law. London: Macmillan, 1994. P. 51.

problematiką, pabrėžia ne formalius tų teisių įtvirtinimo aspektus, o teisminių ir neteisminių institucijų efektyvumą garantuojant tas teises. Angliškojoje doktrinoje žmogaus teisės ir laisvės suprantamos kaip individo teisės, kurios yra ribojamos remiantis valstybės visuomenine sutartimi. Žmogaus teisių ir laisvių teisės siejamos su principu *galima viskas, ko nedraudžia teisės normos* (čia reikia priminti, kad anglosaksų sampratoje teisės normos gali būti ir nerašytinio pobūdžio). Asmens laisvė doktrinos požiūriu yra suprantama kaip apsauga nuo neteisėto sulaikymo, arešto ar kitokio fizinio laisvės apribojimo. Šioje srityje teisminė praktika yra labai turtinga, ji iki smulkmenų reglamentuoja santykius, atsirandančius tarp asmens ir valstybės institucijų. Tokiomis garantijomis Anglijos gyventojai naudojasi nuo XVII a. *Habeas Corpus Act*, priimtas 1679 m. ir galiojantis dar ir šiandien, garantuoja piliečiams jų teises ir saugo nuo valdžios savivalės. Šis aktas nustatė ir nustato, jog sulaikytasis turi teisę žinoti jo sulaikymo priežastis ir reikalauti iš teisėjo, kad tos aplinkybės būtų patikrintos per 24 valandas. Būtent šis istorinis aktas pirmą kartą žmonijos istorijoje įtvirtina nekaltumo prezumpciją (asmuo laikomas nekaltu, kol jo kaltė nebus teismo įrodyta), būtent čia yra nuostatos, numatančios garantijas, kad renkant įrodymus prieš asmenį nebus vartojamas psichologinis arba fizinis smurtas ir kad asmens neteis ypatingieji teismai, turintys ypatingus įgaliojimus.

Asmens laisvė yra suprantama ne tik kaip asmens neliečiamybė, bet ir kaip privataus gyvenimo laisvė. Ši samprata apima telefoninių pokalbių ir susirašinėjimo slaptumo garantavimą, sąžinės laisvę bei galimybę pasirinkti tikėjimą. Nuosavybės teisė Jungtinėje Karalystėje labai gerbiama ir saugoma. Ji suprantama kaip teisė į privačios nuosavybės gynybą nuo valstybės, fizinių ar juridinių asmenų, taip pat būsto neliečiamybė. Nuosavybės teisės teorija teigia, jog valstybė gali paimti dalį nuosavybės mokesčių pavidalu, tačiau tai turi būti padaryta tik vadovaujantis įstatymu. Todėl Jungtinėje Karalystėje laikoma, jog bet kokia rinkliava, neparemta įstatymu arba deleguotos teisėkūros aktu, yra nuosavybės teisės pažeidimas. Žodžio laisvė suprantama kaip asmens teisė reikšti savo mintis žodžiu, raštu ar bet kokia kita forma nepriklausomai nuo valstybės ar kitų asmenų. Tačiau ir ši teisė nėra absoliuti, nes ją riboja kitų teisės ir laisvės. Todėl teisminėje praktikoje nusistovėjo tam tikri draudimai: kištis į kitų privatų gyvenimą, skleisti rasinę neapykantą, reikšti nepagarbą teismui, įžeidinėti bažnyčią ir religiją, monarchą ir t. t. Susirinkimų ir asociacijų teisė numato asme-

niui galimybę dalyvauti mitinguose, demonstracijose, taip pat teisę steigti ir dalyvauti partijų arba profsąjungų veikloje. Tačiau ir šiuo atveju teisė nėra absoliuti – ji ribojama kitų asmenų teisėmis ir laisvėmis bei visuomenės interesu. Socialinių teisių pagrindimas ir įtvirtinimas vyko vėliausiai. Tačiau jau neabejojama, jog asmuo turi teisę į lygų atlyginimą už vienodą darbą, teisę į poilsį, teisę į socialines garantijas, teisę į išsilavinimą, teisę į sveikatą ir švarią aplinką.

VII

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

Britų valdymo modelis pagrįstas parlamento suvereniteto doktrina.[214] Šios doktrinos ištakos siekia „Šlovingosios revoliucijos“ epochą, kai visuomenės mokslai parlamentą, kaip vienintelę tautos atstovybę, pradėjo traktuoti kaip suvereną. Tiesa, reikia pabrėžti, jog šios šalies konstitucinės teisės doktrinoje sąvoka „parlamentas“ turi šiek tiek kitokį turinį (prasmę) negu Europos kontinento valstybėse. Čia sąvoka „parlamentas“ apima kelias reikšmingas institucijas – Bendruomenių rūmus, Lordų rūmus bei valstybės vadovą – monarchą.[215] Todėl šios valstybės doktrinoje nebijoma monarcho įvardyti suverenu, nes ši institucija yra parlamento sampratos dalis.

Didžiojoje Britanijoje egzistuojančiai valdymo formai būdingas svarbiausias parlamentiniam modeliui būdingas elementas – vyriausybės atskaitomybė parlamentui. Pagal šį modelį vykdomosios valdžios atstovai gali būti ir įstatymų leidžiamosios institucijos – parlamento – nariai. Tad šalies vykdomosios valdžios ministrai yra ir Bendruomenių rūmų nariai. Vyriausybė privalo turėti Bendruomenių rūmų daugu-

---

[214] [The most important characteristic of British constitutional law is the legislative supremacy (sometimes called „sovereignty“) of the United Kingdom of Parliament. Positively this means that Parliament can legally pass any kind of law whatsoever: negatively it means that there is no person or body whose legislative power competes with it overrides it.]

Hood Phillips O., Jackson P., Leopold P. Constitutional and Administrative Law. London: Sweet & Maxwell, 2001. P. 22.

[215] Alder J. Constitutional and Administrative Law. London: Macmillan, 1994. P. 54.

mos paramą, be kurios ji negali išlikti ir įgyvendinti vykdomosios valdžios funkcijas.

Nors ir turėdama įgaliojimus bet kada paskelbti išankstinius Bendruomenių rūmų rinkimus, vyriausybė yra priklausoma nuo šių rūmų pasitikėjimo. Vyriausybė ir ministras pirmininkas yra visuomet susaistytas su Bendruomenių rūmų egzistuojančia politine dauguma. Bendruomenių rūmai bet kada gali balsuoti dėl nepasitikėjimo vyriausybe ir taip ją sugriauti. Todėl parlamentas iš tikro vykdo „*supreme control over all branches of government*“ (aukščiausią visų vyriausybės grandžių kontrolę) jam atskaitinga ne tik visa vyriausybė, bet ir atskiri ministrai.[216]

J. Locke'o XVII a. ir A. V. Dicey suformuluota parlamento viršenybės (*Parliamentary Supremacy*) doktrina Anglijoje nedaug pakitusi iki šiol.[217] Kai kurie autoriai, nagrinėdami valdymo modelį, teigia, jog Jungtinėje Karalystėje nėra klasikinio valdžių padalijimo (stabdžių ir atsvarų sistemos).[218] Kiti sako, kad ši sistema yra, tik ne tokia aiški kaip Jungtinėse Valstijose ar Prancūzijoje.[219]

Tad parlamentas, remdamasis parlamento suvereniteto doktrina, turi galimybę priimti bet kokio turinio įstatymą, jo įgaliojimai nėra limituoti.[220] Tačiau būtų klaidinga manyti, jog Jungtinėje Karalystėje nėra jokių parlamento atsvaros mechanizmų. Pirmiausia, mūsų minėti konstituciniai papročiai (*constitutional conventions)*, teisminiai precedentai, pagrindinės politinės ir moralinės vertybės (*general political*

---

[216] Hood P. O., Jackson P., Leopold P. Constitutional and Administrative Law. London: Sweet & Maxwell, 2001. P. 23.

[217] J. Locke'as, tvirtindamas, kad įstatymų leidžiamoji valdžia yra aukščiausioji (*supreme authority*), nenumato galimybės šiai institucijai savivaliauti ir neigti nerašytąją teisę (*unwritten*), kuri turėtų tapti rašytiniu šaltiniu.

Locke J. Second Treatise of Government. Indianapolis, Cambridge, 1980. P. 70–72.

[218] „There is not, and never has been, strict separation of powers in the English constitution in the sense that legislative, executive and judicial powers are assigned respectively to different organs, nor have checks and balances between them been devised as a result of theoretical analysis. “

Hood Phillips O., Jackson P., Leopold P. Constitutional and Administrative Law. London: Sweet & Maxwell, 2001. P. 33.

[219] „Certainly, the United Kingdom constitution does not recognize the pure theory of the separation of powers as it has traditionally been understood in France. On the other hand, there is a sharper separation of the judicial power. “

Barendt E. An Introduction to Constitutional Law. Oxford, New York: Oxford University Press, 1998. P.

[220] Galligan J. D. Myth and Reality in the English Constitution // Saggi Conferenze e Seminari 25. Centro di studi e ricerche di diritto comparato e straniero: Roma, 1997. P. 12.

and moral values), būdamos konstitucinės teisės šaltiniais, numato tam tikrą Bendruomenių rūmų visagalybės ribojimą.[221] Be to, labai dažnai (bent iki šiol) Jungtinėje Karalystėje atsvara Bendruomenių rūmams buvo antrieji ar aukštesnieji parlamento rūmai – Lordų rūmai (*House of Lords*). Tačiau didžiausia parlamento atsvara yra teismų įgaliojimai, nes „Aukštojo Teismo teisėjai gali priimti sprendimus, panaikinančius parlamento aktus“.[222] Teismai kuria teisminius precedentus, kurie tampa privalomomis elgesio taisyklėmis.[223] Anglijos teismai taip pat turi galią netaikyti parlamento priimto įstatymo, *de facto* padarančio šią teisės normą neveikiančią. Tokie teisminės valdžios įgaliojimai labai skiriasi nuo teismų civilinės teisės tradicijos šalyse. R. Davidas konstatuoja, kad „Aukštųjų teismų teisėjai turi ypatingą vietą ir jų vaidmuo akivaizdus. Kitaip nei kontinentinėje Europoje, Anglijoje egzistuoja tikra teisminė valdžia, kuri savo prestižu ir reikšmingumu yra lygi vykdomajai ir įstatymų leidžiamajai valdžioms“.[224] Autoriaus išvada yra vienareikšmiška – Anglijos teismai, kitaip nei Prancūzijos, turi įgaliojimus, leidžiančius teismą vadinti „tikrąja valdžia“.

Jungtinę Karalystę pripažinę parlamentine monarchija galime atidžiau pažvelgti į pagrindines valdžios institucijas.

VIII

Parlamentas: monarchas, Bendruomenių rūmai, Lordų rūmai. Kaip jau minėjome, anglų doktrinoje sąvoka „parlamentas“ apima tris institucijas. Viena jų yra monarchas. Tai valstybės vadovas, kuris simbolizuoja nacijos vienybę, yra suverenios valdžios šaltinis. Jungtinėje Karalystėje veikia kastiliškoji sosto paveldėjimo sistema. Sosto atsisakiusio arba mirusio monarcho vietą užima vyriausiasis karališkosios šeimos sūnus, o jeigu jo nėra, šį postą gali užimti vyriausioji dukra. Nors monarchas šioje šalyje „tik karaliauja, bet nevaldo“, jis turi pakankamai įgaliojimų įvairiose srityse. Formaliai monarchas laikomas vykdomosios valdžios grandies dalimi. Jungtinės Karalystės karalienė Elžbieta II taip pat yra keleto Britų sandraugos valstybių vadovė (Kanada, Australija). Monarchas yra anglikonų bažnyčios galva. Jis skiria

[221] Alder J. Constitutional and Administrative law. London: Macmillan, 1994. P. 29.
[222] Dicey A. V. Konstitucinės teisės studijų įvadas. Vilnius: Eugrimas, 1998. P. 36.
[223] Hogue R. A. Origins of The Common Law. Indianapolis: Liberty Fund, 1986. P. 147–166.
[224] David R. Osnovnyje pravoyje sistemy sovremenosti. Moskva, 1996. S. 254.

Kenterberio arkivyskupą, kuris monarcho vardu vadovauja anglikonų bažnyčiai. Monarchas yra ginkluotojų pajėgų bei teisminės valdžios galva. Kaip jau minėta, jis yra parlamento dalis. Monarchas taip pat yra Britų sandraugos valstybių galva. Daugybę funkcijų monarchas vykdo remdamasis įstatymais, konstitucinėmis konvencijomis ir karališkąja prerogatyva. Karališkoji prerogatyva – tai monarcho įgaliojimų bendrojoje teisėje apimtis. Parlamentarizmo istorijoje karališkosios prerogatyvos apimtis siaurėjo, po 1688 m. ji jau suprantama ne kaip visagalybė, o įstatymais ir teismų praktika ribojamų įgaliojimų sistema. Teorijoje yra skiriamos asmeninės ir politinės prerogatyvos. Asmeninės prerogatyvos numato, jog monarchas turi imunitetą, nuosavybės garantijas, taip pat užtikrinamas monarchijos instituto nepertraukiamumas (monarchas niekuomet nemiršta). Politinių prerogatyvų yra ganėtinai daug. Jas galima grupuoti pagal veiklos sritis: valdymo prerogatyva, teisminė prerogatyva, įstatymų leidybos prerogatyva. Valdymo srityje karališkoji prerogatyva monarchui suteikia teisę: skirti ir atleisti ministrus, vyskupus; vadovauti karinėms pajėgoms; valdyti Karūnos nuosavybę. Prerogatyva teisminėje srityje pasireiškia tuo, jog monarchas turi teisę teikti malonę (vidaus reikalų ministro siūlymu), jis skiria teisėjus. Teisingumas vykdomas monarcho vardu. Įstatymų leidybos srityje karališkoji prerogatyva numato, jog monarchas turi galimybę sušaukti ir paleisti Bendruomenių rūmus (tik ministro pirmininko siūlymu), jis pasirašo parlamento priimtus įstatymus (konstitucinė konvencija numato pareigą pasirašyti visus aktus).

Suprantama, jog daugumą mūsų minėtų funkcijų monarchas vykdo per vyriausybę, kuri veikia monarcho vardu. Monarchija yra valdymo forma, turinti ilgalaikes tradicijas. Todėl nenuostabu, jog valstybinės valdžios institucijų sistemoje egzistuoja įstaigų, kurios nors ir neturėdamos didelių įgaliojimų, atspindi valdymo formos raidos istoriją. Slaptoji taryba, veikianti prie monarcho, yra viena iš tokių įstaigų. Jos istorija siekia net XIII a., nuo kurio kito tik institucijos įgaliojimų apimtis. Slaptąją tarybą sudaro ministrai, Apeliacinio teismo teisėjai, anglikonų bažnyčios arkivyskupai, Bendruomenių rūmų pirmininkas (spikeris), Jungtinės Karalystės pasiuntiniai ir kiti aukšti valstybės pareigūnai (daugiau kaip 300 narių). Tačiau tokios apimties Slaptoji taryba buvo susirinkusi tik iškilmingomis progomis, nes kvorumas – tik trys nariai. Slaptosios tarybos sprendimai teismų pripažįstami, jeigu jie neprieštarauja karališkosios prerogatyvos nuostatoms ir įstatymams.

Bendruomenių ir Lordų rūmai. Jungtinės Karalystės parlamentą

sudaro dveji – Bendruomenių ir Lordų (*House of Commons, House of Lords*) rūmai. Bendruomenių rūmai renkami tiesioginiuose ir laisvuose rinkimuose penkerių metų kadencijai taikant santykinės daugumos mažoritarinę rinkimų sistemą (*the first past the post*). Dvidešimt vienerių metų amžiaus piliečiai gali naudotis pasyviąja, 18 metų – aktyviąja rinkimų teise. Valstybė yra padalinta į 659 apygardas (1997 m.), tad ir Bendruomenių rūmuose yra 659 deputatai. Bendruomenių rūmams vadovauja pirmininkas. Šis asmuo renkamas iš rūmų narių, tačiau paprotys reikalauja, kad jo kandidatūrai pritartų monarchas. Žinoma, šiandieninė valdžios sąranga ir įgaliojimų apimtis neleidžia monarchui nepritarti sutarimo būdų parinktai kandidatūrai, tačiau formaliai šio papročio laikomasi. Bendruomenių rūmų pirmininkas yra įpareigotas koordinuoti rūmų santykius su Lordų rūmais ir monarchu. Be to, pirmininkui priskiriamos ir šios funkcijos: a) vadovauti Bendruomenių rūmams užtikrinant jos veikloje deputatų lygiateisiškumą; b) teigti išaiškinimus ir patarimus dėl Bendruomenių rūmų veiklos procedūrų; c) prižiūrėti ir garantuoti, kaip laikomasi Bendruomenių rūmų posėdžių tvarkos taisyklių; d) patvirtinti procedūros teisėtumą, kuria buvo įveiktas Lordų rūmų veto. Siekiant garantuoti pirmininko nešališkumą numatyta, jog jis neturi teisės dalyvauti parlamentiniuose debatuose, negali priklausyti jokiai politinei partijai. Bendruomenių rūmų komitetai yra institucijos, sudaromos apibrėžtiems įgaliojimams vykdyti. Atsižvelgiant į įgaliojimus ir uždavinius skiriami kelių rūšių komitetai. Nuolatinius komitetus (*Standing Committees*) paprastai sudaro apie 20–40 deputatų ir jų funkcija – pertvarkyti konkrečius įstatymo projektus. Nuolatiniai komitetai paprastai būna nespecializuoti, tad jie gali nagrinėti bet kurios visuomeninių santykių srities įstatymo projektus. Tačiau egzistuoja keletas specializuotų nuolatinių komitetų, kurie daugiausia dėmesio skiria Europos Sąjungos, finansus reguliuojantiems teisės aktams. Pažymėtina, kad nei įstatymai, nei Bendruomenių rūmų procedūrų taisyklės nenumato, kiek turėtų būti nuolatinių komitetų. Todėl jis nėra pastovus. Bendruomenių rūmai gali priimti spendimą sudaryti Nuolatinį komitetą dėl bet kurio įstatymo projekto. Rinktiniai komitetai (*Select Committees*) sudaromi konsultuojantis su politinių partijų frakcijomis ir vykdo tas funkcijas, kurias Bendruomenių rūmai delegavo būtent jiems. Dažniausiai rinktiniai komitetai vykdo šias funkcijas: a) nagrinėja privačiai pateiktus įstatymo projektus; b) vykdo ekspertizę klausimų, kurie yra aktualūs priimant sprendimą dėl konkretaus įstatymo projekto; c) kontroliuo-

ja vykdomosios valdžios (ministerijų) veiklą. Bendruomenių rūmuose taip pat dirba visų rūmų komitetai (*Committees of the whole House*). Jie atstovauja rūmams visos sudėties, tačiau jiems pirmininkauja ne Bendruomenių rūmų pirmininkas, o specialiai išrinktas Visų rūmų komitetų pirmininkas. Tokia veiklos forma dažniausiai praktikuojama priimant konstitucinio lygmens aktus. Bendruomenių rūmų nariai taip pat dalyvauja jungtinių komitetų, kuriuos sudaro abejų parlamento rūmų deputatai, veikloje. Tokie komitetai taip pat svarsto įstatymo projektus, atlieka derinimo funkciją tarp Lordų ir Bendruomenių rūmų.

Lordų rūmai – Jungtinės Karalystės parlamento sudedamoji dalis. Tai institucija, kuri savo istoriją kildina iš normandiškojo Anglijos raidos laikotarpio, kai prie monarcho veikė Didžioji taryba (*Magnum Concilium*), kuri atstovavo įtakingiausiems ir kilmingiausiems šalies žmonėms. Būtent ši Taryba ilgainiui virto Lordų rūmais. Narystė Lordų rūmuose gali pasireikšti skirtingomis formomis. Pirmiausia rūmų nariai yra dvasiniai lordai. Tai Kenterberio ir Jorko arkivyskupai bei visi anglikonų bažnyčios vyskupai (tokių lordų yra apie 30). Rūmų nariai taip pat yra lordai – teisininkai (tokių lordų yra apie 15). Didžiausią Lordų rūmų dalį sudaro kilmingi lordai (pagal kilmę paveldėję titulą ir narystę Lordų rūmuose) ir lordai, kuriems titulą (jis nėra paveldimas) suteikė monarchas už nuopelnus (tokią galimybę monarchui suteikė 1958 m. parlamento priimtas Aktas dėl perų). Priėmus Aktą dėl perų nuo 1958 m. nemažai iškilių meno (Lorencas Olivjė) ar politikos (Margarita Tečer) asmenybių bei Bendruomenių rūmų narių tapo Lordų rūmų nariais.

Formaliai skaičiuojant Lordų rūmus sudaro daugiau kaip tūkstantis narių, tačiau iš tikrųjų šie rūmai visos sudėties niekuomet nebuvo susirinkę. Kvorumas, leidžiantis priimti sprendimus visų rūmų vardu, yra tik trys nariai. Lordų rūmų funkcijos pasireiškia įstatymų leidyba, teisminiu bei kontrolės vykdymu. Įstatymų leidybos funkcijos pasireiškia tuo, jog Lordų rūmai turi galimybę atmesti Bendruomenių rūmų priimtą įstatymo projektą arba daryti jo pataisas. Taip pat nagrinėja ir vertina privataus pobūdžio įstatymo projektus ir deleguotos teisėkūros aktus. Lordų rūmai gali teikti ministrams klausimus bei sudaryti specialius tyrimo komitetus (*ad hoc*). Tačiau galiausiai Lordų rūmai gali informuoti Ministrų kabinetą bei visuomenę apie tyrimo išvadas. Lordų rūmai svarsto tuos įstatymų projektus, kuriuos galima šiems rūmams teikti (įstatymai, reguliuojantys visuomeninius santykius finansinėje srityje, teikiami tik Bendruomenių rūmams).

Lordų rūmams vadovauja lordas kancleris, kurį penkerių metų kadencijai skiria monarchas ministro pirmininko siūlymu. Lordas kancleris yra Ministrų kabineto narys. Tačiau būdamas Lordų rūmų galva nevadovauja parlamentiniams debatams ir nevykdo organizacinių funkcijų. Minėtas funkcijas atlieka Lordų rūmų lyderis, kurį išsirenka patys šių rūmų nariai. Tačiau lordas kancleris vykdo nemažai svarbių funkcijų. Pirmiausia jis turi galimybę vyriausybės vardu reikšti savo nuomonę debatuose, kai Lordų rūmai posėdžiauja kaip visų rūmų komitetas. Lordas kancleris taip pat yra svarbus vyriausybės teisingumo ir konstitucinių klausimų patarėjas. Būtent lordas kancleris yra teisminės valdžios galva. Jis pirmininkauja Lordų rūmams, kai šie posėdžiauja kaip aukščiausia apeliacinė instancija, taip pat jis yra (*ex officio*) Apeliacinio teismo pirmininkas bei Aukštojo teismo Kanclerio skyriaus pirmininkas. Lordas kancleris dalyvauja skiriant teisėjus bei yra teisinės reformos komisijos narys, jo įsakymu šaukiamos Lordų rūmų sesijos bei skelbiami parlamento rinkimai.

Įstatymų projektai (biliai) gali būti skirtingų rūšių. Svarbiausieji įstatymų projektai vadinami viešaisiais biliais (*Public Bills*). Jie reguliuoja svarbiausius visuomeninius santykius ir turi valstybinį interesą. Iniciatyvos teisės subjektai yra abejų rūmų deputatai ir deputatai – vyriausybės nariai. Vyriausybės narių pateikti įstatymų projektai, vadinami „vyriausybiniais įstatymų projektais“, nagrinėjami taikant prioritetą laiko atžvilgiu. Privatūs įstatymų projektai (*Private Bills*) aktualūs tik atskiroms asmenų grupėms bei atskirose teritorijose gyvenantiems žmonėms, todėl subjektai, galintys inicijuoti tokius įstatymų projektus, yra vietos savivaldos institucijos bei tam tikra asmenų grupė. Tokiems įstatymų projektams svarstyti ir priimti numatyta šiek tiek kitokia procedūra nei priimant viešuosius įstatymo projektus. Mišrūs įstatymo projektai (*Hybrid bills*) turi bruožų, būdingų tiek viešiesiems, tiek ir privatiesiems įstatymų projektams. Tačiau pažymėtina, jog nėra vienareikšmių kriterijų, kaip priskirti įstatymų projektą mišrių įstatymo projektų grupei.

Kad įstatymų projektas taptų įstatymu, parlamentas jį turi svarstyti tris kartus. Pirmojo svarstymo metu įstatymo projektas yra pristatomas ir išdalijamas deputatams susipažinti. Antrojo svarstymo metu aptariamos bendrosios įstatymo projekto nuostatos, projektas perduodamas svarstyti komitetams. Trečiojo svarstymo metu įstatymo projektas svarstomas rūmų plenariniame posėdyje, čia pristatoma pagrindinio (konkretus projektas priskirtas skirtingiems komitetams) parlamento

komiteto nuomonė dėl svarstomojo įstatymo projekto. Po diskusijų balsuojama. Jeigu įstatymo projektui pritaria paprastoji dauguma, laikoma, kad projektui pritarta, ir jis siunčiamas svarstyti kitiems parlamento rūmams. Jeigu Lordų rūmai siūlo pataisas, tai Bendruomenių rūmai turi jas apsvarstyti, bendri komitetai ieško kompromiso. Jeigu kompromiso rasti nepavyksta, Lordų rūmai turi galimybę atidėti įstatymo projektą metams. Jei tai finansinius klausimus reguliuojantis įstatymo projektas, tuomet terminas, kuriam Lordų rūmai gali atidėti įstatymo projektą, yra tik vienas mėnuo. Įstatymo projektą, jei jam abeji parlamento rūmai pritaria, turi pasirašyti monarchas. Nors rašytinė teisė nedetalizuoja, kokiomis aplinkybėmis monarchas gali arba negali pasirašyti įstatymo, konstitucinė konvencija numato, jog karalius arba karalienė visuomet privalo pasirašyti abejų parlamento rūmų priimtą aktą.[225] Tad Jungtinės Karalystės valstybės vadovas negali naudotis atidedamojo *veto* teise.

IX

Vykdomoji valdžia: Ministrų kabinetas. Ministrų kabinetą sudaro ministrai ir ministras pirmininkas. Jungtinėje Karalystėje nėra fiksuoto ministro skaičiaus. Jis tiesiogiai priklauso nuo ministro pirmininko, todėl istorijos tėkmėje jis keitėsi (dažniausiai Jungtinės Karalystės vyriausybę sudaro iki 20 ministrų). Ministro pirmininko valia lemia ir ministrų personalijų klausimą. Tačiau rinkdamasis kandidatus į ministrus ministras pirmininkas tegali juos rinktis iš parlamento narių. Lordas kancleris visuomet yra Ministrų kabineto narys. Ministru pirmininku yra skiriamas laimėjusios rinkimus partijos lyderis. Jis vadovauja Ministrų kabinetui, taip pat užima Pirmojo iždo reikalų lordo postą. Tad ministras pirmininkas turi šiuos įgaliojimus: a) formuoja Ministrų kabinetą ir vadovauja jo veiklai; b) palaiko ryšį tarp monarcho ir Ministrų kabineto, patarinėja valstybės vadovui politikos klausimais; c) parlamentiniuose debatuose atstovauja Ministrų kabinetui, atsako į parlamento narių klausimus; d) informuoja opozicijos lyderį svarbiausiais gynybos ar saugumo klausimais; e) kontroliuoja, kaip ministerijos vykdo Ministrų kabineto nutarimus. Pažymėtina, kad ne tik rašytinė teisė, bet ir konstitucinės konvencijos reglamentuoja ministro pirmininko įgaliojimus. Ministrų kabineto funkcijas galima suskirs-

[225] Alder J. Constitutional and Administrative Law. London: Macmillan, 1994. P. 29.

tyti į kelias grupes. Pirmiausia Ministrų kabinetas atsakingas už politinio valstybės raidos kurso nustatymą ir jo pateikimą parlamentui. Antra, Ministrų kabinetas turi kontroliuoti, jog vykdomosios valdžios aparatas veiktų pagal parlamento nubrėžtą politinės raidos kryptį. Trečia, atsakomybės sritis yra sietina su ministerijų ir kitų institucijų veiklos koordinavimu.

Konstitucinės konvencijos numato ir šešėlinio kabineto formavimą. Tai institucija, kuri atsirado XIX a. ir konstitucinių konvencijų pagrindu veikia iki šiol. Šešėlinis kabinetas sudaromas iš opozicinės partijos narių. Šešėliniu ministru pirmininku tampa pralaimėjusios parlamentinius rinkimus politinės partijos lyderis. Pagrindinė šešėlinio kabineto funkcija yra stebėti ir kontroliuoti Ministrų kabineto veiklą.

X

Teisminė valdžia ir teismų sistema Jungtinėje Karalystėje. Nors Jungtinės Karalystės teismų sistema iš pirmo žvilgsnio atrodo ganėtinai paini ir archaiška, tačiau jai būdinga griežta vidinė logika ir ganėtinai aiški subordinacija. Tiesa, Škotija ir Šiaurės Airija turi savitą teisminę sistemą.

Teisminės valdžios viršūnėje yra Lordų rūmai ir monarcho Slaptosios tarybos teisminis komitetas. Lordų rūmai yra aukščiausia apeliacinė instancija baudžiamosiose ir civilinėse bylose. Lordų rūmus, kaip teisminę instituciją, sudaro lordas kancleris, apeliacijų lordai (skiriami apeliacinio teismo teisėjai), bei lordai, anksčiau dirbę teisinį darbą. Lordų rūmai priima apeliacijas civilinėse ir baudžiamose bylose, skundžiami Apeliacinio, aukštųjų Anglijos, Velso ir Šiaurės Airijos teismų sprendimai. Škotijos teismų sprendimus galima skųsti tik civilinėse bylose. Civilinėse bylose Lordų rūmai turi teisę nagrinėti tiek teisės, tiek ir faktologijos problematiką, o baudžiamosiose bylose nagrinėjamas tik teisės taikymo teisėtumo klausimas neberevizuojant įrodymų turinio. Nors Slaptosios tarybos teisminio komiteto, kaip teisminės institucijos, funkcijos ilgainiui siaurėjo, tačiau iki šiol ši prie monarcho veikianti teisminė institucija yra autoritetinga. Jos nuomonė ir sprendimai teisės srityje yra gerbiami ir įtakingi. Ši institucija yra paskutinė apeliacinė bažnytinių teismų bei medicininių tribunolų instancija.

Tad Anglijos ir Velso teisminėje sistemoje yra Apeliacinis, Aukštasis, Karūnos, magistratų ir grafysčių teismai. Kaip ir Lordų rūmai, Ape-

liacinis teismas nagrinėja skundus civilinėse ir baudžiamosiose bylose, tad teisme yra baudžiamųjų ir civilinių bylų skyriai. Apeliacinio teismo civilinių bylų skyrius nagrinėja apeliacijas dėl Aukštojo ir grafysčių teismų bei dėl Apeliacinio ir kitų tribunolų sprendimų. Apeliacinio teismo baudžiamųjų bylų skyrius nagrinėja apeliacijas dėl Karūnos teismo sprendimų. Apeliacinį teismą sudaro dviejų kategorijų nariai. Pirmiausia tai lordai apeliaciniai teisėjai, kuriuos iš Aukštojo teismo narių ir garbių teisininkų rato lordo kanclerio patarimu skiria monarchas. Apeliacinio teismo nariai taip pat (*ex officio*) yra lordas kancleris, lordas teisminio archyvo saugotojas, lordas svarbiausias teisėjas, visi buvę lordai kancleriai.

Aukštojo teismo teisėjus taip pat skiria monarchas, gavęs lordo kanclerio rekomendaciją. Teismą sudaro trys padaliniai: Kanclerio, Karaliaus suolo ir Šeimos reikalų. Aukštojo teismo Kanclerio skyrius nagrinėja bylas (kaip pirmosios instancijos teismas), susijusias su ginčais dėl nekilnojamojo turto, paveldėto turto valdymo, mokesčių išieškojimo. Būdamas ir apeliacinė instancija, Kanclerio skyrius nagrinėja skundus dėl grafysčių teismų sprendimų, susijusių su žemės registravimo, bankroto klausimais. Pažymėtina, jog šio teismo istorija labai svarbi anglosaksų teisės sistemos formavimuisi. Būtent kanclerio teismų suformuotų precedentų pagrindu buvo kuriama *teisingumo teisė* (*Law of Equity*). Teisingumo teisė drauge su bendrąja teise(*Common Law*)[226], kuri formavosi karališkųjų teismų precedentų pagrindu, kūrė teisminių precedentų sistemą, iki šiol sudarančią vieną iš teisinės sistemos pamatų. Angliškoji konstitucinės teisės doktrina nedvejodama konstatuoja, jog daugumoje teisės sričių *common law* yra reikšmingas teisės šaltinis.[227] Karaliaus suolo teismas (kaip pirmosios instancijos teismas) nagrinėja civilines bylas, susijusias su sandoriais ir deliktais. Aukštojo teismo Karaliaus suolo skyrius formuoja Komercinį ir Admiraliteto teismus, kurie atitinkamai nagrinėja komercinius ginčus ir ginčus, susijusius su vežimu jūromis. Kaip apeliacinė institucija, Karaliaus suolo skyrius nagrinėja skundus baudžiamosiose bylose, kai skundžiami Karūnos ir magistratų teismų sprendimai. Jis taip pat nagrinėja kai kuriuos skundus dėl magistratų teismų spendimų ne baudžia-

[226] [<…>The common law is a body of general rules prescribing social conduct, enforced by the ordinary royal courts <…>.]

Hogue R. A. Origins of The Common Law. Indianapolis: Liberty Fund, 1986. P. 190.

[227] Galligan J. D. Myth and Reality in the English Constitution // Saggi Conferenze e Seminari 25. Centro di studi e ricerche di diritto comparato e straniero: Roma, 1997. P. 16.

mosiose bylose. Šeimos reikalų skyrius nagrinėja bylas (kaip pirmosios instancijos teisminė institucija), išskirtinai susijusias su šeimos klausimais. Kaip apeliacinė instancija, šis Aukštojo teismo skyrius nagrinėja skundus dėl magistratų, grafysčių ir Karūnos teismo sprendimų, susijusių su įvaikinimo, globos, tėvystės ar motinystės nustatymo klausimais.

Karūnos teismas negali pasigirti tokia istorija, kokią turi Aukštasis ar apeliacinis teismai. Jis įkurtas 1971 m. priėmus įstatymą dėl teismų. Šis teismas daugiausia nagrinėja sunkias baudžiamąsias bylas bei bylas, susijusias su licencijų klausimais. Teismui (kaip pirmosios instancijos institucijai) nagrinėjant bylas posėdžiuose dalyvauja prisiekusieji.

Žemiausiosios grandies teismai Anglijoje ir Velse yra magistratų ir grafysčių teismai. Pirmieji nagrinėja civilines ir mažai pavojingas baudžiamąsias bylas (tai bylos, kuriose numatyta sankcija neviršija 400 svarų sterlingų sumos arba numatytas laisvės atėmimo terminas ne ilgesnis nei šeši mėnesiai). Magistratų teismų teisėjai nebūtinai būna teisininkai. Tai dažniausiai didelį autoritetą ir gyvenimo patirtį turintys asmenys. Grafysčių teismai sudaryti teritoriniu principu. Jie nagrinėja civilines bylas dėl sutarčių nevykdymo ir teisės pažeidimų, susijusių su kompensavimo problema. Be minėtų teismų, Anglijoje ir Velse veikia bažnytiniai ir karo teismai.

Šiaurės Airijos teismų sistema tokia pati kaip ir angliškoji, tačiau autonominė. Škotijoje taip pat veikia autonominė teisminė sistema, tačiau ji šiek tiek skiriasi nuo angliškojo modelio. Aukščiausios teisminės institucijos yra Aukštasis justiciarijų teismas ir Sesijų teismas. Aukštasis justiciarijų teismas nagrinėja baudžiamąsias bylas. Esant sunkiems nusikaltimams šis teismas nagrinėja bylą kaip pirmoji instancija. Jis taip pat nagrinėja skundus dėl šerifų ir rajonų teismų sprendimų. Sesijų teismas nagrinėja išskirtinai civilines bylas. Šis teismas taip pat gali veikti kaip pirmosios instancijos teismas ir kaip apeliacinė institucija. Žemesnės instancijos teismais Škotijoje yra šerifų ir rajonų teismai. Šerifų teismai nagrinėja baudžiamąsias ir civilines bylas. O rajonų teismai – tik tas baudžiamąsias bylas, kuriose galima bausmė neviršija 2000 svarų sumos.

Literatūra

1. Alder J. Constitutional and Administrative Law. London: Macmillan, 1994.
2. Barendt E. An Introduction to Constitutional Law. New York: Oxford University Press: Oxford, 1998.
3. David R. Osnovnyje pravovyje sistemy sovremennosti. Moskva, 1996.
4. Dicey A. V. Konstitucinės teisės studijų įvadas. Vilnius: Eugrimas, 1998.
5. Galligan J. D. Myth and Reality in the English Constitution // Saggi Conferenze e Seminari 25. Centro di studi e ricerche di diritto comparato e straniero: Roma, 1997.
6. Hogue R. A. Origins of The Common Law. Indianapolis: Liberty Fund, 1986.
7. Hood Phillips O., Jackson P., Leopold P. Constitutional and Administrative Law. London: Sweet & Maxwell, 2001.
8. Locke J. Second Treatise of Government. Indianapolis, Cambridge, 1980.

MRU © MRU © MRU

VI. Nyderlandų Karalystės Konstitucija

I

Istorinė konstitucinė raida. Dabartinė Nyderlandų Karalystės Konstitucija buvo priimta 1983 m. vasario 17 d. ir yra viena iš modernesnių Vakarų Europos valstybių konstitucijų. Nyderlandų Karalystė galėtų būti priskiriama valstybėms, turinčioms senas konstitucines tradicijas. Konstitucinę reikšmę jau turėjo 1579 m. Utrechto sąjungos sutartis, įsteigusi konfederaciją. Ši sutartis galiojo iki 1795 m. Utrechto sąjunga neturėjo stiprios centralizuotos valdžios, tačiau turėjo valdymo instituciją (*States General*), kuri vis dėlto labiau priminė provincijų atstovų susirinkimą nei nacionalinį parlamentą.

Nyderlandų Karalystė turi turtingas valstybingumo tradicijas. Dabartinę Nyderlandų Karalystę sudaro kelios provincijos, kurios praeityje buvo daugiau ar mažiau nepriklausomos respublikos.[228] Nyderlandų Karalystė įkurta 1814 m., kai princas Vilhelmas I (Viljamo Oraniečio palikuonis) buvo paskelbtas karaliumi. Napoleono laikmetis paliko pėdsakus Nyderlandų istorijoje, 1813 m. Nyderlandai išsivadavo iš Prancūzijos valdymo. Tokio išsivadavimo rezultatas buvo pirmoji Nyderlandų rašytinė Konstitucija, priimta 1814 m. Kad ir kaip būtų keista, tačiau ši Konstitucija grąžino monarchiją, kurios nebuvo nuo 1581 m., kai Nyderlandai atsisakė paklusti Ispanijos karaliaus Filypo II valdžiai. Nyderlandų Karalystės valstybingumo kelias mena nelengvas kovas dėl nepriklausomybės su Ispanija. Tačiau respublikos tradicijos nebuvo pamirštos, 1814 m. Konstitucija įsteigė parlamentą (*States General*), susidedantį iš vienerių rūmų. Parlamentas kartu su mo-

[228] Nyderlandai ilgą laiką buvo kolonijinė valstybė ir turėjo daug kolonijų. Kai kurios Karibų salos, tokios kaip Aruba, Curacao, Bonaire, Šv. Martyno, Šv. Eustatijaus ir Sabair, dabar priklauso Karalystei. Aruba, turinti specialų statusą, ir kitos salos sudaro Nyderlandų Antilus, yra susijusios federaciniais ryšiais su Nyderlandų teritorija Europoje. Nyderlandų Karalystės chartija yra konstitucinis aktas ir turi aukštesnę galią nei Konstitucija.

narchu įgyvendino įstatymų leidybos galias, tačiau monarchas turėjo nemažai ir savarankiškų galių. Ši Konstitucija įsteigė ir nepriklausomą teisminę valdžią.

1815 m., Vienos sutartimi prie Nyderlandų prijungus Belgiją, buvo priimta Konstitucija, kuri nustatė dvejų rūmų palamentą. Tačiau Belgija buvo nepatenkinta tokiu prijungimu ir po 1830 m. sukilimo atsiskyrė nuo Nyderlandų. Toks atsiskyrimas buvo patvirtintas 1839 m. Londono sutartimi.

Konstitucija buvo keičiama 1840 m., tačiau esminė konstitucinė reforma įvyko 1848 m. Įgyvendinant reformą buvo formuluojami kai kurie svarbūs parlamentinės monarchijos principai. 1848 m. Konstitucija yra viena reikšmingiausių, nemažai jos nustatytų principų yra reikšmingi ir šių dienų konstitucinei Nyderlandų sąrangai. 1879 m. Aukščiausiojo Teismo Meerenberg byla[229], kurioje teismas apribojo vyriausybės galias, nusprendęs, kad visos teisės normos, susijusios su bausmėmis, turi būti priimamos parlamento, paskatino 1887 m. patobulinti Konstituciją. 1917 m. konstitucinė reforma suteikė visuotinę rinkimų teisę ir vyrams, ir moterims, taip pat ir proporcinio atstovavimo rinkimų sistemą.

Taigi, nors dabartinė 1984 m. Nyderlandų Karalystės Konstitucija yra priskirtina modernioms Vakarų Europos valstybių konstitucijoms, joje atsispindi Nyderlandų Karalystės istorinė konstitucinė raida. Ši Konstitucija buvo priimta laikantis konstitucijos keitimo tradicijos.

II

Konstitucinės teisės tradicijos ypatumai Nyderlandų Konstitucija atspindi kai kurias olandų konstitucinės teisės tradicijas, besiskiriančias nuo kai kurių kitų Europos valstybių. Jos nevaržo ideologinės nuostatos, joje neatsispindi valstybės valdžios šaltinis (daugelis Europos konstitucijų nurodo, kad suverenitetas priklauso tautai) ar pan. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 2 straipsnyje sakoma, kad valstybę kuria Tauta; suverenitetas priklauso Tautai. Vokietijos Federacinės Respublikos Konstitucija numato, kad visa valstybinė valdžia kyla iš Tautos. Tauta ją vykdo per rinkimus ir balsavimus ir per ypatingas įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės valdžios institucijas. Britų

[229] Constantijn A. J. M. Kortmann, Paul P. T. Bovend Eret. Duch Constitutional Law. Kluwer Law International, 2000. P. 19.

konstitucinės teisės tradicija skelbia parlamento suverenitetą. Olandų konstitucinei tradicijai nedaug įtakos daro doktrina. Joje atskirai neformuluojami valstybės valdžios sandaros principai, kaip savarankiškas principas nedeklaruojamas ir žmogaus prigimtinių teisių principas. Konstitucija neturi ir preambulės, kurioje paprastai atsispindi konstitucinės doktrinos nuostatos (pvz., Lietuvos Respublikos Konstitucijos preambulėje formuluojamas teisinės valstybės principas).

Kaip vienas iš olandų konstitucinės teisės bruožų išskiriama ir tai, kad valstybės valdymo forma – monarchinis valdymas, nors Nyderlandai turi turtingas respublikos tradicijas. Todėl, aiškinantis jos konstitucinę valstybės valdymo tradiciją, terminologiją, reikėtų kartu nagrinėti ir 1814m. Konstituciją. Olandų konstitucinę tradiciją galime priskirti atvirai sistemai (kaip ir britų), svarbūs pokyčiai įvyko be formalios konstitucinės teisės reformos[230]. Konstitucijos normos daugeliu atvejų yra blanketinio pobūdžio, numatančios, kad kiti teisės aktai, parlamento įstatymai sureguliuos konkrečiai vienus arba kitus teisinius santykius. Toks teisinis reguliavimas Konstitucijoje pasirinktas ir reglamentuojant žmogaus teises. Taigi paliekama daug erdvės parlamentui ir vyriausybei įgyvendinant Konstitucijos nuostatas, reaguojant į besikeičiančią politinę ir socialinę tikrovę. Konstitucijos keitimas yra ilgas ir sudėtingas procesas. Nyderlandų Karalystės Konstitucija pagal keitimo tvarką priskiriama griežtoms konstitucijoms.

Išskirtinis konstitucinės teisės bruožas yra tas, kad Konstitucija nenumato konstitucinės kontrolės mechanizmo, neįsteigta konstitucinės kontrolės institucija, teismams nesuteikta teisė pripažinti teisės normas prieštaraujančiomis Konstitucijai, niekam nesuteikta ir Konstitucijos oficialaus interpretavimo teisė. Parlamentas pats turi teisę spręsti, ar parlamento aktas neprieštarauja Konstitucijai turinio, formos, priėmimo procedūrų požiūriu. Taigi parlamentas ir vyriausybė interpretuoja Konstituciją, jie formuoja konstitucinę tradiciją. Tačiau akivaizdu, kad būdama viena iš Europos Bendrijų steigėjų Nyderlandų Karalystė yra veikiama Europos Sąjungos teisės, jos teisminio interpretavimo bei Europos žmogaus teisių konvencijos jurisprudencijos.

Konstitucijoje vyriausybės ir parlamento santykiai nėra pakankamai griežtai reglamentuoti, nėra vienareikšmiškai interpretuojama ir ministrų atsakomybė, kai kurios aplinkybės, kuriomis gali būti paleis-

[230] Constantijn A. J. M. Kortmann, Paul P. T. Bovend Eret. Duch Constitutional Law. Kluwer Law International, 2000. P. 20.

tas parlamentas, ir pan. Šios problemos priskiriamos parlamento ir vyriausybės santykiams. Teismai į tokius ginčus neturi teisės įsiterpti, toks valdžių tarpusavio santykių sprendimas suprantamas kaip valdžių padalijimas ir atskyrimas.

Taigi konstitucingumo ginčų klausimai yra įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių rankose, nors olandų konstitucinė doktrina pažymi, kad šiuo metu dėl didelės tarptautinių teisės standartų įtakos teisminės valdžios įtaka pastebimai didėja.[231]

III

Valstybės formos bruožai. Nyderlandų Karalystės valdymo forma – konstitucinė monarchija. Nuo 1814 m. ji yra paveldima monarchija. Konstitucijos prasme karalius yra vyriausybės dalis. Pagal konstitucinę tradiciją karalius yra valstybės, bet ne vyriausybės vadovas. Tačiau karalius nėra vyriausybės vadovas. Karalius atstovauja valstybei užsienio santykiuose. Tačiau valstybės vidaus reikaluose karalius pirmiausia yra simbolinė figūra. Vis dėlto jis vaidina svarbų vaidmenį sudarant ministrų kabinetą. Vyriausybę sudaro karalius ir ministrai. Vyriausybei vadovauja karaliaus skiriamas ministras pirmininkas. Karalius skiria ir atleidžia ministrus. Vyriausybės aktams priimti reikalingas karaliaus ir ministrų sutarimas. Visi karaliaus aktai yra kontrasignuojami ministrų. Už vyriausybės darbą atsako ministrai. Ministrai turi turėti parlamento pasitikėjimą. Karalius turi įvairias personalines (asmens) teises, pavyzdžiui, jis nemoka kai kurių mokesčių (*not a subject to personal taxation*). Karalius turi platų imunitetą, jam negali būti taikoma teisinė atsakomybė. Ministrai neturi tokio imuniteto, jiems gali būti taikoma politinė, baudžiamoji ir kita atsakomybė. Tačiau paprastai ministrams tenka politinė (konstitucinė) atsakomybė.

Parlamentą (*States General*) sudaro dveji rūmai. Ši tradicija siekia 1815 m. Parlamento rūmai yra renkami visuotinių proporcinio atstovavimo rinkimų sistema (balsuojama už kurį nors kandidatų sąrašą, taikoma reitingavimo sistema), tačiau jie formuojami skirtingai ir turi skirtingas konstitucines galias. Abeji parlamento rūmai yra renkami visuotiniais rinkimais, jie atstovauja piliečiams. Šiuo požiūriu bika-

[231] Constantijn A. J. M. Kortmann, Paul P. T. Bovend Eret. Duch Constitutional Law. Kluwer Law International, 2000. P. 21.

meralinė Nyderlandų parlamento struktūra skiriasi nuo Didžiosios Britanijos, Prancūzijos ar Vokietijos parlamentų. Iš esmės parlamento rūmų kompetencija yra tapati. Dėl šios priežasties bandoyta atsisakyti pirmųjų rūmų, nes jie dubliuoja antrųjų rūmų veiklą. Vis dėlto kai kuriose srityse rūmų kompetencija skiriasi, įstatymų projektus paprastai pirmiausia svarsto antrieji rūmai. Antrieji rūmai gali siūlyti pataisas, pirmieji rūmai gali tik pritarti arba atmesti įstatymą, kurį priėmė antrieji rūmai. Kai kurių pareigūnų, pavyzdžiui, Aukščiausiojo Teismo teisėjų, skyrimas irgi yra antrųjų rūmų prerogatyva. Taigi tam tikra prasme antrieji rūmai yra reikšmingesni, jie vaidina pagrindinį vaidmenį sudarant vyriausybę. Tačiau abeji rūmai gali savarankiškai inicijuoti parlamentinius tyrimus, naudotis interpeliacijos ir kitomis parlamentinės kontrolės teisėmis. Antruosius rūmus sudaro profesionalūs politikai, nes šių rūmų nariai į komitetų arba plenarinius posėdžius, į susitikimus su vyriausybe renkasi kiekvieną savaitės dieną, o pirmųjų rūmų nariai – tik kartą per savaitę. Jie, be darbo parlamente, paprastai dirba ir kitą darbą. Tačiau pirmieji rūmai, kad ir kitaip organizuodami darbą, neretai nepritaria antrųjų rūmų priimtam įstatymui, taigi realiai dalyvauja įstatymų leidyboje. Kartais rūmai posėdžiauja kartu. Antrųjų parlamento rūmų narių nėra daug – 150, o pirmųjų – 75. Parlamentarai yra renkami 4 metams, jie veikia nepriklausomai, laisvo mandato principu. Parlamentarai naudojasi imunitetu, tačiau jiems gali būti taikoma teisinė atsakomybė kaip ir bet kuriam piliečiui.

Nyderlandų konstitucinė valdžios sandara yra grindžiama teisinės valstybės principais, nors tiesiogiai Konstitucija tokio principo neįvardija. Vyriausybė veikia neperžengdama jai numatytų Konstitucijos ir įstatymų ribų, teisminė valdžia yra savarankiška ir nepriklausoma. Valstybės valdžios yra atskirtos, jų galios derinamos. Aiškiausiai atskirta teisminė valdžia, vykdomoji ir įstatymų leidžiamoji valdžios atskirtos ne taip griežtai, nes vyriausybė kartu su parlamentu įgyvendina įstatymų leidžiamąją valdžią, vyriausybė gali nustatyti piliečiams privalomas taisykles. Vyriausybė gali būti traktuojama kaip įstatymų leidybos partnerė. Valdžių tarpusavio santykiai *„cheks and balandes“* principai įgyvendinami įvairiai: parlamentas yra dvejų rūmų, vyriausybė turi turėti parlamento pasitikėjimą, vyriausybė gali paleisti parlamento rūmus ir kt.

Kaip svarbus teisinės valdžios principas yra žmogaus teisės ir jų apsauga. Žmogaus teisių katalogas yra esminė konstitucinė nuostata, jis sudaro pirmąjį Konstitucijos skyrių.

Nyderlandų Karalystė yra federacija, kurią sudaro Antilai ir Aruba, esantys Karibų salyne, ir Nyderlandai Europoje. Pagal sandarą Europoje esanti Nyderlandų Karalystė (be Karibuose esančių federacijos subjektų) sudaro decentralizuotą unitarinę valstybę.

Nyderlandų Karalystės valdymo formą galėtume apibūdinti kaip konstitucinę monarchiją, kurioje atstovaujamoji demokratija grindžiama parlamentine sistema, ir kaip teisinę valstybę.[232]

IV

Konstitucijos sandara, jos keitimas. Nyderlandų Karalystės Konstituciją sudaro Nyderlandų Karalystės chartija ir Konstitucija. 1954 m. priimta Chartija nustato santykius tarp Nyderlandų ir Nyderlandų Antilų ir Arubos. Šie du federacijos subjektai, esantys Karibų salyne, turi ir atskiras konstitucijas. Chartiją galime vertinti kaip federalinę šių trijų subjektų Konstituciją. Chartijos 5 straipsnio 2 dalyje numatyta, kad Chartija turi aukštesnę teisinę galią nei Konstitucija. Tačiau tai nėra vienareikšmė nuostata, nes to paties straipsnio 1 dalyje numatyta, kad kai kuriuos federacijos klausimus sprendžia Konstitucija. Taigi dalis Konstitucijos yra taikoma ne tik Europoje, bet ir visoje Karalystėje. Chartija gali būti keičiama tik visiems federacijos subjektams pritarus.

Tarp konstitucinės teisės šaltinių Konstitucija ir Nyderlandų Karalystės chartija turi aukščiausią teisinę galią. 1983 m. Konstituciją sudaro 8 skyriai: Pagrindinės teisės; Vyriausybė; Parlamentas (*States General*); Valstybės Taryba, Audito rūmai, Nuolatiniai konsultaciniai organai; Įstatymų leidyba ir valstybės valdymas; Teisingumo vykdymas; Provincijos, municipalitetai, vandens kontrolės organai ir kiti valstybės organai, tarp jų ir ombudsmenas; Konstitucijos keitimas. Konstituciją taip pat sudaro papildomi straipsniai ir 1972 m. Konstitucijos straipsniai, galiojantys laikinai.

Konstitucijos keitimas yra sudėtinga ir ilgai trunkanti procedūra. Ji susideda iš dviejų etapų. Pirmajame etape Konstitucijos keitimo projektas yra pristatomas ir svarstomas. Jeigu jam pritaria parlamento rūmai, šis keitimas yra skelbiamas viešai. Antrajame etape paleidžiami antrieji rūmai. Paprastai Konstitucijos keitimo procedūra yra derinama su antrųjų parlamento rūmų kadencijos pabaiga. Išrinkti antrieji

[232] Constantijn A. J. M. Kortmann, Paul P. T. Bovend Eret. Duch Constitutional Law. Kluwer Law International, 2000. P. 61.

parlamento rūmai turi pritarti Konstitucijos keitimui. Tiek pirmieji, tiek ir antrieji parlamento rūmai antrajame projekto priėmimo etape turi pritarti Konstitucijos keitimui ne mažesne kaip dviejų trečdalių balsų dauguma. Kad Konstitucijos pataisa įsigaliotų, jai turi pritarti (ratifikuoti) ir Vyriausybė. Nepaisant tokios sudėtingos procedūros, 1814 m. Konstitucija buvo keičiama, tačiau tik 1848 ir 1917 m. pakeitimai turi ypatingą reikšmę. Konstitucijos pakeitimai ne visais atvejais iškart pradeda veikti, kaip numatyta 140 Konstitucijos straipsnyje. Prieštaraujantys Konstitucijos pataisai teisės aktai galioja tol, kol atitinkamai pakeičiamos ir suderinamos su naujomis Konstitucijos nuostatomis.

V

Konstitucinės teisės šaltinių ypatumai. Kaip jau minėta, Konstitucija daugelį konstitucinių teisinių santykių paveda reglamentuoti parlamentui ir vyriausybei organiniais įstatymais ir kitais aktais (*organic statutes and regulations*). Dažnai Konstitucijoje formuluojami tik bendrieji esminiai principai.

Svarbus konstitucinės teisės šaltinis yra ir teismų praktika. Europos Teisingumo Teismo sprendimai yra privalomi pagal Europos Sąjungos teisės nuostatas. Didelę reikšmę turi ir Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencija. Kartais šių teismų sprendimai įsakmiai reikalauja daryti konstitucinės ir kitų teisės sričių teisės pataisas. Nors nacionaliniai teismai ir nevykdo konstitucinės kontrolės, bet jų sprendimai yra reikšmingi ir konstitucinės teisės požiūriu, nes teismai sprendžia, ar įstatymai atitinka tiesiogiai taikomų tarptautinių sutarčių nuostatas. Jie taip pat gali spręsti, ar teisės aktai, išskyrus parlamento įstatymus, atitinka Konstituciją. Teismai dažnai interpretuoja ir konstitucinę žmogaus teisių doktriną.

Pagal Konstituciją tarptautinės sutartys, prie kurių Nyderlandų Karalystė yra prisijungusi, yra tiesiogiai taikomos ir turi viršenybę prieš įstatymus. Kaip numatyta Konstitucijos 91 straipsnio 3 dalyje, jeigu tarptautinės sutarties nuostatos prieštarauja Konstitucijai, jai turi pritarti ne mažiau kaip dvi trečiosios parlamento narių. Taigi tarptautinių sutarčių vaidmuo ypač reikšmingas. Nyderlandų teisėje laikomasi monistinės tarptautinės teisės galiojimo koncepcijos.

Konstitucinės teisės šaltiniams priskiriama nemažai poįstatyminių aktų rūšių, tarp jų ir ministerijų aktai. Pagal olandų konstitucinės tei-

sės doktriną konstitucinės teisės šaltiniams priskiriami net ir provincijų (municipalitetų) priimami teisės aktai.[233] Be abejo, šie teisės šaltiniai turi reglamentuoti konstitucinius teisinius santykius.

Kaip vieną konstitucinio reguliavimo bruožų galime paminėti, kad Konstitucijos 107 straipsnyje tiesiogiai nurodoma, jog civilinė ir baudžiamoji teisės, baudžiamasis ir civilinis procesai reglamentuojami parlamento aktais kodeksų forma. Bendrieji administracinės teisės principai nustatomi parlamento aktu.

Žmogaus teisių katalogas

Olandų konstitucinės teisės doktrinoje pagrindinės teisės ir laisvės dažniausiai vadinamos pagrindinėmis teisėmis. Skiriamos klasikinės pagrindinės teisės ir socialinės ekonominės teisės. Politinių teisių terminas vartojamas retai. Teismų praktikoje dažnai yra taikomi ir bendrieji teisės principai, pavyzdžiui, teisinio tikrumo, lygiateisiškumo. Konstitucinį žmogaus teisių katalogą papildo Europos Sąjungos teisė ir Europos Teisingumo Teismo sprendimai. Didelę įtaką daro ir Europos žmogaus teisių jurisprudencija. Tarptautinėje teisėje susiformavusi žmogaus teisių doktrina turi didelę įtaką žmogaus teisių sampratai. Nors pagal Konstitucijoje įtvirtintą principą tarptautinė teisė turi pirmumą nacionalinės teisės atžvilgiu, tačiau jei nacionalinė teisė suteikia daugiau teisių garantijų, taikoma nacionalinė teisė.

Konstitucijoje daug dėmesio skiriama žmogaus teisėms. Pirmasis Konstitucijos skyrius skirtas pagrindinėms teisėms, tai liudija šio konstitucinio instituto svarbą. Kai kurios žmogaus teisių nuostatos reglamentuojamos ir kituose skyriuose, pavyzdžiui, teisė gauti informaciją iš valstybės valdžios institucijų (110 str.) reglamentuojama V skyriuje, skirtame įstatymų leidybai ir valstybės valdymui, o mirties bausmės draudimas (114 str.) – VI skyriuje, skirtame teisingumui vykdyti.

Žmogaus teisių katalogas apima ir pilietines politines, ir socialines kultūrines teises. Be tradicinių žmogaus teises garantuojančių nuostatų, sutinkamų daugelyje demokratinių valstybių konstitucijų, yra ir išskirtinių nuostatų, pavyzdžiui, teisė į teisinę pagalbą civilinėse, baudžiamosiose ir administracinėse bylose (18 str.). Konstitucijoje numatytos ir valstybės pareigos rūpintis aplinkos apsauga (21 str.), gyventojų sveikata ir tinkamu gyvenimo lygiu (22 str.). Konstitucijos 20 straips-

[233] Constantijn A. J. M. Kortmann, Paul P. T. Bovend Eret. Duch Constitutional Law. Kluwer Law International, 2000. P. 35.

nio 3 dalyje numatyta, kad piliečiai, neturintys lėšų pragyventi, turi teisę gauti valstybės paramą pagal parlamento priimtą įstatymą. Nyderlandų Karalystės Konstitucijoje formuluojamas modernus požiūris į žmogaus teises, deklaruojami teisinės socialinės valstybės principai.

Svarbi žmogaus teisių apsaugos požiūriu ombudsmeno institucija. Ombudsmeną 6 metams skiria antrieji parlamento rūmai. Ombudsmenas sprendžia skundus dėl valstybės institucijų veiksmų, kuriais pažeidžiamos žmogaus teisės.

VI

Teisminės valdžios bruožai. Teisminės valdžios nepriklausomumas – svarbus konstitucinis teisminės valdžios bruožas. Konstitucijos VI skyrius nustato teisminės valdžios pagrindus. Teismų sistemą sudaro Aukščiausiasis Teismas, apeliaciniai teismai (5), apygardų teismų (19) ir apylinkių teismai (64). Prokuratūra gali būti priskiriama teisminei valdžiai, tačiau ji nevykdo teisingumo ir yra atsakinga už nusikalstamų veikų tyrimą. Teisėjai skiriami iki 70 metų karaliaus aktu. Aukščiausiojo Teismo teisėjas yra skiriamas iš trijų kandidatų, kuriuos pateikia parlamento antrieji rūmai. Vyriausybė gali iš šio sąrašo pasirinkti, tačiau paprastai teisėjas skiriamas iš pirmųjų sąrašo kandidatų. Teismų, išskyrus apylinkių teismus ir kai kurias bylas apygardų teismuose, kurias teisėjas sprendžia vienasmeniškai, sprendimus priima kolegijos (3–5 teisėjų). Dauguma Aukščiausiojo Teismo sprendimų yra priimami 5 teisėjų kolegijų. Administraciniai teismai turi atskirą sistemą. Konstitucija numato, kad teismai nagrinėja civilinio pobūdžio ginčus, baudžiamąsias (teisės pažeidimų) bylas ir kt. Konstitucijoje numatyti ir kai kurie teisminio proceso principai.

Pagal Konstitucijos 94 straipsnyje formuluojamą principą teismai neturi taikyti nacionalinės teisės, jeigu tai prieštarauja tarptautinėms sutartims arba tarptautinių institucijų sprendimams, kurie yra privalomi Nyderlandų valstybei.

Konstitucijoje numatyta galimybė steigti ir drausmės teismus, bet tai daugiausia atskiroms teisininkų profesijoms, pavyzdžiui, advokatams skirti teismai.

Konstitucijos 119 straipsnyje numatyta, kad bylas dėl parlamento narių (ir buvusių), ministrų ir valstybės sekretorių tarnybos metu padarytų teisės pažeidimų sprendžia Aukščiausiasis Teismas.

VII

Vietos valdymas. Konstitucija daug dėmesio skiria provincijoms ir municipalitetams. Nyderlandai turi decentralizuotą vietos valdymo sistemą. Konstitucijoje nustatyta išimtinė centrinės valdžios kompetencija: užsienio reikalai, pinigų sistema, teisingumo vykdymas, civilinės ir baudžiamosios teisės (iš dalies), baudžiamojo ir civilinio procesų reglamentavimas. Tik parlamentas gali riboti pagrindines žmogaus teises. Taigi vietos valdymo institucijoms palikta plati veiklos sritis. Vietos valdymo institucijų kompetencija yra savarankiška arba derinama (*medebewind*) su centrine valdžia.

Literatūra

1. Constantijn A. J. M. Kortmann, Paul P. T. Bovend Eret. Duch Constitutional Law. Kluwer Law International, 2000.
2. Belinfante A. D., Beginselen van Nederlands Staatsrecht, Alphen aa de Rijn, 1980.
3. Koopmans T., Compendium van het Staatsrecht, Deventer, 1981.
4. Koortman C.-A.-J.-M. De Grondwtsherziening, Kluwer, Deventer, 1983.
5. Netherlands - Constitution http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/nl00000_.html

MRU ©

VII. Ispanijos 1978 m. Konstitucija

I

Ispanijos konstitucingumo raida yra sudėtinga, prieštaringa ir dažnai vertinama kaip „žlugusių konstitucijų istorija“.[234]

Pirmoji Ispanijos Konstitucija priimta 1812 m., naujausia – 1978 m. Per daugiau kaip 150 metų Ispanijoje galiojo dar septynios konstitucijos, jos buvo priimtos 1837, 1845, 1855, 1869, 1873, 1876 ir 1931 m. Be jų, 1939–1975 m. Ispanijos konstitucinę santvarką ir politinę sistemą reglamentavo generolo F. Franco 1939–1967 m. nustatyti fundamentiniai įstatymai.

Konstitucionalistai diskutuoja dėl fundamentinių įstatymų traktavimo, dėl to, ar 1855 ir 1873 m. Ispanijos parlamento priimti pagrindiniai įstatymai[235] yra laikytini konstitucijomis. 1845 m. Konstitucija kartais vertinama kaip 1837 m. Konstitucijos papildymas[236], įvairių nuomonių yra ir dėl konstitucingumo ištakų bei pradžios.

Kaip ir daugelyje kitų Europos valstybių, Ispanijos konstitucingumo pradžią lėmė Didžioji Prancūzijos revoliucija bei imperinės Napoleono Bonaparto ambicijos. Viena vertus, užkariautose arba užimtose teritorijose Napoleonas siekė nustatyti tam tikrą konstitucinę tvarką, kita vertus, Napoleono užkariavimai naikino arba keitė Europos monarchijų struktūrą ir pobūdį, skatino vidinius politinius procesus, na-

---

[234] Constitutional System//http://country studies.us/spain/72.htm

[235] Pasak Stainley de Payne'o, 1855 m. Konstitucija patvirtino, kad suverenas yra tauta, išplėtė pilietines laisves, suformavo dvejų rūmų parlamentą, tačiau Senato teises apribojo. Naujoji teisinė sistema itin siekė plėtoti ekonomines laisves (Stainley G. Payne. The Isabeline Regime and First Democratic Interlude. – http:libro.uca.edu/payne2/pyne20.html).

1873 m. Ispanijos parlamentas nustatė I Ispanijos Respublikos (1873–1874) konstitucinius pagrindus.

[236] The Spanish Constitutional Process// http:www.SiSpain.org/english/politics/constitu/process.html.

cionalinį išsivaduojamąjį judėjimą, visa tai vedė prie naujos valstybingumo sampratos, prie naujų politinių sistemų ir jų teisinių koncepcijų formavimosi.

XVIII a. pabaigoje Ispanijoje įsitvirtino Prancūzijos sosto atstovai – Burbonų dinastija. 1808 m. pradžioje Prancūzijos kariuomenė užėmė Ispaniją, jos karalius Karolis IV ir įpėdinis sūnus Ferdinandas VII buvo priversti atsisakyti sosto Napoleono brolio Josepho naudai.

1808 m. liepos 7 d., žengdamas į Ispanijos karaliaus sostą Bajorėje, Josephas Bonaparte'as paskelbė Bajonės Statutą, nustatantį Ispanijos valdymo tvarką. Tai buvo pirmasis konstitucinio pobūdžio tekstas, parašytas ir paskelbtas Ispanijoje. Bajonės Statutas yra pripažįstamas kaip svarbus istorijos dokumentas, tačiau nėra laikomas pirmąja Ispanijos Konstitucija, nes tai buvo Prancūzijos invazijos vaisius: Josepho karūnavimo iškilmėse nedalyvavo daugelis Ispanijos didikų, jie atsisakė pasirašyti šį teisės aktą.[237]

1808 m. Prancūzijos invazija į Ispaniją sukėlė šešerius metus trukusį išsivaduojamąjį karą. Remiant Londonui ir Didžiosios Britanijos kariuomenei 1810 m. Andalūzijoje Kadžio (Cadiz) mieste įsteigta Aukščiausioji Ispanijos Taryba (*Supreme Junta*) nusprendė tais pačiais metais sušaukti steigiamąjį susirinkimą, Ispanijos metropolijos ir kolonijų atstovų parlamentą – Kortesus (*Constituent Cortes*). Kadžio Kortesai buvo pirmasis modernus Ispanijos parlamentas. Didžiąją jo dalį sudarė liberalių nuostatų šalininkai, jiems buvo artimos Didžiosios Prancūzijos revoliucijos ir JAV Konstitucijos idėjos.

Pirmoji Ispanijos Konstitucija paskelbta 1812 m. kovo 12 d., ji taip pat vadinama Kadžio Konstitucija (*La Constitucion de Cadiz*).[238]

Tai buvo pirmasis teisės aktas Ispanijoje, paskelbęs tautą suverenu. Pažymėtina, kad Ispanijos tauta buvo suvokiama ne kaip metropolijos, o kaip visų abiejuose pasaulio pusrutuliuose gyvenančių Ispanijos imperijos piliečių bendrija. Daugelis Kadžio konstitucijos nuostatų buvo pagrįstos 1789 m. Prancūzijos žmogaus ir piliečių teisių deklaracijos bei JAV Konstitucijos nuostatomis. 1812 m. Konstitucija nustatė visų lygybę prieš įstatymą, žodžio, spaudos laisvę, sulygino metropolijos ir užjūrio teises, panaikino feodalų luominės privilegijas, gildijas, apribojo Katalikų bažnyčios vaidmenį, nutarė išdalyti bendruomeni-

[237] Spain 1808–1814 //www. countrystudies.us/spain; History of Spain//http:www.zum.de/whkmla/region/spain/popwar.html.

[238] Spanish Constitution of 1812//gopher://ulima.edu.pe:70/00/cpp/seccion 1/cante/1812

nes, konfiskuoti ir parduoti bažnytines žemes. Kadžio Konstitucija panaikino inkviziciją, tačiau katalikybė buvo privaloma ir vienintelė religija, o erezijos laikomos nusikaltimu. Kitos religijos buvo draudžiamos, tai kontroliavo specialūs tribunolai.

1812 m. Konstitucija šalį paskelbė konstitucine monarchija, įtvirtino valdžių atskyrimo principą. Įstatymų leidžiamoji valdžia priklausė vienerių rūmų parlamentui – Kortesams, vykdomoji valdžia – karaliui. Jis valdė kartu su ministrais patariant ir padedant Valstybės Tarybai. Kortesai galėjo kontroliuoti ministrus.

1812 m. Konstitucijoje atsispindėjo ir senosios Ispanijos municipalitetų demokratinės tradicijos, jiems buvo sugrąžintas anksčiau turėtas renkamų institucijų statusas. Be to, minėta Konstitucija nustatė racionalią ir gana veiksmingą centralizuotą administravimo sistemą, pagrįstą naujai suformuotomis provincijomis ir municipalitetais. 1812 m. Konstitucijos nuostatos, reglamentuojančios ekonominę sistemą, leido paspartinti liberalias ekonomines reformas.

1812 m. Konstitucija pradėjo ir lėmė ispaniškojo liberalizmo tradiciją, į ją vėliau orientavosi 1837, 1869 ir 1931 m. konstitucijų leidėjai. Kadžio Konstitucija laikoma viena moderniausių XIX a. pirmosios pusės Europos konstitucijų. Pagrindinis šios Konstitucijos bruožas yra tas, kad joje modernaus konstitucionalizmo pagrindus bandyta suderinti su monarchine valdymo tvarka.[239] Kadžio Konstitucija buvo svarbi ne tik Ispanijai, bet ir visam ispaniškai kalbančiam pasauliui, ji tapo „šventuoju liberalizmo kodeksu“ ir per visą XIX a. buvo kaip modelis liberalioms Lotynų Amerikos šalių konstitucijoms.[240]

Radikalus Kadžio Konstitucijos kūrėjų idealizmas lėmė, kad konstitucinis visuomeninių santykių reglamentavimas tapo svarbiausia problema, svarbiausiu ginčų objektu ir padariniu per visą modernią Ispanijos istoriją.[241]

1812 m. Konstitucijos likimas buvo nelengvas ir komplikuotas, nes Kadžio Kortesų narių dauguma neatsižvelgė į konservatorių siūlymus, nesikonsultavo su Katalikų bažnyčia. Dvasininkija ir ją palaikanti didelė dalis visuomenės nepripažino 1812 m. Konstitucijos. Sugrįžęs į

---

[239] Dippel H. Modern Constitutionalism. An Introduction to a History in the Need of Writing//http:www.uni–kassel.de/dippel/justitia/proc/10% 20 Dippel,%20 Modern.pdf

[240] Spain history// http:workmall.com/wfb2001/spain/history_the_liberal_ascendansy.html.

[241] The Enciclopedia of World History. Sixth edition. Peter N. Stearns, general editor. – 2001//http:www.bartleby.com/67/957.html.

tėvynę 1814 m. karalius Ferdinandas VII atsisakė prisiekti Kadžio Konstitucijai ir paskelbė ją negaliojančia.

1820 m. Kadyje majoras Rafaelis de Riego sukėlė maištą ir manifestu (*pronunciamento*) kreipėsi į Ispanijos kariuomenę prašydamas paremti jo reikalavimą – pripažinti 1812 m. Konstituciją. Ferdinandas VII pakluso kariuomenės valiai ir pripažino Kadžio Konstituciją, o minėto karininko iniciatyva atsirado naujas Ispanijos politikos bruožas, vadinamoji *Pronunciamento* teisė, turėjusi įtakos tolesnei XIX ir XX a. Ispanijos konstitucingumo raidai.

Karaliaus pasidavimas sukėlė didžiųjų Europos šalių nerimą. Veronos kongreso sprendimu 1823 m. į Ispaniją buvo nusiųstas Prancūzijos karių korpusas absoliučiai monarchijai atkurti. Karalius Ferdinandas VII tuo pasinaudojo ir panaikino 1812 m. Konstituciją.

Iš liberalių XIX a. Ispanijos konstitucijų išsiskyrė 1869 m. Pagrindinis įstatymas. Pasak Jorge'o Fernandezo Salaso, 1869 m. Konstitucija buvo pati radikaliausia XIX a. Ispanijos Konstitucija.[242] Pasak Stainley G. Payne'o, ji buvo viena iš dviejų ar trijų tobuliausių to meto pasaulio konstitucijų.[243]

1869 m. Konstitucijos naujoviškumą lėmė: a) visuotinės vyrų, sukakusių 25 metų amžiaus, rinkimų teisės pripažinimas. Stainley G. Payne'o teigimu, „…antrą kartą Europos istorijoje Ispanija turėjo demokratiškiausią rinkimų teisę pasaulyje“[244]; b) provincijų asamblėjų ir municipalinių tarybų renkamumas, nors savo valdžią jos ir turėjo dalytis kartu su vyriausybės skiriamais provincijų gubernatoriais; c) nors katalikybė buvo pripažįstama kaip Ispanijos religija, tačiau pirmą kartą modernioje šalies istorijoje buvo pripažįstama kitų religijų tolerancija viešai laikant apeigas; d) pirmą kartą Ispanijos istorijoje įtvirtinta teisė steigti profesines sąjungas.

Pagal 1869 m. Konstituciją Ispanijos monarcho teisės turėjo būti panašios į Didžiosios Britanijos karaliaus (pagal principą „valdo, bet nevadovauja“), karaliui suteikta suspensyvinio veto teisė, jis galėjo paleisti parlamentą, sudarytą iš dvejų rūmų. Vykdomąją valdžią vykdė vyriausybė. 1869 m. Konstitucija Ispaniją paskelbė paveldima konstitucine monarchija.

Išskyrus 1845 m. ir 1855 m. konstitucijas, visas kitas priėmė steigia-

---

[242] Historia de Espana // www.historia–es–com/usa/c_04_in.htm

[243] Stainley G. Payne.The Isabeline Regime and First Democratic Interlude // http:libro.uca.edu/payne2/payne20.html)

[244] Stainley G. Payne. The Isabeline Regime and First Democratic Interlude// http:libro.uca.edu/payne2/pyne20.html

mieji susirinkimai (*Constituent Cortes*).[245]

Ilgiausiai (47 metus) galiojo 1876 m., trumpiausiai (ne visus metus) – 1873 m. Konstitucija. Išskyrus 1873–1874 m. ir 1931–1936 m., kai Ispanija buvo I ir II Respublika, Ispanija buvo konstitucinė monarchija, tačiau monarcho įgaliojimai skyrėsi.

Ispanijos konstitucingumo istorija neišvengė radikalių ir kardinalių lūžių. I Ispanijos Respubliką ir ją įtvirtinusią 1873 m. Konstituciją pakeitė Restauracija ir jos politinę sistemą reglamentuojantis 1876 m. Pagrindinis įstatymas. II Ispanijos Respubliką įteisino 1931 m. Konstitucija, bet ją sužlugdė nemažos visuomenės dalies atsisakymas ją pripažinti, o vėliau kelerius metus trukęs pilietinis karas.

Pagal pobūdį Ispanijos konstitucijos yra skirstomos į pažangias ir konservatyvias. Pirmosiomis laikomos 1812, 1837, 1869 ir 1931 m. konstitucijos, konservatyviomis – 1845 ir 1876 m. konstitucijos. 1812, 1837 ir 1869 m. konstitucijos nustatė, kad suverenitetas priklauso Ispanijos tautai, pagal 1931 m. Konstituciją – liaudžiai (*pueblo*), pagal 1845 ir 1876 m. konstitucijas – karaliui ir kortesams. Pagal valdžių atskyrimo principą XIX–XX a. Ispanijos konstitucijos skirstomos į konstitucijas, pripažinusias (1812, 1837 ir 1869 m. konstitucijos) ir nepripažinusias (1845 m. Konstitucija) valdžių atskyrimo, arba įtvirtinusias valdžių bendradarbiavimą (1931 m. Konstitucija).

XIX–XX a. Ispanijos konstitucijų turinį ir ypatumus lėmė nacionalinės istorinės raidos tradicijos ir patirtis, vidaus ir išorės politiniai veiksniai, politinės kovos aplinkybės ir specifika, taip pat – konstitucijų kūrėjų požiūris į valstybės valdymo formą, valdžių galias ir jų padalijimą, unitarinį ar federalinį valstybės pobūdį, parlamento struktūrą, rinkimų teisę, Katalikų bažnyčios bei kariuomenės vaidmenį valstybėje.

XIX–XX a. Ispanijos konstitucingumo raida yra paradoksali, nes tikėdami rašytinės konstitucijos galia į valdžią atėję politikai (dažniausiai įvykus revoliucijoms ir kariniams perversmams[246]) siekdavo su-

[245] The Spanish Constitutional Process //http:www.SiSpain.org/english/politics/constitu/process.html

[246] XIX a. Ispanijoje įvyko 5 revoliucijos (1808–1814 m. revoliuciją sukėlė Ispanijos vyriausybės 1807 m. susitarimas su Prancūzija dėl Portugalijos pasidalijimo ir Napaleono I įsiveržimas į Ispaniją1808 m.; 1820–1823 m. revoliuciją sukėlė Ispanijos nesėkmės 1810–1826 m. Ispanijos kolonijų Amerikos nepriklausomybės kare, Ferdinado VII reakcinė politika; 1834–1843 m. revoliucija siejosi su karlistų karais prieš mažametę Ferdinado VII dukterį Izabelę II ir jos vardu 1833–1840 m. šalį valdžiusią motiną regentę Mariją Kristiną; 1854–1856 m. ir 1868–1874 m. vyko antimonarchinės revoliucijos. Pastarosios metu 1873 m. vasario12 d. buvo paskelbta I Ispanijos Respublika. 1931–1939 m. įvyko didžioji Ispanijos revoliucija. Ji virto pilietiniu karu ir baigėsi karinės generolo Franco diktatūros įvedimu.

kurti sau priimtiną konstituciją, paneigdami valstybės konstitucinės santvarkos, konstitucijos perimamumo ir tęstinumo principus.

Tai buvo susiję ne tik su politiniais įvykiais, bet ir su visuomenės požiūriu į konstituciją. Kai kurių autorių nuomone, „XIX a. Konstitucija neturėjo ypatingos teisinės svarbos, nes tuo laiku teisė dažniausiai buvo suvokiama kaip civilinė teisė, kurios pagrindinis šaltinis buvo Civilinis kodeksas“.[247]

1939–1975 m. konstitucinę Ispanijos santvarką reglamentavo generolo F. Franco paskelbti septyni pagrindiniai įstatymai: „Darbo chartija“ (priimta 1938); „Konstitucinis Kortesų įstatymas“ (1942); „Ispanų teisių chartija“ (1945); „Įstatymas dėl referendumo“ (1945 m.); „Įstatymas dėl sosto paveldėjimo“ (1947); „Įstatymas dėl Nacionalinio judėjimo principų“ (1958 m.); „Organinis valstybės įstatymas“ (1967).

Istorikai ir konstitucionalistai įvairiai aiškina to laikotarpio politinio režimo pobūdį: ankstyvasis generolo Franco valdymo laikotarpis dažnai vertinamas kaip pusiau fašistinis (semifašistinis), vėlyvasis – kaip švelnėjantis autoritarinis režimas. Tam tikrą ribą tarp šių dviejų laikotarpių žymi 1955 m., kai Ispanija tapo JTO nare.

Kad ir kaip paradoksalu, tačiau generolo Franco reformos, įgyvendintos remiantis fundamentiniais įstatymais ir kitais teisės aktais, stabilizavo politinę ir socialinę ekonominę šalies padėtį, subrandino sąlygas, leidžiančias taikiai perimti valdžią bei atlikti būtinas konstitucines reformas po jo mirties 1975 m. Perėjimas nuo autoritarinio prie demokratinio režimo Ispanijoje vyko taikiai.

II

Po generolo Franco mirties (1975 m. lapkričio 20 d.) Ispanijoje buvo atkurta monarchija. 1975 m. lapkričio 22 d. valstybės vadovu tapo karalius Juanas Carlosas I de Borbonas. Jį Kortesai paskyrė sosto paveldėtoju dar 1969 m. Taigi Ispanijoje buvo išlaikytas valdžios perimamumas.

Vadovaujant Juanui Carlosui Ispanija ryžtingai ėmėsi demokratinių pertvarkymų. Iš pradžių mažai kas tikėjosi, kad Franco statytinis sugebės pasukti šalį ryžtingų reformų keliu, tačiau „…Juanas Carlo-

[247] Cabrero O. A Guide to the Spanish Legal System – http:www.llrx.com/features/spain.html

sas ir jo bendražygiai per trejus metus sugebėjo taikiai ir teisėtai įvykdyti demokratinius pertvarkymus. Niekada iki tol diktatoriškas režimas nebuvo transformuotas į pliuralistinę parlamentinę demokratiją be pilietinio karo, revoliucinių sukrėtimų, užsienio jėgų įsikišimo. Ispanijos pertvarka yra dar įspūdingesnė ir todėl, kad ji buvo įvykdyta pasinaudojant Franco sukurtais instituciniais mechanizmais. Visi jie buvo skirti išsaugoti autoritarinę Franco sistemą, tačiau karalius ir jo šalininkai tomis pačiomis priemonėmis sugebėjo legitimuoti demokratinę konstitucinę monarchiją“.[248]

Pažymėtina, jog pirmiausia buvo nustatyti teisiniai demokratinės valstybės valdymo pagrindai. 1976 m. liepos 1 d. Adolfo Suarezas Gonzalezas buvo paskirtas naujuoju ministru pirmininku ir pradėjo ilgai lauktas Ispanijos reformas. 1976 m. rugsėjo 10 d. jis paskelbė politinių reformų aktą (programą), pasiūlė atkurti visuotinę balsavimo teisę, dvejų rūmų parlamentą, daugiapartinę sistemą. 1976 m. gruodžio 15 d. tautos referendumui buvo pateiktas Politinių reformų aktas. Absoliuti tautos dauguma buvo už demokratijos įvedimą šalyje (tik 2,6 proc. Ispanijos elektorato buvo prieš demokratiją). Taigi tauta legitimavo ministro pirmininko politinių veiksmų programą. Buvo legalizuotos visos politinės partijos, atkurtos profesinės sąjungos, paskelbta politinių kalinių amnestija ir kt., tačiau Franco valdymo laikų įstatymai formaliai nebuvo panaikinti.

1977 m. birželio 15 d. Ispanijoje įvyko pirmieji demokratiniai (po Ispanijos pilietinio karo) parlamento (Kortesų) rinkimai. Juos laimėjo Demokratinio centro sąjunga (*Union de Cento Demokratia* – UCD), vadovaujama Adolfo Suarezo.

Svarbiausias parlamento uždavinys buvo parengti naują šalies Konstituciją. 1977 m. birželį Kortesai įkūrė Konstitucijos reikalų komitetą iš 36 parlamentarų. 1977 m. rugpjūtį komitetas sudarė grupę (pakomitetį) iš 7 narių, atstovaujančių įtakingiausioms nacionalinėms ir regioninėms partijoms.

Konstitucija buvo rengiama pagrindinių įstatymų, priimtų Franco valdymo laikais, pakeitimų pagrindu. Ispanija garsėja „žlugusių“[249] konstitucijų istorija, todėl Konstitucijos rengėjų tikslas buvo parengti Konstituciją, kuri būtų priimtina visuomenės daugumai ir ypač priešingų

---

[248] Spain. The Post–Franco Era //www.countrystudies.us/spain

[249] Constitutional System// http://country studies.us/spain/72.htm http://www.congreso.es/funciones/constitucion/indice.htm

politinių pažiūrų sluoksniams. Šios grupės uždavinys buvo parengti Konstituciją, pagrįstą konsensusu.[250]

1977 m. gruodį Konstitucijos reikalų komitetas pradėjo svarstyti minėtos grupės parengtą Konstitucijos tekstą. Po diskusijų Konstitucijos projektas buvo grąžintas grupei tobulinti, o 1978 m. sausį jis buvo pateiktas Kongresui. Svarstant Konstitucijos projektą Kongreso nariai pateikė apie tūkstantį pataisų. Daugiausia ginčų kėlė nuostatos, reglamentuojančios Katalikų bažnyčios, švietimo klausimus ir regionų teisinę padėtį.

Kompromisą Kongresas pasiekė 1978 m. gegužės pabaigoje. 1978 m. birželio 20 d. buvo parengtas galutinis Konstitucijos projektas, kurį apsvarstęs ir patvirtinęs Kongresas perdavė svarstyti Senatui. Senatoriai pateikė daugiau kaip tūkstantį pataisų. Buvo sudarytas specialus Senato konstitucinis komitetas pasiūlymams apsvarstyti. 1978 m. rugsėjo pabaigoje po diskusijų Senatas pritarė Konstitucijos projektui su pataisomis. Siekiant suderinti senatorių ir deputatų nuomones buvo sudarytas bendras komitetas galutiniam Konstitucijos projektui parengti.

Ispanijos Konstitucija buvo priimta 1978 m. spalio 31 d. (tą dieną jai galutinai absoliučia balsų dauguma pritarė abeji parlamento rūmai – Generaliniai Kortesai (*Cortes Generales*). 1978 m. gruodžio 6 d. ji buvo ratifikuota nacionaliniame referendume. Gruodžio 27 d. Konstituciją pasirašė karalius.[251]

Ispanijos 1978 m. Konstitucija – bendro visuomenės sutarimo (konsensuso) rezultatas. „Didžiausias 1978 m. Ispanijos Konstitucijos laimėjimas yra tas, kad ji suvaidino svarbų vaidmenį sprendžiant istorines problemas, kurios daugiau kaip šimtmetį temdė Ispanijos žmonių gyvenimą“.[252] Ispanijos Konstitucija yra laikoma viena liberaliausių Vakarų Europoje. Kita vertus, pripažįstama, kad „siekdami išvengti dogmatizmo ir sulaukti plataus visuomenės pritarimo Konstitucijos kūrėjai sukūrė išsamų ir sudėtingą dokumentą, vertinamą kaip konsensuso politikos triumfą, bet dėl tų pačių aplinkybių pasižyminčią dviprasmiška kalba ir prieštaraujančiomis viena kitai nuostatomis“.[253]

---

[250] Spain. The Post–Franco Era // www.countrystudies.us/spain

[251] Spanish Constitution. – Madrid, 1979; Constitution Espanola de 1978 //http://www.congreso.es/funciones/constitucion/indice.htm

[252] The Spanish Constitutional Process// http:www.SiSpain.org/english/politics/constitu/process.html)

[253] Spain.The Post–Franco Era//www.country studies.us/spain

1978 m. Ispanijos Konstitucija įtvirtino demokratinę šalies konstitucinę santvarką, sudarė Ispanijai teisines prielaidas tapti demokratine teisine valstybe.

1981 m. vasarį Ispanijoje buvo mėginta įvykdyti karinį perversmą, tačiau Ispanijos karaliaus Juano Carloso pastangomis ir autoritetu pavyko jį sustabdyti. Tai buvo vienintelis iššūkis konstitucinei santvarkai ir demokratiniams pertvarkymams šalyje.

III

Ispanijos Konstitucija yra vientisas aukščiausios teisinės galios įstatymas, nustatantis šalies politinės, socialinės ekonominės ir teisinės sistemos pagrindus.

Konstitucijos struktūra atitinka klasikinį Vakarų Europos valstybių konstitucijų modelį. Konstituciją sudaro preambulė, pagrindinė dalis (įvadinė dalis ir 10 skyrių), susidedanti iš 169 straipsnių; papildomi, pereinamieji, naikinamieji ir baigiamieji nuostatai, turintys atskirą numeraciją.

Preambulė įtvirtina pagrindinius valstybės siekius ir tikslus. Ši dalis turi svarbią politinę ir ideologinę reikšmę.

Konstitucija pradedama žodžiais: „Ispanų tauta, trokšdama įtvirtinti teisingumą, laisvę ir saugumą bei užtikrinti visų jos narių gerovę, naudodamasi savo suverenia teise, skelbia (...), pripažindama šių socialinių vertybių prioritetą valstybėje“.

Konstitucijoje įtvirtinta, jog svarbiausi valstybės tikslai yra garantuoti šalyje demokratinį sambūvį, pagrįstą teise ir socialiniu teisingumu, sukurti teisinę ir socialinę valstybę, užtikrinti žmogaus teises ir laisves, piliečių gerovę, sudaryti sąlygas visoms Ispanijos tautoms puoselėti savo kultūrą, tradicijas ir kalbą, stiprinti taikų bendradarbiavimą su kitomis valstybėmis.

Konstitucijos įvadinėje dalyje suformuluotos bendros nuostatos, apibūdinančios Ispanijos valstybę ir jos konstitucinę santvarką, įtvirtinti valstybės simboliai, sostinė, oficiali valstybės kalba.

Konstitucijos 1 straipsnyje pažymima, kad Ispanija yra teisinė, demokratinė ir socialinė valstybė, kurioje didžiausios vertybės yra teisingumas, lygybė ir politinis pliuralizmas. Tautos suverenitetas priklauso ispanų tautai. Ji yra valstybės valdžios steigėjas. Valstybės valdymo forma – parlamentinė monarchija.

Konstitucijoje teigiama, kad Ispanija yra vientisa ir nedaloma re-

gioninė valstybė, pripažįstanti ir garantuojanti autonomijos teisę tautinėms ir teritorinėms bendrijoms (2 str.).

Įvadinėje dalyje nurodoma, kad oficiali valstybės kalba yra kastiliečių (ispanų). Oficialiomis pripažįstamos ir kitų Ispanijos autonominių bendrijų kalbos, nustatytos jų statutuose. Konstitucijoje pabrėžiama, kad kalbų ir dialektų įvairovė yra Ispanijos kultūrinio paveldo dalis (3 str. 3 d.).

Įdomu tai, kad Ispanijos Konstitucijos rengėjai įvadinėje dalyje įtvirtino nuostatas apie politinių partijų, profesinių sąjungų vaidmenį valstybės gyvenime bei kariuomenės funkcijas.

Pagrindinė kariuomenės (ginkluotųjų pajėgų) funkcija – užtikrinti šalies saugumą ir nepriklausomybę, ginti jos teritorinį vientisumą ir konstitucinę santvarką (8 str.). Manytume, kad ši nuostata buvo įtvirtinta Konstitucijos įvadinėje dalyje neatsitiktinai. Kariuomenė – viena iš dviejų institucijų (antroji – bažnyčia). Ispanijos istorijoje ji paliko ryškų pėdsaką ir toli gražu ne pačius geriausius prisiminimus. Konstitucijos rengėjų tikslas buvo sumažinti šios institucijos vaidmenį valstybės gyvenime ir griežtai apibrėžti jos teises.

Demokratiniai pertvarkymai Ispanijoje susiję ir su politinių partijų legalizavimu bei profesinių sąjungų atkūrimu. Konstitucijoje nustatyta, kad politinės partijos yra politinio pliuralizmo išraiška, svarbiausias politinių santykių dalyvis, išreiškiantis ir formuojantis tautos politinę valią (6 str.). Profesinių sąjungų ir verslininkų asociacijų tikslas – ginti ir užtikrinti ekonominius ir socialinius savo narių interesus (7 str.). Politinės partijos, profesinės sąjungos ir verslininkų asociacijos – savanoriški susivienijimai, veikiantys pagal Konstituciją ir įstatymus. Vidinė jų struktūra ir veikla turi būti demokratinė (ši nuostata Konstitucijoje ypač pabrėžiama).

Konstitucijos skyriai įtvirtina teisės normas, reglamentuojančias žmogaus ir piliečių teises bei laisves, valstybės institucijų teisinę padėtį, valstybės valdymo organizavimą, administracinę teritorinę sandarą, santykius tarp centrinės ir vietinės valdžios, Konstitucijos keitimo tvarką.

Kaip ir daugumoje demokratinių valstybių, Ispanijos Konstitucijoje įtvirtintas žmogaus teisių ir laisvių prioritetas, todėl Konstitucijos 1 skyrius yra skirtas šioms teisėms reglamentuoti.

Kitų skyrių eiliškumą lemia valstybės valdymo formos ypatumai: pirmiausia reglamentuojama karaliaus, vėliau – kitų valstybės institucijų teisinė padėtis. Po jų eina skyriai apie ekonomiką ir finansus bei

administracinę teritorinę valstybės sandarą. Paskutinieji skyriai nustato Konstitucijos apsaugos (kontrolės) mechanizmą (9 sk.) ir Konstitucijos keitimo tvarką (10 sk.).

Kalbos ir stiliaus požiūriu Ispanijos Konstitucijai būdinga tai, kad joje yra nemažai sudėtingų ir dviprasmiškų juridinių formuluočių. Tai kelia papildomų problemų interpretuojant ir taikant Konstitucijoje įtvirtintas nuostatas.[254]

IV

Didžiąją Konstitucijos dalį (apie trečdalį) sudaro nuostatos, reglamentuojančios asmens konstitucinį statusą. Dėmesys žmogaus teisėms ir laisvėms, jų konstitucinis reglamentavimas – vienas ryškiausių Ispanijos konstitucingumo bruožų.

Asmens konstitucinis statusas reglamentuojamas Konstitucijos I skyriuje „Pagrindinės teisės ir pareigos“, kurį sudaro 5 poskyriai.

Konstitucijoje įtvirtinti pagrindiniai principai, kuriais remiantis reglamentuojami asmens ir valstybės santykiai. Jie atitinka tarptautinės teisės principus ir normas žmogaus teisių klausimais. Konstitucijoje pažymėta, jog joje įtvirtintos teisės normos, reglamentuojančios pagrindines žmogaus teises ir pareigas, atitinka Visuotinę žmogaus teisių deklaraciją, tarptautines sutartis ir susitarimus žmogaus teisių klausimais, kuriuos Ispanija yra ratifikavusi (10 str. 2 d.).

Kaip ir daugumoje demokratinių valstybių konstitucijų, Ispanijos Konstitucijoje įtvirtinta nuostata, jog žmogus, jo teisės yra aukščiau už visuomenę ir valstybę. Žmogaus ir valstybės santykiai reglamentuojami vadovaujantis prigimtinės teisės, lygiateisiškumo (lygybės) ir asmens laisvės principais. Konstitucijoje teigiama: „Žmogaus orumas ir neatimamos jo teisės, laisvas asmenybės ugdymas, pagarba įstatymui ir kitų žmonių teisėms yra politinės santvarkos ir santarvės visuomenėje pagrindas“ (10 str. 1 d.); „Visi Ispanijos piliečiai yra lygūs prieš įstatymą ir negali būti diskriminuojami dėl kilmės, rasės, lyties, tikėjimo, pažiūrų ar kitais asmeniniais ir socialiniais pagrindais“ (14 str.).

Pagal Ispanijos Konstituciją asmens teisinis statusas priklauso nuo to, kokiai asmenų grupei jis priskiriamas. Konstitucijoje nurodytos dvi asmenų grupės: Ispanijos piliečiai ir užsieniečiai. Piliečiams ga-

[254] The 1978 Constitution// http://country studies.us/spain/73.htm

rantuojamos visos teisės ir laisvės, įtvirtintos Konstitucijoje. Užsieniečiai Ispanijoje naudojasi konstitucinėmis teisėmis ir laisvėmis tarptautinėse sutartyse arba įstatymuose nustatyta tvarka (13 str. 1 d.). Konstitucijos 23 straipsnyje nurodytas teises (teisę dalyvauti valdant savo šalį tiek tiesiogiai, tiek per demokratiškai išrinktus atstovus ir teisę dirbti valstybės tarnyboje) turi tik Ispanijos piliečiai, išskyrus tarptautinėse sutartyse ir įstatymuose numatytus atvejus, kai abipusiškumo pagrindais užsieniečiams suteikiama teisė dalyvauti municipaliniuose rinkimuose (13 str. 2 d.). Užsieniečiams garantuojama prieglobsčio teisė (13 str. 4 d.).

Konstitucija išsamiai nereglamentuoja pilietybės santykių (pilietybės įgijimo, išsaugojimo ir netekimo tvarką nustato įstatymas) (11 str. 1 d.). Joje įtvirtintos dvi principinės nuostatos pilietybės klausimais: 1) Ispanijos piliečiams pagal kilmę pilietybė negali būti atimta (11 str. 2 d.); 2) Ispanijos valstybė gali sudaryti su Lotynų Amerikos valstybėmis ir kitomis valstybėmis, turėjusiomis ar turinčioms su Ispanija ypatingus ryšius, sutartis dėl dvigubos pilietybės. Šiose valstybėse, jeigu jos ir nepripažįsta tokios teisės savo piliečiams abipusiškumo pagrindais, ispanų piliečiai gali įgyti pilietybę natūralizacijos būdu, neprarasdami Ispanijos pilietybės (11 str. 3 d.).

Asmens konstitucinis statusas reglamentuojamas keliais požiūriais: įtvirtinamos žmogaus ir piliečių teisės ir laisvės; nustatomos piliečių pareigos; numatomos žmogaus teisių ir laisvių ekonominės socialinės garantijos (pamatiniai socialinės ekonominės politikos principai); įtvirtinamos institucinės teisinės garantijos; nustatomi žmogaus teisių ribojimo pagrindai.

Pagrindinių žmogaus teisių ir laisvių sąrašą sudaro *asmeninės teisės*: teisė į gyvybę (panaikinama mirties bausmė, išskyrus atvejus, kuriuos karo padėties sąlygomis numato kariniai baudžiamieji įstatymai) (15 str.); teisė į asmens neliečiamumą; teisė į asmens laisvės apsaugą (asmuo gali būti sulaikytas tik tiek laiko, kiek reikia išaiškinti nusikaltimo aplinkybes, bet ne ilgiau kaip 72 valandas, po to jis turi būti paleidžiamas arba pristatytas į teismą) (17 str. 2 d.), ideologijos, tikėjimo, minties laisvė; judėjimo laisvė, teisė į teisminę teisių apsaugą ir procesines garantijas; teisė į asmens garbę ir orumą, teisė į asmens ir šeimyninę paslaptį; teisė į būsto neliečiamumą; teisė į susirašinėjimo slaptumą; saviraiškos laisvė ir kt.; *politinės teisės*: teisė dalyvauti valstybės valdyme tiesiogiai arba per išrinktus atstovus; teisė dirbti valstybės tarnyboje; taikių susirinkimų ir asociacijų laisvė (draudžiama steigti

slaptus ir karinius susivienijimus bei tokius, kurių tikslai ir veiklos būdai pagal įstatymą kvalifikuojami kaip nusikalstami) (22 str. 2, 5 d.); teisė pateikti individualias ir kolektyvines peticijas valstybės valdžios institucijoms; *socialinės ekonominės ir kultūrinės teisės*: nuosavybės teisė ir jos neliečiamumas (nuosavybė gali būti paimama tik pagal įstatymą visuomenės poreikiams ar socialiniams interesams ir teisingai atlyginama) (33 str. 3 d.); teisė į darbą; teisė laisvai pasirinkti profesiją; teisė į vienodus mokesčius; teisė į socialines garantijas; teisė jungtis į profesines sąjungas, teisė streikuoti; teisė į mokslą ir laisvą mokymą ir kt.

Iš minėtų pagrindinių teisių reikėtų išskirti keletą Konstitucijoje įtvirtintų teisių, kurios apibūdina Ispanijos konstitucingumo raidos ir 1978 m. Ispanijos Konstitucijos ypatumus.

Visų pirma – tai nuostatos, įtvirtinančios religijos ir tikėjimo laisvę (16 str.). Konstitucija garantuoja religijos ir tikėjimo laisvę. Šios nuostatos reikšmingos ne tik žmogaus teisių ir laisvių požiūriu – jos lėmė ir bažnyčios teisinę padėtį valstybėje. Pažymėtina, kad rengiant Konstituciją bažnyčios ir valstybės santykiai buvo vienas iš labiausiai ginčytinų klausimų. Konstitucijos rengėjų tikslas buvo sumažinti Katalikų bažnyčios vaidmenį valstybės gyvenime nesukeliant opozicinių politinių jėgų pasipriešinimo. Pagal 1978 m. Konstituciją Katalikų bažnyčia neteko valstybinės religijos statuso. Valstybės ir bažnyčios santykiai nustatomi susitarimu: valstybė „palaiko bendradarbiavimo santykius su Katalikų bažnyčia ir kitomis bažnyčiomis“ (16 str. 3 d.).

Bažnyčios ir valstybės santykių reglamentavimas lėmė ir atitinkamų nuostatų švietimo klausimais įtvirtinimą. Pažymėtina, kad jas visuomenė vertina gana prieštaringai.[255] Konstitucija įtvirtina mokymo laisvę (27 str. 1 d.), garantuoja tėvams teisę pasirinkti savo vaikams dorovinį ir religinį auklėjimą pagal savo įsitikinimus (27 str. 3 d.), teisę steigti privačias mokymo įstaigas (27 str. 6 d.). Kartu Konstitucija įtvirtina švietimo įstaigų valstybinius standartus, švietimo sistemos planavimą ir kontrolę (27 str. 5, 8 d.). Prieštaravimų kelia tai, jog privačios mokyklos, kurių daugumos steigėjai yra bažnyčia, gali būti finansuojamos iš viešųjų fondų. Bažnyčios nepasitenkinimą kelia tai, kad subsidijuojamos mokyklos turi būti kontroliuojamos.[256]

Dar vienas 1978 m. Ispanijos Konstitucijos ypatumas – socialinės ekonominės teisės reglamentuojamos Konstitucijoje pagal socialinės

[255] The 1978 Constitution// http://country studies.us/spain/73.htm
[256] The 1978 Constitution// http://country studies.us/spain/73.htm

gerovės valstybės modelį. Pažymėtina, jog dalis šių teisių yra formuluojamos kaip pagrindinės žmogaus teisės, kita dalis – kaip teisės į valstybės socialines ekonomines garantijas. Pastarosios įtvirtintos atskirame Konstitucijos 1 skyriaus poskyryje „Pamatiniai socialinės ir ekonominės politikos principai“. Šiame poskyryje įtvirtintos nuostatos apie valstybės ekonominę socialinę paramą šeimai, visapusišką vaiko teisių apsaugą, teisingą mokesčių ir išlaidų paskirstymą, visuotinio užimtumo užtikrinimą, teisę į poilsį, sveikatos apsaugą, socialinę paramą, teisę gauti periodiškai indeksuojamą senatvės pensiją, vartotojų teisių apsaugą, teisę į sveiką aplinką, teisę į gerovę ir būstą, į istorijos, kultūros ir meno paveldo apsaugą ir plėtrą ir kt.

Konstitucijoje įtvirtintos ir kai kurios piliečių pareigos: pareiga (ir teisė) ginti Ispaniją (30 str. 1 d.); pareiga mokėti mokesčius („pareiga padengti visuomenės išlaidas atsižvelgiant į kiekvieno asmens ekonomines galimybes ir nustatant teisingą mokesčių sistemą, pagrįstą lygybės ir progresyvinių mokesčių principais“) (31 str. 1 d.); pareiga (ir teisė) dirbti (35 str. 1 d.).

Ispanijos Konstitucija ne tik įtvirtina žmogaus ir piliečio teises bei laisves, bet nustato ir jų institucines teisines garantijas.

Konstitucijoje nustatyti trys pagrindiniai žmogaus teisių gynimo būdai: teisminė gynyba, teisė kreiptis į Konstitucinį Tribunolą; teisė kreiptis į ombudsmeną – žmonių gynėją (*Defensor del Pueblo*).

Kiekvienas asmuo gali kreiptis į teismą dėl pažeistų pagrindinių žmogaus teisių ir laisvių gynimo. Tokios bylos turi būti nagrinėjamos pirmumo eile ir supaprastinta (sumarinio proceso) tvarka. Asmuo, išnaudojęs visas teisminės gynybos priemones, turi teisę pateikti individualų skundą dėl pažeistų teisių (*recurso de amparo*) Konstituciniam Tribunolui. Kreiptis į Konstitucinį Tribunolą galima ir tais atvejais, kai atsisakoma atleisti pilietį nuo privalomosios krašto apsaugos tarnybos dėl įsitikinimų, tikėjimo ar kitų pažiūrų pagrindu.

Bylos dėl teisių į socialines-ekonomines garantijas (nustatytas Konstitucijos 1 skyriaus 3 poskyryje) pažeidimo gali būti nagrinėjamos tik bendruosiuose teismuose įstatymo nustatyta tvarka.

Žmonių gynėjas (*Defensor del Pueblo*) – speciali Konstitucijoje įtvirtinta institucija, „aukščiausias Generalinių Kortesų įgaliotinis“ žmogaus teisėmis ginti ir administracijos veiklai kontroliuoti (54 str.). Tai Generalinių Kortesų skiriama ir jai atsakinga institucija, kurios veiklą reglamentuoja organinis įstatymas, priimtas 1981 m.[257]

[257] Ley Organica 3/1981, del Defensor del Pueblo//http:www.juridicas.com/base_datos

Be minėtų žmogaus teisių gynimo būdų, Ispanijos piliečiai gali ginti savo teises ir tarptautinėse institucijose.

Konstitucija nustato žmogaus teisių ir laisvių ribojimo pagrindus. Įvedus karo arba nepaprastąją padėtį gali būti ribojamos kai kurios konstitucinės teisės: teisė į asmens laisvės neliečiamumą ir saugumą, teisė į būsto neliečiamumą, teisė į susirašinėjimų, telefoninių pokalbių ir kitokių susižinojimų slaptumą, judėjimo laisvė, minties laisvė, spaudos laisvė, susirinkimų laisvė, teisė streikuoti, teisė į konfliktą darbe (55 str. 1 d.). Konstitucijoje numatyta, kad organinis įstatymas gali nustatyti tvarką ir atvejus, kai teismo sprendimu ir esant atitinkamai parlamentinei kontrolei gali būti ribojamos kai kurios konstitucinės teisės (asmens laisvė, teisė į būsto neliečiamumą ir teisė į susirašinėjimų, telefoninių pokalbių ir kitokių susižinojimo slaptumą) asmenims, įtariamiems dalyvavimu ginkluotose gaujose ar teroristinėse grupėse (55 str. 2 d.).

V

Ispanija – parlamentinė monarchija. Monarchijos įtvirtinimas Konstitucijoje atspindi politinių jėgų kompromisą. Rengiant Konstituciją kairiosios partijos griežtai pareiškė esą prieš monarcho instituciją, kaip frankistinio režimo palikimą, ir siūlė įtvirtinti respublikos valdymo formą. Tuo tarpu reakcinės jėgos, bandžiusios išsaugoti frankistinį režimą, siekė išsaugoti monarchiją. Kiti galvojo, jog monarchija gali atlikti stabilizuojantį vaidmenį įgyvendinant demokratinius pertvarkymus. Šis požiūris į monarcho instituciją atsispindi Konstitucijoje. Joje įvirtinta neutrali ir depolitizuota valstybės vadovo institucija.

Monarchas turi Ispanijos karaliaus titulą. Karalius – valstybės vadovas, valstybės vienybės ir stabilumo simbolis, arbitras ir tarpininkas santykiuose tarp valstybės valdžios institucijų. Karalius yra aukščiausias Ispanijos valstybės atstovas tarptautiniuose santykiuose, „ypač santykiuose su tautomis, su kuriomis ją sieja bendri istoriniai ryšiai“ (56 str. 1 d.). Karaliaus valdžią riboja Konstitucija (jis atlieka tik tas funkcijas, kurias jam numato Konstitucija ir įstatymai).

Pagal Ispanijos Konstituciją karaliaus sosto paveldėtojai yra Burbonų dinastijos palikuonys. 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 eilišku-

mą 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 pirmenybę turi vyresni pagal amžių įpėdiniai. Karaliaus sosto įpėdinis įgyja Asturijos princo titulą nuo gimimo momento arba nuo tos dienos, kai jam suteikiamas šis titulas.

Kai išnyksta visos karališkosios dinastijos atšakos, klausimą dėl sosto paveldėjimo sprendžia Generaliniai Kortesai, vadovaudamiesi Ispanijos interesais (57 str. 3 d.).

Konstitucija nustato, jog sosto įpėdinis, sudaręs santuoką be karaliaus ar Generalinių Kortesų sutikimo, netenka teisės į sosto paveldėjimą. Šios teisės netenka ir jo palikuonys. Nušalinimo nuo sosto, atsisakymo nuo sosto, ginčų dėl sosto paveldėjimo tvarką nustato įstatymas.

Karaliaus arba karalienės sutuoktinis neturi teisės vykdyti konstitucinių įgaliojimų, išskyrus regento įgaliojimus, kuriuos nustato įstatymas.

Jei karalius yra nepilnametis, regentas nuo sosto paveldėjimo dienos iki jo pilnametystės yra karaliaus motina arba tėvas, jų nesant, – antrasis pagal eilę karaliaus įpėdinis. Jeigu Generaliniai Kortesai priima sprendimą, kad karalius nebegali vykdyti jam priskirtų funkcijų, regentu tampa karūnuotasis princas. Jeigu šis nėra sulaukęs pilnametystės, karaliaus funkcijas vykdo jo regentai. Jeigu nėra asmenų, galinčių būti karūnuotojo princo regentais, regentą (arba regentus) skiria Generaliniai Kortesai. Konstitucija nustato, kad regentais gali būti tik pilnamečiai ir tik ispanų kilmės asmenys. Regentai įgyja konstitucinį mandatą ir priima sprendimus karaliaus vardu (59 str. 4, 5 d.).

Konstitucija įtvirtina ir karaliaus globėjo institutą (60 str.). Nepilnamečio karaliaus globėjas yra asmuo, paskirtas mirusio karaliaus testamentu, jeigu šis asmuo yra pilnametis ir ispanų kilmės. Jeigu nėra testamentinio globėjo, karaliaus globėju tampa karaliaus motina arba tėvas (kol jie turi našlės ar našlio statusą). Jų nesant karaliaus globėjus skiria Generaliniai Kortesai. Vienu metu karaliaus regentu ir globėju gali būti tik motina, tėvas arba tiesioginiai protėviai. Globėjui draudžiama dirbti arba būti atstovu politinėse institucijose.

Įžengdamas į sostą karalius turi prisiekti Generaliniams Kortesams sąžiningai eiti savo pareigas, būti ištikimas Konstitucijai ir įstatymams, gerbti piliečių ir autonominių bendrijų teises. Karališkasis princas, su-

kakęs pilnametystės, regentas (ar regentai), prieš pradėdami eiti šias pareigas, turi duoti ištikimybės priesaiką ir karaliui. Karalius turi neliečiamybę ir negali būti traukiamas teisinėn atsakomybėn.

Pagal Ispanijos Konstituciją karalius yra neutrali institucija, nepriskiriama jokiai valstybės valdžios šakai. Jis yra tik valstybės vadovas ir vykdo tik tas funkcijas, kurias numato Konstitucija. Konstitucijoje įtvirtintus karaliaus įgaliojimus galima suskirstyti į kelias grupes.

Pirma. Įgaliojimai, susiję su valstybės atstovavimu užsienyje (skiria diplomatinius atstovus užsienio valstybėse; akredituoja užsienio valstybių diplomatinius atstovus). Pagal Konstituciją karalius nevykdo užsienio politikos.

Antra. Įgaliojimai santykiuose su parlamentu (pasirašo ir skelbia įstatymus; šaukia ir paleidžia Generalinius Kortesus, tačiau negali šaukti neeilinės sesijos). Pažymėtina, kad karaliaus teisės daryti įtaką įstatymų leidybai nėra didelės. Karalius neturi įstatymų iniciatyvos ir veto teisės. Karalius pasirašo Generalinių Kortesų priimtus įstatymus per 15 dienų (91 str.) ir nedelsiant turi juos paskelbti. Kita vertus, be karaliaus parašo įstatymai neįsigalioja. Karalius negali grąžinti įstatymo parlamentui pakartotinai svarstyti, tačiau Konstitucijos 62 ir 92 straipsniai numato karaliui teisę šaukti referendumą. Taigi monarcho ir parlamento ginčą gali išspręsti tauta. Šaukti referendumą karaliui siūlo vyriausybė, gavusi išankstinį Kongreso sutikimą.

Trečia. Įgaliojimai, susiję su piliečių politinėmis teisėmis (skelbia rinkimus, šaukia referendumus Konstitucijoje nustatyta tvarka).

Ketvirta. Įgaliojimai, susiję su vyriausybės sudarymu ir jos veikla (siūlo Kongresui ministro pirmininko kandidatūrą ir formaliai jį skiria; ministro pirmininko teikimu skiria ir atleidžia vyriausybės narius, turi teisę dalyvauti ir pirmininkauti vyriausybės posėdžiams savo iniciatyva arba ministro pirmininko kvietimu).

Penkta. Įgaliojimai, susiję su civilių ir karinių pareigūnų skyrimu.

Šešta. Įgaliojimai, susiję su valstybės tarptautiniais įsipareigojimais (valstybės vardu pasirašo tarptautines sutartis).

Septinta. Įgaliojimai, susiję su valstybės apsaugos klausimais (yra aukščiausias kariuomenės vadas; gavęs išankstinį parlamento sutikimą skelbia karą ir taiką).

Aštunta. Įgaliojimai, susiję su karaliaus „mielaširdingumu“ (skiria valstybinius apdovanojimus; teikia malonę nuteistiesiems; yra aukščiausias karališkųjų akademijų globėjas).

Karaliaus sprendimai įgyja teisinę galią tik karaliui pasirašius, iš-

skyrus sprendimus dėl karaliaus dvaro išlaikymo iš valstybės biudžeto lėšų. Karaliaus aktai privalo būti konrtrasignuoti ministro pirmininko, o prireikus – atitinkamų ministrų. Aktai dėl ministro pirmininko paskyrimo, dėl Generalinių Kortesų paleidimo turi būti kantrasignuoti Kongreso pirmininko. Atsakomybė už karaliaus aktus tenka jį kontrasignavusiam asmeniui.

Konstitucija nesuteikia karaliui vykdomosios valdžios institucijos galių, todėl realiai karaliaus įtaka valstybės gyvenime priklauso nuo asmenybės, turinčios šį titulą. Pažymėtina, jog nepaisant Konstitucijoje numatytų karaliaus galių apribojimų, karaliaus institucija valdant Juanui Carlosui, „drąsiam ir ištikimam demokratijos puoselėtojui“, įgijo didelį autoritetą.[258]

VI

Ispanijos valstybės valdžios institucijų sistema organizuojama valdžių padalijimo principo pagrindais. Valstybės valdžią įgyvendina parlamentas, vyriausybė, teismai.

Ispanijos parlamento pavadinimas – Generaliniai Kortesai (*Cortes Generales*). Ispanijos parlamentas – aukščiausia ispanų tautos atstovaujamoji institucija. Ji įgyvendina įstatymų leidžiamąją valdžią, tvirtina valstybės biudžetą, kontroliuoja vyriausybės veiklą ir atlieka kitas Konstitucijos numatytas funkcijas (66 str. 2 d.). Konstitucija aiškiai įtvirtina, jog tai nepriklausoma valstybės valdžios institucija (66 str. 3 d.).

Ispanijos parlamentas yra dvejų rūmų. Žemieji rūmai – Deputatų Kongresas (*Congreso de los Diputados*), Aukštieji rūmai – Senatas (*Senado*). Tokia parlamento sandara buvo numatyta Politinių reformų akte, kuriam tauta pritarė 1976 m. gruodžio mėn. referendume.[259] Aiškinama, kad dveji Ispanijos parlamento rūmai – tai „regionų autonomijos teisės pripažinimo pasekmė“[260]: Kongresas atstovauja visai Ispanijos tautai, tuo tarpu Senatas – nacionaliniams regionams.

Konstitucijoje (68 str. 1 d.) numatyta, kad Kongresą gali sudaryti ne mažiau kaip 300 ir ne daugiau kaip 400 narių. Pagal galiojantį

[258] King, Prime Minister, and Council of Ministers// http://countrystudies.us/spain/76.htm

[259] The Spanish Electoral System–Historical Accident//http:www.acceproject.org/main/English/es/esy–es.html

[260] Cabrero O. A Guide to the Spanish Legal System// htpp:www.llrx.com/features/spain.html

Visuotinės rinkimų sistemos organinį įstatymą, priimtą 1985 m., nustatytas Kongreso narių skaičius – 350.[261]

Deputatai renkami ketveriems metams remiantis visuotine, lygia, tiesiogine rinkimų teise ir slaptu balsavimu pagal proporcinę rinkimų sistemą. Aktyviąją ir pasyviąją rinkimų teisę turi visi Ispanijos piliečiai, kuriems rinkimų dieną yra sukakę 18 metų.

Kongresui atstovauja 50 Ispanijos provincijų ir du Šiaurės Afrikos inklavai (miestai Seuta ir Melilija). Kiekviena provincija yra atskira rinkimų apygarda, jos atstovaujamų deputatų skaičius priklauso nuo gyventojų skaičiaus. Įstatymas numato, jog kiekvienai provincijai skirtos ne mažiau kaip dvi vietos Kongrese.

Senatas – Ispanijos teritoriniams vienetams atstovaujantys rūmai (69 str. 1 d.). Šiuo metu Senatą sudaro 259 nariai.[262] Senatoriai renkami ketveriems metams. Didžioji jų dalis renkama tiesiogiai pagal mažoritarinę rinkimų sistemą, kita dalis – netiesiogiai (senatorius renka autominių bendrijų atstovaujamosios institucijos – asamblėjos).

Kiekvienai provincijai, neatsižvelgiant į gyventojų skaičių, yra skirtos 4 vietos Senate. Vietos Senate numatytos Balearų ir Kanarų salų bei Seutos ir Melilijos atstovams. Minėtuose salynuose kiekviena sala arba salų grupė, turinti savo atstovaujamąsias institucijas, yra atskira rinkimų apygarda. Po tris senatorius renka didžiosios salos (Gran Kanarija, Maljorka ir Tenerifė), po vieną – kitos Konstitucijoje nurodytos salos ir salų grupės (69 str. 3 d.). Po du senatorius renka Seuta ir Melilija. Iš viso šiems teritoriniams vienetams atstovauja 208 senatoriai. Jie renkami tiesiogiai pagal mažoritarinę rinkimų sistemą.

Kitus Senato narius renka autonominių bendrijų asamblėjos. Kiekviena iš autonominių bendrijų asamblėjų renka vieną senatorių ir papildomai vieną senatorių nuo kiekvieno milijono gyventojų. Dabar autonominėms bendrijoms atstovauja 51 senatorius.

Rinkimus organizuoja ir vykdo nuolat veikianti institucija – centrinė rinkimų taryba. Oficialūs rinkimų rezultatai skelbiami po rinkimų praėjus penkioms dienoms.

Konstitucija draudžia būti tuo pačiu metu Senato ir Kongreso nariais, Kongreso ir autominių bendrijų asamblėjų nariais (67 str. 1 d.). Deputatais ir senatoriais negali būti Konstitucinio tribunolo nariai; aukščiausiųjų valstybės administracijos tarnybų vadovai, išskyrus vy-

[261] Ley Organica 5/1985,del Regimen Electoral General//http://noticias juridicas.com/base_datos/Admin/lo5–1985.html

[262] El Senado// http://www.senado.es/

riausybės narius; magistratai, teisėjai, prokurorai; ombudsmenas; krašto apsaugos, policijos, valstybės saugumo pareigūnai, rinkimų komisijų nariai (70 str.).

Generalinių Kortesų nariai turi laisvo mandato statusą (67 str. 2 d.). Jiems garantuojamas parlamentinis imunitetas (kadencijos metu senatoriai ir deputatai negali būti sulaikyti, išskyrus atvejus, kai jie užtinkami darant nusikaltimą, negali būti traukiami baudžiamojon atsakomybėn be išankstinio atitinkamų parlamento rūmų sutikimo) (71 str. 2 d.). Konstitucija įtvirtina ir parlamento nario indemnitetą: senatoriai ir deputatai neatsako už savo kalbas parlamente ir už tai, kaip balsavo (71 str. 1 d.)

Pagal Konstitucijoje numatytų įgaliojimų apimtį Kongresas turi viršenybę prieš Senatą. Kongresas tvirtina ministro pirmininko kandidatūrą (ministras pirmininkas turi gauti Kongreso pasitikėjimą prieš prisiekdamas karaliui), turi teisę pareikšti nepasitikėjimą ministru pirmininku arba ministrais, gali patvirtinti arba atmesti Senato vetuotus įstatymų projektus arba jų pataisas. Kongresas gali patvirtinti arba atmesti Vyriausybės priimtus įstatymų galią turinčius dekretus, jo sutikimas reikalingas skelbiant karo ar nepaprastąją padėtį, norint patraukti baudžiamojon atsakomybėn ministrą pirmininką arba ministrus. Bendriems parlamento rūmų posėdžiams pirmininkauja Kongreso pirmininkas. Tai taip pat liudija Kongreso prioritetą parlamente.

Pagrindinė Senato veiklos sritis yra susijusi su regioninės politikos klausimais. Kiti Senato įgaliojimai yra susiję su bendrųjų parlamento funkcijų įgyvendinimu.

Generalinių Kortesų ir jų rūmų veiklą bei struktūrą nustato vidaus reglamentai. Reglamentai yra priimami absoliučia Senato ir Kongreso narių balsų dauguma.

Generalinių Kortesų vidinė struktūra nedaug kuo skiriasi nuo kitų Europos valstybių parlamentų. Senatas ir Kongresas kadencijos laikui renka savo vadovus: pirmininką, valdybą (*Mesa*), seniūnų tarybą (*Junta de Portavoces*). Parlamento nariai jungiasi į politines frakcijas. Senate ir Kongrese veikia nuolatiniai ir gali būti sudaromi laikinieji komitetai arba komisijos.

Vienas iš Ispanijos parlamento struktūros ypatumų yra tas, kad tiek Senate, tiek Kongrese veikia Konstitucijoje numatyta nuolatinė institucija – deputacija (*Diputacion Permanente*). Įtvirtindami šią parlamentinę instituciją Konstitucijos rengėjai pratęsė Ispanijos konstitucines tradicijas. Deputacijos buvo numatytos ankstesnėse Ispanijos konstitucijose (1812, 1856 ir 1931).

Deputacija yra sudaroma iš parlamentinių frakcijų atstovų. Deputacijoje turi būti ne mažiau kaip 21 narys (78 str. 1 d.). Jai vadovauja parlamento rūmų pirmininkas. Ši institucija turi užtikrinti parlamento rūmų veiklos nepertraukiamumą ir vykdo parlamento rūmų funkcijas tarp sesijų, paleidus parlamentą, pasibaigus parlamento įgaliojimų laikui. Deputacija yra atsakinga už savo veiklą ir priimtus sprendimus parlamento rūmams.

Vienas iš nuolatinių komitetų (komisijų) veiklos ypatumų, numatytų Konstitucijoje, yra tas, kad parlamento rūmai gali suteikti (deleguoti) joms įstatymų leidybos teisę, išskyrus teisę priimti organinius ir pagrindinius įstatymus bei įstatymus, susijusius su konstitucine reforma, tarptautiniais santykiais ir valstybės biudžetu (75 str. 2, 3 d.).

Generaliniai Kortesai šaukia sesijas. Kasmet rengiamos dvi sesijos: nuo rugsėjo iki gruodžio ir nuo vasario iki birželio. Neeilinės sesijos gali būti šaukiamos Vyriausybės, nuolatinių deputacijų arba ne mažiau kaip pusės deputatų arba senatorių iniciatyva.

Senatas ir Kongresas, įgyvendindamas su įstatymų leidyba nesusijusius įgaliojimus, rengia bendrus posėdžius, kai sprendžiami sosto paveldėjimo, nušalinimo nuo sosto, regento, globėjo skyrimo klausimai, priimama karaliaus, regento ar globėjo priesaika, duodamas sutikimas karaliui paskelbti karą ar sudaryti taiką, duodamas sutikimas sudaryti tarptautines sutartis. Bendriems posėdžiams pirmininkauja Kongreso pirmininkas.

Generalinių Kortesų sprendimai dėl sutikimo sudaryti tarptautines sutartis, dėl sutikimo leisti autonominėms bendrijoms sudaryti susitarimus dėl tarpusavio bendradarbiavimo, dėl valstybės biudžeto teritorijų finansavimo fondo lėšų paskirstymo autonominėms bendrijoms ir provincijoms priimami Senato ir Kongreso narių balsų dauguma (74 str. 2 d.). Pirmuoju atveju svarstymo procedūrą inicijuoja Kongresas, antruoju ir trečiuoju atveju – Senatas. Jeigu nepavyksta surinkti reikiamo balsų skaičiaus, sudaroma mišri komisija: pusę jos narių sudaro senatoriai, pusę – Kongreso nariai. Jeigu ir šiuo atveju nesurenkamas reikiamas balsų skaičius, sprendimą priima Kongresas absoliučia balsų dauguma.

Konstitucijoje numatyta, kad parlamento rūmų sprendimai priimami reglamentuose nustatyta tvarka dalyvaujant daugumai jų narių (79 str. 1 d.). Sprendimai laikomi priimtais, jei už juos balsuoja dauguma posėdžiuose dalyvaujančių parlamento narių, išskyrus atvejus, kai Konstitucija, įstatymai ar rūmų reglamentai numato kitus reikalavimus.

VII

Ispanijos teisinė sistema pagrįsta teisės aktų hierarchijos principu. Pagal hierarchiją įstatymai skirstomi į pagrindinius (konstitucija), organinius ir paprastuosius įstatymus, pagal teisėkūros subjektus – į parlamento priimtus ir deleguotus.

Ispanijos parlamentas priima dviejų rūšių įstatymus: organinius ir paprastuosius. Konstitucijoje minimi ir pagrindiniai įstatymai (*Ley de Bases*, pvz., 75 str. 3 d., 82 str. 2,4 d., 83 str.), kuriais reglamentuojama deleguotoji įstatymų leidyba. Tačiau Konstitucija nenustato pagrindinių įstatymų priėmimo tvarkos.

Organiniai įstatymai (*Ley Organica*) reglamentuoja konstitucinio pobūdžio klausimus, sukonkretina Konstitucijoje įtvirtintas blanketines teisės normas. Konstitucija nustato, kad pagrindinės žmogaus teisės ir laisvės, įstatymai, tvirtinantys autominių bendrijų statutus, rinkimų sistemos pagrindai ir kiti konstitucinės reikšmės klausimai gali būti reglamentuojami tik organiniais įstatymais (81 str. 1 d.). Konstitucijoje tiesiogiai nurodyta, jog organiniai įstatymai reglamentuoja ombudsmeno (*Defensor del Pueblo*, 54 str.), Valstybės Tarybos (*Consejo de Estado*, 107 str.), Konstitucinio Tribunolo (*Tribunal Constitucional*, 165 str.), Audito rūmų (*Tribunal de Cuentas*, 136 str. 4 d.) veiklą; piliečių įstatymų iniciatyvos teisę (*de la iniciativa popular*, 87 str. 3 d.), referendumo organizavimo tvarką (92 str. 3 d.). Organiniai įstatymai laikomi priimtais, kai balsuojant už galutinį įstatymo projektą jam pritaria absoliuti Kongreso narių dauguma (81 str. 2 d.).

Paprastieji įstatymai (*Ley*) – tai visi įstatymai, kurie pagal Konstitucijoje numatytą reguliavimo dalyką nėra priskiriami organinių įstatymų kategorijai. Juos priimant užtenka paprastos Kongreso ir Senato narių balsų daugumos.

Konstitucijoje numatyta deleguota įstatymų leidyba (85 str.). Deleguotus įstatymus (*Decreto legislativo*) priima vyriausybė. Tokią teisę ji įgyja, kai parlamentas priima pagrindinį įstatymą (*Ley de Bases*), nustatantį teisės akto turinį, arba paprastąjį įstatymą, nustatantį kelių teisės aktų sujungimą į vieną (82 str. 2 d.). Įstatymas nustato konkrečius klausimus, kurie gali būti reglamentuojami deleguotais įstatymais, ir laiką, kuriam vyriausybei suteikiama tokia teisė. Bet koks deleguotos įstatymų leidybos teisės neapibrėžtumas draudžiamas.

Konstitucijoje numatyta, kad esant neatidėliotinoms aplinkybėms Vyriausybė turi teisę priimti įstatymo lygmens teisės aktus – dekretų galią turinčius įstatymus (*Decreto–ley*, 86 str.). Tokie teisės aktai yra

laikino pobūdžio ir negali reglamentuoti visuomeninių santykių, susijusių su valstybės institucijų veikla, žmogaus teisėmis, autonominių regionų teisėmis, nacionaline rinkimų sistema. Dekretų galią turinčius įstatymus ne vėliau kaip per 30 dienų turi ratifikuoti Kongresas reglamente nustatyta supaprastinta procedūra.

Konstitucijoje numatytais atvejais įstatymus gali priimti ir parlamento komitetai (komisijos): parlamento rūmai gali suteikti (deleguoti) jiems įstatymų leidybos teisę, išskyrus teisę priimti organinius ir pagrindinius įstatymus bei įstatymus, susijusius su konstitucine reforma, tarptautiniais santykiais ir valstybės biudžetu (75 str. 2, 3 d.).

Įstatymų iniciatyvos teisė priklauso vyriausybei, Kongresui, Senatui ir 500 tūkst. piliečių. Pažymėtina, kad piliečių iniciatyva yra riboto pobūdžio ir negali būti įgyvendinama keičiant konstitucijos nuostatas, priimant organinius įstatymus, mokesčių įstatymus, įstatymus tarptautinių santykių ir malonės suteikimo klausimais (87 str. 3 d.).

Netiesioginę įstatymų iniciatyvos teisę turi autonominių bendrijų asamblėjos – jos gali pateikti įstatymo projektą vyriausybei arba pateikti siūlymus priimti atitinkamą įstatymą Kongreso valdybai (87 str. 2 d.).

Įstatymų priėmimo procedūra reglamentuojama Konstitucijos 88–91 straipsniuose ir Kongreso bei Senato reglamentuose.

Įstatymų projektus pirmiausia turi apsvarstyti Kongresas. Kongresas, apsvarstęs įstatymų projektus, perduoda juos svarstyti Senatui. Per du mėnesius Senatas gali pateikti Kongresui įstatymo projekto pataisas arba atmesti (vetuoti) įstatymo projektą, nurodydamas tokio sprendimo motyvus. Veto priimamas absoliučia senatorių dauguma. Senato vetuotą įstatymą Kongresas gali įveikti keliais būdais: absoliučia Kongreso narių balsų dauguma patvirtindamas pirminį įstatymo projektą arba paprasta balsų dauguma patvirtindamas įstatymo projektą po 2 mėnesių pertraukos. Senato pateiktas įstatymo projekto pataisas Kongresas gali priimti arba atmesti paprasta balsų dauguma.

Per 15 dienų įstatymus turi pasirašyti ir oficialiai paskelbti karalius (91 str.). Pažymėtina, kad Konstitucijoje nuostata „per 15 dienų“ nėra aiškiai suformuluota: neaišku, ar karalius turi pasirašyti įstatymą per 15 dienų nuo jo priėmimo, ar nuo įteikimo karaliui dienos. Kaip pažymi ispanų mokslininkai, karaliaus sankcija yra praradusi savo politinę ir legislatyvinę prasmę ir yra tik formalaus pobūdžio reikalavimas.[263]

---

[263] Cabrero O. A Guide to the Spanish Legal System// htpp:www.llrx.com/features/spain.html

Konstitucijoje numatyta, kad priimant ypač svarbius politinius sprendimus gali būti organizuojamas visos tautos konsultatyvinis referendumas. Referendumą šaukia karalius ministro pirmininko siūlymu ir Kongreso pritarimu (92 str. 2 d.). Referendumo organizavimo tvarką nustato organinis įstatymas, priimtas 1980 m.[264]

Tam tikrų ypatumų turi finansinių įstatymų priėmimas. Konstitucija nustato biudžeto tvirtinimo tvarką (134 str.). Įstatymo iniciatyvos teisę dėl biudžeto įstatymo turi tik vyriausybė. Pažymėtina, kad tai ne tik teisė, bet ir vyriausybės konstitucinė pareiga: vyriausybė turi pateikti Kongresui biudžeto projektą ne vėliau kaip prieš tris mėnesius iki biudžetinių metų pabaigos (134 str. 3 d.).

Kontroliuoti, kaip vykdomas valstybės biudžetas, ir teikti išvadas dėl biudžeto įstatymo projekto pavesta aukščiausiai valstybės kontrolės institucijai – Audito rūmams (*Tribunal de Cuentas*), kuriuos formuoja Generaliniai Kortesai. Audito rūmai yra nepriklausoma institucija, jos nariai, kaip ir teisėjai, negali būti keičiami, negali užimti jokių kitų pareigų valstybės tarnyboje (136 str. 3 d.). Audito rūmų sudėtį ir veiklą reglamentuoja organinis įstatymas.

Ispanijos sudėtine teisinės sistemos dalis yra valstybės vardu sudarytos ir oficialiai paskelbtos tarptautinės sutartys (96 str.).

Konstitucijoje nustatyta, kad tarptautinių sutarčių, kuriomis tarptautinėms institucijoms perduodama dalis konstitucinių įgaliojimų, sudarymo tvarką reglamentuoja organinis įstatymas (93 str.).

Generaliniai Kortesai turi duoti išankstinį sutikimą sudarant: politinio ir karinio pobūdžio sutartis; sutartis, susijusias su valstybės teritoriniu vientisumu ir pagrindinėmis žmogaus teisėmis, sutartis, kuriomis valstybė prisiima finansinius įsipareigojimus; sutartis, kurias sudarius reikėtų keisti, naikinti ar priimti naujus įstatymus (94 str. 2 d.). Kongresas ir Senatas nedelsiant turi būti informuoti apie kitas sudarytas tarptautines sutartis ir susitarimus.

Prieš sudarant tarptautines sutartis, kurių nuostatos prieštarauja Konstitucijai, turi būti priimtos atitinkamos konstitucinės pataisos (95 str. 1 d.). Esant vyriausybės, Senato ar Kongreso paklausymui išvadas dėl tokių nuostatų konstitucingumo teikia Konstitucinis Tribunolas.

Nuo 1986 m. Ispanija yra Europos Sąjungos narė, Ispanijos vardu pasirašyti, ratifikuoti ir oficialiai paskelbti Europos Sąjungos teisės

---

[264] Ley Organica 2/1980, sobre Regulation de las Distintas Modalidades de Referendum// http:www.noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo2–1980.html

aktai yra sudėtinė nacionalinės teisės sistemos dalis. Ispanijos Aukščiausiasis Teismas ir Europos Teisingumo Teismas yra priėmę bendrą nutarimą, kuriuo nustatė, jog esant nacionalinės teisės ir Europos Sąjungos teisės kolizijai viršenybę turi Europos Sąjungos teisė.[265]

VIII

Ispanijos Konstitucija vykdomosios valdžios funkcijas paveda vyriausybei. Vyriausybė įgyvendina valstybės vidaus ir užsienio politiką, tvarko civilinius ir karinius reikalus, garantuoja valstybės saugumą. Vyriausybė, įgyvendindama vykdomąsias ir tvarkomąsias funkcijas, vadovaujasi Konstitucija ir įstatymais (97 str.).

Vyriausybę sudaro ministras pirmininkas, jo pavaduotojai, ministrai ir kiti nariai, kuriuos numato įstatymas (98 str.). Pagal vyriausybės įstatymą, priimtą 1997 m., pagrindinį vaidmenį vyriausybėje atlieka Ministrų Taryba, kurią sudaro ministras pirmininkas, jo pavaduotojai ir ministrai.[266] Ministras pirmininkas atstovauja vyriausybei ir vadovauja jos veiklai. Ministro pirmininko pavaduotojas atlieka vyriausybės vadovo funkcijas ministrui pirmininkui mirus, sergant ar išvykus iš šalies. Jis koordinuoja vyriausybės veiklą.

Ispanijos vyriausybė sudaroma pagal parlamentines tradicijas. Vyriausybės formavimas – tai visų pirma 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. Realiai karalius tik siūlo Kongresui ministro pirmininko kandidatūrą. Konstitucija numato, kad prieš pateikdamas 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 Kongreso pasitikėjimą (absoliučios Kongreso narių daugumos). Kandidatą, gavusį Kongreso pasitikėjimą, karalius skiria ministru pirmininku.

Jeigu Kongresas neišreiškia pasitikėjimo, po 48 valandų skelbia-

[265] Cabrero O. A Guide to the Spanish Legal System// htpp:www.llrx.com/features/spain.html

[266] Ley 50/1997, del Gobierno// http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/l50–97.htm

mas 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 2 mėnesius nuo pirmojo balsavimo nepavyksta gauti Kongreso pritarimo nė vienai ministro pirmininko kandidatūrai, karalius paleidžia kortesus ir skelbia naujus rinkimus.

Ministrus skiria ir atleidžia karalius ministro pirmininko teikimu.

Vyriausybė turi atsistatydinti po Generalinių Kortesų rinkimų, kai Kongresas išreiškia nepasitikėjimą vyriausybe ministrui pirmininkui atsistatydinus ar mirus (101 str. 1 d.). Atsistatydinusi vyriausybė eina pareigas, kol bus sudaryta nauja vyriausybė.

Vyriausybė yra solidariai atsakinga Deputatų Kongresui (108 str.). Konstitucija numato įvairius parlamentinės kontrolės būdus. Parlamento rūmai ir jų komitetai turi teisę reikalauti bet kokios reikiamos informacijos iš vyriausybės ir jos įstaigų; reikalauti, kad vyriausybės nariai dalyvautų jų posėdžiuose. Parlamento nariai turi teisę pateikti paklausimus ir klausimus vyriausybės nariams. Šie privalo į juos atsakyti.

Pati griežčiausia parlamentinės kontrolės forma – nepasitikėjimas vyriausybe (113 str.). Inicijuoti šią parlamentinę procedūrą gali dešimtadalis 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, jei už jį balsuoja 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 arba kitu vyriausybės vykdomos bendros politikos klausimu. Pasitikėjimas vyriausybe pareiškiamas paprasta deputatų balsų dauguma. Jeigu Kongresas neišreiškia pasitikėjimo, vyriausybė turi atsistatydinti (114 str. 1 d.).

Siekiant išlaikyti pusiausvyrą tarp įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios Konstitucijoje numatyta teisė vyriausybei, kuriai pareikštas nepasitikėjimas, siūlyti karaliui paleisti Kongresą, Senatą arba Generalinius Kortesus. Siūlymą karaliui pateikia ministras pirmininkas, pasitaręs su Ministrų Taryba (115 str. 1 d.). Šią teisę vyriausybė gali įgyvendinti tik pasibaigus nepasitikėjimo procedūrai.

Vyriausybės teisinį statusą ir valstybės valdymo pagrindus reglamentuoja net keli skyriai: IV skyrius „Apie Vyriausybę ir valstybės valdymą“, V skyrius „Apie Vyriausybės ir Generalinių Kortesų santykius“ ir iš dalies VII skyrius „Ekonomika ir finansai“. Pažymėtina, kad nė vienas iš minėtų skyrių nepateikia vyriausybės įgaliojimų sąrašo, Konstitucijos 97 straipsnis apibrėžia tik pagrindines vyriausybės funkcijas, leidžiančias išskirti vyriausybę kaip savarankišką valstybės valdžios instituciją. Tačiau iš anksčiau pateiktų konstitucijos nuostatų akivaizdu, kad vyriausybės kompetencija yra kur kas platesnė.

Vyriausybė – aukščiausia ir savarankiška valstybės valdymo institucija, kurios kompetencijai priklauso vidaus ir užsienio politikos klausimai. Vyriausybė garantuoja valstybės saugumą ir viešąją tvarką, saugo valstybės teritorijos neliečiamybę. Konstitucija numato, kad vyriausybė gali skelbti pavojaus valstybei padėtį, Kongresui sutikus – nepaprastąją padėtį, tik vyriausybė gali siūlyti Kongreso skelbimu karo padėtį (116 str.). Vyriausybė – teisėkūros subjektas. Ji ne tik priima dekretus, bet Konstitucijoje numatytais atvejais turi teisę leisti įstatymų galią turinčius dekretus ir deleguotus įstatymus. Vyriausybė turi įstatymų iniciatyvos teisę. Jai priklauso išimtinė teisė (ir pareiga) rengti valstybės biudžeto įstatymo projektą ir teikti jį Generaliniams Kortesams svarstyti. Vyriausybė koordinuoja ministerijų, kitų valstybės valdymo institucijų veiklą, jai pavaldžios teisėsaugos institucijos.

Prie vyriausybės veikia įvairios patariamosios institucijos. Pagal Konstituciją aukščiausioji vyriausybės patariamoji institucija yra Valstybės Taryba (*Consejo de Estado*, 107 str.). Ekonomikos planavimo projektams rengti prie vyriausybės veikia šiam tikslui įsteigta taryba (131 str. 2 d.).

Vyriausybė, įgyvendindama vykdomąsias ir tvarkomąsias funkcijas, vadovaujasi Konstitucija ir įstatymais, bendrais valstybės interesais, pagarba žmogaus teisėms ir teisėtiems interesams. Konstitucija numato valstybės valdymo ir teisėsaugos institucijų veiklos teisėtumo teisminę kontrolę (106 str.). Ministras pirmininkas ir kiti vyriausybės nariai, padarę nusikaltimus, gali būti traukiami baudžiamojon atsakomybėn. Be Kongreso sutikimo vyriausybės nariai (kol eina šias parei-

gas) negali būti patraukti baudžiamojon atsakomybėn tik už valstybės išdavimą ir nusikaltimus valstybės saugumui (102 str. 2 d.). Teisę inicijuoti šią parlamentinę procedūrą turi ketvirtadalis Kongreso narių. Nutarimas dėl sutikimo patraukti baudžiamojon atsakomybėn už minėtus nusikaltimus laikomas priimtu, jei už jį balsuoja absoliuti deputatų dauguma.

IX

Teisminę valdžią įgyvendina teismai, kuriuos sudaro teisėjai ir magistratai (*Magistrados*). Pagal Ispanijos Konstituciją teismai laikomi tautos įsteigta savarankiška valstybės valdžios dalimi. „Teisingumas kyla iš tautos“, – ši nuostata įtvirtinta Konstitucijos 117 straipsnio 1 dalyje. Teismas priima sprendimus karaliaus vardu. Vykdydami teisingumą teismai yra nepriklausomi, nekeičiami ir klauso tik įstatymo.

Konstitucijos leidėjas, siekdamas užtikrinti teisėjų nepriklausomumą ir nešališkumą, numato tam tikrus apribojimus teisėjams. Konstitucija įtvirtina teisėjų depolitizavimo principą: teisėjams (ir magistratams bei prokurorams) draudžiama dalyvauti politinių partijų ir profesinių sąjungų veikloje. Teisminės valdžios atstovai negali užimti jokių kitų oficialių pareigų.

Teisminę valdžią sudaro valstybėje veikianti teismų sistema. Pažymėtina, kad Konstitucija nustato tik bendruosius teismų sistemos pagrindus. Pirma, teisminė valdžia yra vieninga (unitarinė) (117 str. 5 d.). Tai reiškia, kad Ispanijos autonominės bendrijos negali turėti savo teisminės valdžios institucijų. Antra, draudžiama steigti ypatinguosius teismus. Karo teismai gali būti steigiami įstatymu tik karo padėties atveju nepažeidžiant Konstitucijoje įtvirtintų principų (117 str. 5, 6 d.). Trečia, aukščiausioji valstybės teisminė institucija – Ispanijos Aukščiausiasis Teismas (123 str. 1 d.). Ketvirta, teismų sistemą ir teisėjų statusą reglamentuoja organinis įstatymas (122 str. 1 d.). Penkta, 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).[267]

Teisingumo funkcijai vykdyti Ispanijos teritorija yra suskirstyta į

[267] Ley Organica 6/1985, del Poder Judicial// http://www.juridicas.com/base_datos

municipalitetus (*municipios*), teismines apygardas (*partidos judiciales*), provincijas (*provincias*), autonomines bendrijas (*Comunidades Autonomas*). Šis suskirstymas sutampa su administracine teritorine šalies struktūra, išskyrus teismines apygardas: jos jungia keletą municipalitetų, priklausančių vienai provincijai.

Kiekviename teritoriniame vienete veikia atitinkamos rūšies teismai. Pavyzdžiui, municipalitetuose veikia municipaliniai teismai (*Juzgados municipalles*) ir taikos teismai (*Juzgados de Paz*).

Teisminėse apygardose veikia pirmosios instancijos teismai (*Juzgados de Primera Instancia e Instruccion*), baudžiamieji teismai (*Juzgados de lo Penal*), darbo teismai (*Juzgados de lo Social*), nepilnamečių teismai (*Juzgados de Menores*), administraciniai teismai (*Juzgados de lo Contecioso–administrativo*), laisvės atėmimo vietų priežiūros teismai (*Juzgados de Vigilancia penitenciaria*).

Provincijose veikia provincijų teismai (*Audiencies provinciales*). Kiekvienoje autonominėje bendrijoje yra regiono aukščiausiasis teismas (*Tribunales superiores de las Comunidades autonomas*).

Dviejų teismų – Aukščiausiojo Teismo (*Tribunal Supremo*) ir Aukštesniojo nacionalinio teismo (*Audiencia Nacional*) – jurisdikcija apima visos šalies teritoriją.

Ispanijos teismų sistema pagrįsta hierarchijos principu – žemesniųjų teismų sprendimus galima apskųsti aukštesniesiems teismams. Ispanijos Aukščiausiasis Teismas yra aukščiausia kasacinė instancija, nagrinėjanti visų kategorijų bylas, išskyrus bylas, susijusias su konstitucinėmis žmogaus teisių garantijomis.

Teismų veiklai administruoti ir kontroliuoti Konstitucija numato specialią instituciją – Generalinę teismų tarybą (*Consejo General del Poder Judicial*). Jos narius skiria karalius penkeriems metams. Tarybą sudaro 20 narių ir pirmininkas – Aukščiausiojo Teismo pirmininkas. Aukščiausiojo Teismo pirmininką skiria karalius Generalinės teismų tarybos teikimu.

Pagal konstituciją 12 kandidatų į tarybos narius siūlo teisėjai ir magistratai, 8 – Senatas ir Kongresas (po 4 nuo kiekvienų rūmų, trijų penktadalių senatorių ir deputatų balsų dauguma). Galiojantis teismų įstatymas nustato, kad visus 20 narių siūlo Generaliniai Kortesai (po 10 nuo kiekvienų rūmų). 12 Tarybos narių turi būti teisėjai ir magistratai, 8 – advokatai ir aukštos kvalifikacijos teisininkai, turintys ne mažesnę kaip 15 metų teisinio darbo stažą.[268]

---

[268] Consejo General del Poder Judicial//http://www.cgpj.es/org_judicial.html;http://www.cgpj.es/ingles/index.html.

Generalinė teismų taryba sprendžia klausimus, susijusius su teisėjų paskyrimu ir atleidimu iš pareigų, rengia teisėjų etikos taisykles.

X

Pagal 1978 m. Ispanijos Konstituciją konstitucinės kontrolės funkcija pavedama Konstituciniam Tribunolui. Dabartiniame Ispanijos konstitucingumo etape Konstitucinio Tribunolo vaidmuo valstybės gyvenime akivaizdus: ši institucija tapo vienu svarbiausių „Konstitucijos ir demokratijos plėtros bei valstybės autonominių regionų teisių stiprinimo veiksnių“.[269]

Dažnai teigiama, kad Ispanijos Konstitucinis Tribunolas nėra teisminės valdžios dalis.[270] Tai nepriklausoma institucija, turinti savo reglamentą ir teises, aukščiausia valstybės institucija, turinti teisę interpretuoti Ispanijos Konstituciją.

Konstitucinės kontrolės užuomazgų Ispanijoje būta jau XIX a. pradžioje. 1812 m. Ispanijos Konstitucijoje buvo numatyta įsteigti nuolatinę kortesų komisiją (deputaciją), kuri užtikrintų, kad būtų laikomasi Konstitucijos tarp parlamento sesijų. 1931 m. Ispanijos Konstitucija įtvirtino specialią konstitucinės kontrolės instituciją – Konstitucinių garantijų teismą.

Konstitucinio Tribunolo veiklą reglamentuoja Konstitucija ir Konstitucinio Tribunolo organinis įstatymas, priimtas 1979 m. (su vėlesniais pakeitimais).[271]

Konstitucinį Tribunolą sudaro 12 narių. Juos skiria karalius Kongreso, Senato, vyriausybės ir Generalinės teismų tarybos siūlymu. Po 4 teisėjus siūlo Kongresas ir Senatas (trijų penktadalių visų narių balsų dauguma), po 2 – Vyriausybė ir Generalinė teismų taryba. Pažymėtina, kad kvalifikuotos parlamento narių balsų daugumos reikalavimas nėra atsitiktinis. Taip siekiama išlaikyti politinių jėgų pusiausvyrą formuojant Konstitucinį Tribunolą. Įtvirtinus nuostatą, kad Konstituci-

---

[269] Alvaro Gil Robles Gil Delgado. The Framework of the Relations between the Constitutional Court and the Defensor del Pueblo (Ombudsman) in Spain//http:www.venice.coe.int/docs/2001.

[270] Carams J. G. The role of the Constitutional Court in the state and society in Spain/ /http:www.Venice.coe.int/docs/2001; Olga Cabrero A Guide to the Spanish Legal System/ / htpp:www.llrx.com/features/spain.html

[271] Ley Organica 2/1979, del Tribunal Constitutional// http://www.juridicas.com/base_datos; Tribunal Constitutional// http://www.tribunalconstitucional.es/LOTC.htm

nio Tribunolo nariai siūlomi paprasta parlamento narių dauguma, neišvengiamai Konstitucinio Tribunolo sudėtį lemtų parlamentinė dauguma, palaikanti vyriausybę.

Konstitucinio Tribunolo nariais gali būti skiriami teisininkai, turintys pripažinimą visuomenėje ir ne mažesnį kaip 15 metų teisinio darbo stažą. Konstitucinio Tribunolo nariai skiriami 9 metams. Konstitucinis Tribunolas kas trejus metus atnaujinamas vienu trečdaliu.

Konstitucinio Tribunolo teisėjai yra nepriklausomi ir kadencijos metu negali būti keičiami. Konstitucija numato Konstitucinio Tribunolo teisėjams tam tikrus apribojimus: teisėjai negali užimti jokių kitų renkamų ar skiriamų pareigų, užsiimti kita profesine ar komercine veikla, būti politinių partijų ir profesinių sąjungų vadovais ar darbuotojais. Teisėjams taikomi ir kiti darbo apribojimai, nustatyti teismų teisėjams.

Konstitucinis Tribunolas tikrina įstatymų ir teisės aktų, turinčių įstatymo galią, konstitucingumą; atlieka išankstinį sudaromų tarptautinių sutarčių, kurių nuostatos prieštarauja Konstitucijai, konstitucingumo tyrimą; nagrinėja individualius skundus (*recursos de amparo*) dėl pažeistų žmogaus teisių ir laisvių, įtvirtintų konstitucijos 14–29 straipsniuose; sprendžia ginčus dėl kompetencijos padalijimo tarp valstybės ir autonominių bendrijų ir tarp autonominių bendrijų; tikrina autonominių bendrijų teisės aktų konstitucingumą; nagrinėja ir priima sprendimus kitais klausimais, kuriuos numato organinis įstatymas.

Prašymą ištirti, ar įstatymai atitinka Konstituciją, gali pateikti ministras pirmininkas, ombudsmenas, 50 deputatų, 50 senatorių, kolegialios autonominių bendrijų vykdomosios valdžios institucijos bei jų asamblėjos. Įstatymas numato tokio pareiškimo padavimo terminą: pareiškimą galima pateikti per 3 mėnesius nuo įstatymo paskelbimo.

Prašymą Konstituciniam Tribunolui gali pateikti ir teismai tais atvejais, kai nagrinėdami konkrečią bylą nusprendžia, kad įstatymas gali prieštarauti Konstitucijai.

Paklausimą dėl tarptautinių sutarčių konstitucingumo gali pateikti Senatas, Kongresas ir Vyriausybė.

Skundus dėl žmogaus konstitucinių teisių pažeidimo turi teisę pateikti pavieniai asmenys, korporacijos, ombudsmenas ir prokuratūra. Šiuos skundus Konstitucinis tribunolas nagrinėja, jei išnaudotos visos teisminės gynybos priemonės.

Organinis įstatymas gali nustatyti ir kitus subjektus, galinčius būti pareiškėjais.

Konstitucinio Tribunolo sprendimai skelbiami oficialiame valstybės biuletenyje. Konstitucija nedraudžia skelbti Konstitucinio Tribunolo narių atskirąsias nuomones, jeigu tai būtina (164 str. 1 d.). Konstitucinio Tribunolo sprendimai įsigalioja kitą dieną po jų oficialaus paskelbimo ir yra galutiniai ir neskundžiami.

XI

Centrinės ir vietinės valdžios santykiai – viena iš seniausių Ispanijos problemų. Rengiant Konstituciją kilo daug ginčų ir nesutarimų. Ekstremistinės grupės (ypač Baskų krašte) ir dabar reiškia nepasitenkinimą dėl Konstitucijoje įtvirtintų nuostatų keldamos grėsmę Ispanijos teritoriniam vientisumui. Konstitucijoje įtvirtintų nuostatų, reglamentuojančių valstybės teritorinę sandarą, dviprasmiškumas ir neaiškumas – viena iš priežasčių, dėl kurių valstybės ir autonominių bendrijų santykiai yra nuolatinė bylų, nagrinėjamų Konstitucinio Tribunolo, tema.[272]

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, ar Ispanija yra federacinė, ar unitarinė, ar decentralizuota valstybė. Faktiškai Ispanija formavosi kaip federacinė valstybė. [273]

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. Vietinės valdžios institucijų reorganizacija pagal Konstitucijoje numatytą vietinės valdžios modelį prasidėjo 1979 m. (tais metais įvyko pirmieji demokratiniai municipaliniai rinkimai) ir iš esmės baigėsi 1985 m. (tais metais buvo priimtas Vietos valdžios pagrindinis įstatymas[274]).

[272] Carams J. G. The role of the Constitutional Court in the state and society in Spain/ /http:www.venice.coe.int/docs/2001.

[273] Santolaya P. The Spanish Constitutional System// http:www.venice.coe.int/docs/2001.

[274] Spain–Local Government//http://country studies.us/spain/79.htm

Municipalitetai (*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, 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 visi asmenys, įregistruoti nuolatinių gyventojų sąrašuose. Europos Sąjungos šalių piliečiai, gyvenantys Ispanijoje, turi teisę dalyvauti municipaliniuose rinkimuose. Tarybai vadovauja meras (*alkaldo*). Konstitucija numato, jog merą gali rinkti vietos gyventojai arba municipalinė taryba iš tarybos narių (140 str.). Municipalitetuose, kuriuose gyvena daugiau kaip 5000 gyventojų, sudaromi municipaliniai komitetai, padedantys merui įgyvendinti įstatyme numatytas funkcijas.

Aukščiausia vietinės valdžios institucija provincijose – provincijos deputacija (*deputacion provincial*). Ją renka municipalinės tarybos iš savo narių ketveriems metams. Provincijos deputacijai vadovauja prezidentas, kurį renka deputacijos nariai. Pažymėtina, kad provincijos prezidento institucija buvo įsteigta dar Franco valdymo laikais.[275] 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.). Generaliniai Kortesai organiniu įstatymu gali leisti įsteigti vienos provincijos autonominę bendriją, nesilaikydami anksčiau nurodytų sąlygų, taip pat provincijai nepriklausančioms teritorijoms (144 str. 1, 2 p.).

Autonominės bendrijos steigimo iniciatyvos teisę turi provincijų deputacijos, salų teritorijų atstovaujamosios institucijos, du trečdaliai municipalitetų, kurių gyventojai sudaro elektorato daugumą provincijoje arba saloje. Organinis įstatymas gali nustatyti ir kitus subjektus, turinčius teisę inicijuoti autonominės bendrijos steigimo procesą.

Ispanijos teritorinė reorganizacija į autonomines bendrijas vykdoma keliais etapais. Pirmiesiems autonomijos statusas buvo suteiktas istoriniams regionams: 1980 m. Baskijos krašte ir Katalonijoje, 1981 m. – Galicijoje, 1982 m. – Andalūzijoje įvyko asamblėjų (regioninių parla-

[275] Spain–Local Government//http://country studies.us/spain/79.htm

mentų) 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.[276]

Autonominės bendrijos veikia pagal savo autonomijos statutą. Statutus ir jų pakeitimus tvirtina Generaliniai Kortesai. Jie turi įstatymo galią ir yra sudėtinė Ispanijos teisinės sistemos dalis.

Autonominės bendrijos laikosi Konstitucijos 152 straipsnyje nustatyto regioninės valdžios organizavimo modelio. Aukščiausia 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 prezidento vadovaujama Vykdomoji taryba. Prezidentą, kurį renka asamblėja iš savo narių, 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.

Autominės bendrijos skiriasi teritorijos dydžiu, gyventojų skaičiumi, ekonominės pažangos lygiu, įtaka politiniam šalies gyvenimui, joms suteiktų teisių apimtimi.

Autominių bendrijų kompetenciją ir jų ribas nustato Konstitucijos 148–149 str. Konstitucija numato, kad autonominės bendrijos gali turėti visas teises, kurias joms numato Konstitucija (visiška autonomija), arba jų dalį (ribota autonomija). Generaliniai Kortesai 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: turi 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, vy-

[276] Comunidades Autonomas//http://www.la–moncloa.es/

riausybė, Audito rūmai, administraciniai teismai ir kitos institucijos, kurias steigia parlamentas (150,153 str.). Centrinei valdžiai autonominėse bendrijose atstovauja vyriausybės atstovas. Jį skiria vyriausybė ministro pirmininko teikimu.

Jei autonominės bendrijos priimti sprendimai ar veiksmai prieštarauja Konstitucijai, įstatymams ar bendriems valstybės interesams, Ispanijos vyriausybė, Senato pritarimu (absoliučia balsų dauguma), gali imtis tam tikrų tiesioginio valdymo priemonių (155 str.). Kokios tai galėtų būti poveikio priemonės, neaišku – Konstitucija neapibūdina jų turinio.

XII

Pagal keitimo tvarką Ispanijos Konstitucija priskiriama prie griežtų konstitucijų. Konstitucijai pakeisti nustatyti specialūs reikalavimai ir apribojimai. Draudžiama keisti Konstitucijos nuostatas karo, neparastosios ir pavojaus valstybei padėties metu (169 str.).

Konstitucijos keitimo tvarka nustatyta Konstitucijos X skyriuje.

Konstitucijos keitimo iniciatyvos teisę turi Kongresas, Senatas ir vyriausybė. Autonominių bendrijų asamblėjos gali įgyvendinti šią teisę netiesiogiai: jos gali pateikti Konstitucijos keitimo projektą vyriausybei arba Kongreso valdybai.

Kai keičiama visa Konstitucija arba pamatinės jos nuostatos (įvadinė dalis, I skyriaus 2 poskyrio nuostatos, reglamentuojančios pagrindines žmogaus teises ir laisves, II skyrius „Apie karūną“), Konstitucijos pataisoms turi pritarti ne mažiau kaip du trečdaliai visų Senato ir Kongreso narių. Tada Generaliniai Kortesai yra paleidžiami ir skelbiami nauji parlamento rinkimai. Naujai išrinkti Generaliniai Kortesai turi apsvarstyti ir pritarti tam pačiam konstitucijos projektui. Konstitucijos pataisa laikoma priimta, jeigu už ją balsavo ne mažiau kaip du trečdaliai visų Senato ir Kongreso narių. Šios Konstitucijos pataisos turi būti patvirtintos referendumu (referendumas yra privalomas).

Jei keičiamos kitos Konstitucijos nuostatos, joms turi pritarti ne mažiau kaip trys penktadaliai visų Senato ir Kongreso narių. Jeigu nepavyksta surinkti reikiamo skaičiaus balsų, sudaroma bendra senatorių ir deputatų komisija, kuri turi pateikti Senatui ir Kongresui suderintą Konstitucijos pataisų projektą balsuoti. Nepavykus numatytai procedūrai, Konstitucijos pataisa laikoma priimta, jeigu už jos pro-

jektą balsavo absoliuti dauguma senatorių ir ne mažiau kaip du trečdaliai deputatų. Per 15 dienų nuo konstitucinės pataisos priėmimo ne mažiau kaip dešimtadalis Senato ar Kongreso narių gali inicijuoti konsultacinį referendumą (167 str. 3 d.). Pagal 1980 m. referendumo organinį įstatymą parlamentarų iniciatyvai turi pritarti absoliuti Kongreso narių dauguma.[277]

Dėl sudėtingos keitimo procedūros Ispanijos Konstitucija beveik neturi pataisų. 1992 m. rugpjūčio 27 d. buvo priimtas įstatymas dėl Konstitucijos 13 straipsnio 2 dalies pakeitimo ir papildymo, kuriuo Europos Sąjungos piliečiams buvo suteikta teisė dalyvauti municipaliniuose rinkimuose.[278] Tai iki šiol vienintelė Konstitucijos pataisa.

Literatūra

1. Spanish Constitution 1978. Madrid, 1979.
2. Constitution Espanola de 1978//http://www.spainemb.org/information/constitutionin.htm; http://www.congreso.es/funciones/constitucion/indice.htm
3. Ley Organica 5/1985, del Regimen Electoral General //http:www.juridicas.com/base_datos.
4. Ley Organica 2/1980, sobre Regulation de las Distintas Modalidades de Referendum /http:www.juridicas.com/base_datos.
5. Ley Organica 2/1979, del Tribunal Constitutional //http:www.juridicas.com/base_datos.
6. Ley Organica 6/1985, del Poder Judicial //http:www.juridicas.com/base_datos.
7. Ley Organica 3/1980, del Consejo de Estado //http:www.juridicas.com/base_datos.
8. Ley Organica 3,1981, del Defensor del Pueblo //http:www.juridicas.com/base_datos.
9. Ley 50,1997, del Gobierno //http:www.juridicas.com/base_datos.
10. Constitutional System// http://country studies.us/spain/72.htm
11. The Enciclopedia of World History. Sixth edition. Peter N. Stearns, general editor. – 2001//http:www.bartleby.com/67/957.html.
12. History of Spain//http:www.zum.de/whkmla/region/spain/popwar.html.
13. Historia de Espana // www.historia–es–com/usa/c_04_in.htm.
14. Lietuvių enciklopedija. T. 9. South Boston, USA, 1956. P. 91–99.

[277] Ley Organica2/1980, sobre Regulation de las Distintas Modalidades de Referendum// http://noticias.juridicas.com/base_datos /Admin/lo2–1980.html

[278] Constitution Espanola de 1978//http://www.spainemb.org/information/constitutionin.htm; http://www.congreso.es/funciones/constitucion/indice.htm

15. Spain history// http:workmall.com/wfb2001/spain/history_the_liberal_ascendansy.html.
16. Spain. 1808–1814 //www. countrystudies.us/spain;
17. Spain. The 1978 Constitution// http://country studies.us/spain/73.htm
18. Spain. The Cortes// http://countrystudies.us/spain/75.htm
19. Spain. The Judiciary//http://countrystudies.us/spain/77.htm
20. Spain. King, Prime Minister, and Council of Ministers// http://countrystudies.us/spain/76.htm
21. Spain. Local Government//http://country studies.us/spain/79.htm
22. Spain. The Post–Franco Era //www.countrystudies.us/spain
23. Spain. Regional Government//http://countrystudies.us/spain/78.htm
24. Spanish Constitution of 1812//gopher://ulima.edu.pe:70/00/cpp/seccion 1/cante/1812
25. The Spanish Constitutional Process //http:www.SiSpain.org/english/politics/constitu/process.html
26. The Spanish Electoral System–Historical Accident//http:www.acceproject.org/main/English/es/esy–es.html
27. El Congreso de los Diputados //http:www.congreso.es/
28. El Senado //http:www.senado.es/
29. El Gobierno / http:www.la–moncloa.es/
30. Consejo General del Poder Judicial//http://www.cgpj.es/
31. Tribunal Constitutional//http://www.tribunalconstitutional.es/
32. Inostrannoje konstitucionnoje pravo. Moskva, 1997. S. 191–220.
33. Alvaro Gil Robles Gil Delgado. The Framework of the Relations between the Constitutional Court and the Defensor del Pueblo (Ombudsman) in Spain//http:www.venice.coe.int/docs/2001.
34. Cabrero O. A Guide to the Spanish Legal System//http:www.llrx.com/features/spain.html
35. Carams J. G. The role of the Constitutional Court in the state and society in Spain//http:www.Venice.coe.int/docs/2001.
36. Dippel H. Modern Constitutionalism.An Introduction to a History in the Need of Writing//http:www.uni–kassel.de/dippel/justitia/proc/10% 20 Dippel,%20 Modern.pdf
37. Payne S. G.The Isabeline Regime and First Democratic Interlude // http:libro.uca.edu/payne2/payne20.html)
38. Santolaya P. The Spanish Constitutional System// http:www.venice.coe.int/docs/2001.

VIII. Suomijos Respublika ir jos Konstitucija

I

1917 m. gruodžio 6 d. Suomijos parlamentas paskelbė Suomijos nepriklausomybės deklaraciją. Nepriklausomybės paskelbimas atribojo Suomiją nuo dalinės Švedijos įtakos, trukusios nuo XII a. iki 1809 m. ir nuo 1809 iki 1917 m., kai Suomija turėjo autonominės didžiosios kunigaikštystės statusą Rusijos imperijoje. Per 700 metus Suomija, būdama Švedijos Karalystės provincija, turėjo vienodą statusą su kitomis provincijomis. Ši bendra istorija lėmė Suomijos ir Švedijos visuomeninį, kultūros, politinės ir teisinės sistemų panašumus. Švedų kalba, beje, kaip ir suomių, yra valstybinė, nors šiuo metu tik apie 6 proc. šalies gyventojų švedų kalba yra gimtoji. Visi teisės aktai skelbiami abiejomis kalbomis.

Pirmieji miestų ir bendrosios karalystės sričių teisės kodeksai Švedijoje pasirodė viduramžiais. Šalis turėjo dviejų tipų žemuosius teismus – miesto teismus, paremtus Vokietijos modeliu ir veikiančius bendrai su miesto tarybomis, ir kaimo apylinkių teismus. Ši dvejopa teismų sistema Suomijoje gyvavo iki 1933 m., kai unifikuota žemųjų teismų sistema buvo sukurta visoje šalyje, steigiant apylinkių teismus.

XVII a. buvo įkurtas Apeliacinis teismas. Jis turėjo aukščiausias galias šalyje, ir tai laikoma Švedijos ir Suomijos teismų sistemos kūrimo pradžia, nors iki 1789 m. karalius su taryba buvo laikomas aukščiausia institucija. Svea apeliacinis teismas Stokholme buvo įkurtas 1614 m., o Turku apeliacinis teismas – 1623 m. Pastarojo jurisdikcijoje buvo visa Suomijos teritorija. Aukščiausiasis Švedijos (kartu ir Suomijos) Teismas buvo įkurtas 1789 m.

Vykdomosios ir teisminės valdžios atskyrimas vietos lygmeniu prasidėjo XVII a. Sričių valdytojai, paskirti centrinės valstybinės valdžios atstovais, turėjo galią nagrinėti apeliacijas ir dėl vietos institucijų priimtų sprendimų. Sričių valdymo institucijų kūrimosi procesas taip pat yra susijęs su kalėjimų sistemos kūrimu.

Pirmieji advokatai Švedijoje ir Suomijoje savo veiklą pradėjo XVII a. pradžioje.

Vakarų ir Vidurio Europos šalių, ypač Vokietijos, kaimynystė turėjo įtakos Suomijos teisinės sistemos raidai.

Nuo 1640 m. Suomija Turku mieste turėjo savo universitetą, kuris palaikė intensyvius ryšius su Vokietijos ir Prancūzijos universitetais.

Suomijos konstituciniai ryšiai su Švedija nutrūko 1809 m., kai Suomija po Napoleono karų buvo prijungta prie Rusijos imperijos. Vis dėlto Švedijos įstatymai ir sukurta teisinė sistema gyvavo ir buvo taikoma Suomijoje. Daugiau kaip šimtmetį trukęs autonominės didžiosios kunigaikštytės statusas vedė prie nepriklausomybės. Vyriausybė ir valdymo institucijų sistema buvo sukurta ir Suomija įgijo savarankišką atstovavimą, nuosavą valiutą, švietimo ir teismų sistemą. Aukščiausias vykdomąsias galias turėjo Senatas. Kartu jis vykdė ir Aukščiausiojo Teismo funkcijas civilinėse bei baudžiamosiose bylose. Finansinis Senato padalinys vykdė Suomijos vyriausybes funkcijas, o teisinis padalinys – Aukščiausiojo Teismo. Finansinis padalinys taip pat svarstė vykdomųjų reikalų apeliacijas.

1863 m. Rusijos carui leidus sušaukti Suomijos atstovų asamblėją, prasidėjo sparti Suomijos socialinės ir teisinės sistemos plėtra. Tai truko iki XIX a. pabaigos. Buvo sukurta ir kalėjimų sistema – 1881 m. įsteigta Kalėjimų administracijos taryba.

XIX a. pabaigoje vykstančių reformų tikslas buvo sumažinti Rusijos imperijos įtaką. Didžiausia reforma vyko 1906 m., kai keturių regionų atstovaujamoji asamblėja, veikianti pagal Švedijos teisės aktus, buvo pertvarkyta į naują vienerių rūmų 200 atstovų parlamentą, tuo laiku vieną iš moderniausių pagal savo atstovavimo ir struktūros principus. Sufražisčių judėjimas taip pat turėjo įtakos ir Suomijos moterys antrosios pasaulyje gavo rinkimų teisę.

Rusijos revoliucija turėjo įtakos Suomijos nepriklausomybei. Pirmoji valstybės 1919 m. Konstitucija paskelbė prezidentinę respubliką. Prezidentas buvo renkamas visuotiniuose rinkimuose. Prireikus buvo skelbiamas antrasis rinkimų ratas, kuriame dalyvavo du kandidatai, surinkę balsų daugumą pirmajame rate.

Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių chartija Suomijoje taikoma nuo 1990 m. 1995 m. Suomija tapo Europos Sąjungos nare. Tai taip pat turėjo įtakos Suomijos teisės sistemai, kartu Suomija dalyvavo Europos Sąjungos teisės kūrimo procese. Šiuo metu Suomijos teismai taiko šalies ir Europos Sąjungos teisės normas.

II

Dabar galiojanti Suomijos Konstitucija įsigaliojo 2000 m. kovo 1 d. Palyginti su kitomis Europos valstybėmis, tai viena iš naujausių konstitucijų.

Suomijos Konstitucija įtvirtina valstybės valdymo formą ir yra skelbiama, jog Suomija yra nepriklausoma respublika. Konstitucija įtvirtina demokratines nuostatas ir garantuoja žmogaus orumo nepažeidžiamumą, asmenines laisves ir teises bei remia teisingumą visuomenėje. Konstitucijos 2 skyrius skirtas pagrindinėms teisėms ir laisvėms. Pagal Konstituciją valstybinė valdžia yra patikėta žmonėms, kuriems atstovauja parlamentas. Skelbiama, jog demokratija įtvirtina individualią teisę daryti įtaką visuomenės raidai ir asmens gyvenimo sąlygoms.

Pagal Konstitucijos keitimo procedūrų sudėtingumą Suomijos Respublikos Konstitucija laikoma „griežta“. Sumanymas panaikinti, priimti, papildyti Konstituciją, pritarus daugumai parlamento narių antrajame svarstyme, turi būti laikinai sustabdomas iki pirmosios parlamento sesijos po parlamento rinkimų. Komitetui išplatinus savo išvadas, Konstitucijos keitimo projektas gali būti be esminių pakeitimų priimtas vieno plenarinės sesijos svarstymo metu, jei tam pritaria ne mažiau kaip du trečdaliai parlamento narių. Tačiau sumanymas panaikinti, keisti arba papildyti Konstituciją gali būti skubus, jei tam pritaria mažiausiai penki šeštadaliai parlamento narių. Tokiu atveju sumanymas panaikinti, keisti ar papildyti Konstituciją nėra laikinai sustabdomas ir jis gali būti priimtas, jei tam pritaria ne mažiau kaip du trečdaliai parlamento narių.

Konstitucija įtvirtina Suomijos teritorijos nedalomumo principą ir Alandų salų autonomiją. Valstybinės sienos negali būti keičiamos be parlamento sutikimo. Konstitucijoje skelbiama, jog Suomija plėtoja tarptautinį bendradarbiavimą, kad apsaugotų taiką, žmogaus teises ir visuomenės raidą.

Apie 84 proc. Suomijos gyventojų yra Liuteronų bažnyčios nariai. Tai valstybinė bažnyčia. Evangelikų Liuteronų bažnyčios organizacijos ir administracijos nuostatos yra išvardytos Bažnyčios akte.

Konstitucijoje numatytas įstatymų viršenybės principas. Jeigu teisme nagrinėjant bylą taikytinas įstatymas prieštarauja Konstitucijai, tai teismas turi teikti pirmenybę Konstitucijos nuostatoms. Jeigu dekreto arba kito poįstatyminio akto nuostatos prieštarauja Konstitucijai ar

įstatymui, tai teismas ar kita viešoji valdžia negali jo taikyti.

Pagal Konstituciją suverenitetas priklauso tautai ir galios sutelktos parlamente.

III

Vienerių rūmų parlamentas Suomijoje buvo įsteigtas 1906 m. Tuomet šalis dar buvo autonominė Didžioji Kunigaikštystė Rusijos imperijos sudėtyje. Kūrimosi laikotarpiu vienerių rūmų parlamentas buvo reta išimtis, išskyrus Danijos ir Liuksemburgo parlamentus. Tuo metu daugelyje Europos valstybių buvo paplitę dvejų rūmų – bikameraliniai parlamentai[279]. Suomijoje parlamentas vadinamas Eduskunda. Pagal Konstituciją Suomijoje renkamas 200 narių vienerių rūmų parlamentas. Jis turi aukščiausias galias valstybės institucijų sistemoje, gali inicijuoti Konstitucijos keitimą ir vyriausybės atstatydinimą, pasipriešinti prezidento veto, jo galių netiria teisminė valdžia. Tai atitinka klasikinio valdžių padalijimo principo nuostatas. Įstatymų leidybos iniciatyvos teisę turi Valstybės Taryba ir kiekvienas iš Edskundos narių.

Parlamentas renkamas pagal proporcinę rinkimų sistemą. Parlamento rinkimams šalis pagal Suomijos piliečių skaičių padalijama bent į dvyliką arba daugiausia – į aštuoniolika rinkimų apygardų. Be to, Alandų salos turi sudaryti savo rinkimų apygardą vienam atstovui rinkti.

Kiekvienas, vyresnis kaip 18 metų amžiaus, išskyrus tarnaujančius krašto apsaugos padaliniuose ir keletą aukščiausių teismo pareigūnų, gali būti kandidatu parlamento rinkimuose. Teisė iškelti kandidatus į parlamentą priklauso registruotoms politinėms partijoms ir, kaip numatyta įstatyme, asmenų grupėms, turinčioms teisę balsuoti. Įstatymas išsamiau nustato parlamento rinkimų rengimo, kandidatų iškėlimo, rinkimų ir rinkimų apygardų tvarkos sąlygas. Aktyvi rinkimų teisė garantuota nuo 18 metų amžiaus. Parlamento nariai renkami tiesiogiai, proporciniu būdu ir slaptu balsavimu. Kiekvienas pilietis rinkimuose turi lygias teises.

Edskundos įgaliojimų trukmė yra ketveri metai. Tačiau prezidentui suteikiamos galios paleisti parlamentą ir paskirti naujus rinkimus ministro pirmininko prašymu bei pasikonsultavus su parlamento pirmininku.

---

[279] Mišin M. M. Konstitucionnoje (gosudarstvennoje) pravo zarubežnych stran. Moskva: Juridičeskij Dom „Justicform“ 2001. S. 222.

Respublikos prezidentas, išklausęs parlamentines grupes, esant motyvuotam ministro pirmininko siūlymui, kol vyksta parlamento sesija, gali siūlyti, kad būtų surengti neeiliniai parlamento rinkimai. Parlamentas iki rinkimų turi nuspręsti, kada jis baigia savo darbą. Po neeilinių parlamento rinkimų parlamentas turi rinktis į sesiją pirmą kalendorinę mėnesio dieną, praėjus devyniolikai dienų po rinkimų, jeigu parlamentas nenumatė ankstesnės datos.

Šiuo metu Suomijos parlamento valdančioji dauguma yra ganėtinai marga. Proporcinė rinkimų sistema lemia daugiapartinį atstovavimą ir koalicinės vyriausybės sudarymą. Pavyzdžiui, 2003 m. kovo 16 d. vykusiuose rinkimuose vyravo dvi politinės partijos – Centro partija (KESK) gavo 55 vietas parlamente, o Socialdemokratų partija (SDP) – 53 vietas. Koalicinę vyriausybę sudarė KESK ir SDP kartu su Švedijos tautos partija, gavusia 7 vietas. Nacionalinė koalicinė partija gavo 40 vietų. 19 vietų parlamente gavo Kairysis aliancas, 14 – Žaliųjų lyga, 8 – Krikščionių demokratų partijos nariai, 3 vietas – Tikrieji suomiai ir 1 Alandų atstovas [5].

Parlamentas renkasi į sesiją kiekvienais metais parlamento nutartu metu, Respublikos prezidentas skelbia parlamento sesijos pradžią. Parlamento sesija trunka iki to laiko, kai parlamentas susirenka į kitą parlamento sesiją. Prieš rinkimus paskutinė parlamento sesija trunka tol, kol parlamentas nusprendžia baigti savo darbą. Prezidentas skelbia parlamento kadencijos pabaigą. Tačiau jei būtina, parlamento pirmininkas turi teisę sušaukti parlamentą prieš rengiant naujus rinkimus. Parlamento veikla reguliuojama Konstitucijos 4 skyriuje.

Parlamento pirmininkas, jo pavaduotojai ir komitetų pirmininkai sudaro parlamento pirmininko tarybą. Jos tikslas – planuoti ir tvirtinti plenarinių posėdžių darbotvarkę ir klausimus, susijusius su svarstomais plenariniuose posėdžiuose. Parlamento pirmininko taryba taip pat teikia rekomendacijas komitetų veiklai ir veikia patariamuoju parlamento pirmininko organu. Prieš kiekvieną plenarinį posėdį ji susitinka valdybos kambaryje šalia parlamento pirmininko kabineto.

Parlamento pirmininko taryba renka Suomijos delegacijos Arkties vandenyno konferencijos narius, Suomijos delegacijos Europos Sąjungos Vakarų parlamentinės asamblėjos narius, Pasaulio banko parlamentinio tinklo narius, Baltijos jūros šalių parlamentinės asamblėjos narius ir Suomijos stebėtojus NATO parlamentinėje asamblėjoje.

Kasmet, pirmajame plenariniame posėdyje, parlamentas renka pirmininką ir du pavaduotojus. Parlamento pirmininkas renkamas me-

tams. Parlamento pirmininkas ne tik dalyvauja rengiantis plenariniams posėdžiams, bet ir vaidina pagrindinį vaidmenį plėtojant tarptautinį bendradarbiavimą: vyksta su vizitais į užsienį, priima tarptautines delegacijas, dalyvauja tarptautinių organizacijų veikloje.

Kanclerio komisija koordinuoja, prižiūri ir vykdo Eduskundos valdymą ir finansų vadybą. Ji į pareigas skiria visus parlamento darbuotojus, išskyrus generalinį sekretorių, ir sprendžia svarbiausius klausimus dėl parlamento valdymo ir finansų tvarkymo.

Kanclerio komisijoje yra parlamento pirmininkas, du jo pavaduotojai ir keturi kadencijos pradžioje išrinkti parlemento nariai. Ji paprastai renkasi kiekvieną ketvirtadienį pavasario ir rudens sesijų metu.

Daugelį klausimų, prieš juos svarstant plenariniame posėdyje, parengia komitetai. Dėl to veikia penkiolika Eduskundos komitetų: Didysis ir keturiolika specializuotų komitetų. Paprastai kiekvienas komitetas nagrinėja klausimus, susijusius su atitinkamų ministerijų veikla. Sudaromi šie parlamento komitetai:

- Didysis komitetas,
- Konstitucinės teisės komitetas,
- Užsienio reikalų komitetas,
- Finansų komitetas,
- Valdymo komitetas,
- Teisės reikalų komitetas,
- Transporto ir ryšių komitetas,
- Žemės ūkio ir miškų komitetas,
- Gynybos komitetas,
- Švietimo ir kultūros reikalų komitetas,
- Socialinių reikalų ir gynybos komitetas,
- Verslo komitetas,
- Ateities komitetas (dėl ilgalaikės plėtros nuo 1992 m. posėdžiauja),
- Darbo ir lygybės komitetas,
- Aplinkos apsaugos komitetas.

Didįjį komitetą sudaro 25 nariai ir 13 alternatyvių narių, kurie išrenkami kiekvienų ketverių rinkiminių metų pradžioje. Didysis komitetas veikia kaip Eduskundos Europos reikalų komitetas. Jo pagrindinė užduotis yra garantuoti, kad nacionalinio parlamento veikloje būtų atsižvelgiama į Europos Sąjungos priimamus sprendimus. Šiam komitetui gali būti pateikiami ir ne vien su Europos Sąjungos teisės aktais susiję klausimai. Tokie klausimai pateikiami po pirmojo klausymo parlamento plenariniame posėdyje.

Kiekviename specializuotame komitete yra po 17 tikrųjų ir 9 alternatyvius narius. Skiriasi tik Finansų komitetas, kurį sudaro 21 tikrasis ir 19 alternatyvių narių. Kiti Eduskundos komitetai veikia nuolat. Atsižvelgiant į poreikius gali būti sukurti ir laikinieji parlamento komitetai. Tokie komitetai sudaromi specialiais tikslais ir juos pasiekę nustoja veikti.

Įstatymų projektus svarsto parlamentas ir komitetai. Kai komitetas, svarstantis klausimus, išplatina savo išvadas, įstatymo projektas pradedamas svarstyti dviem klausymais parlamento svarstymuose plenariniame posėdyje. Pirmojo svarstymo metu pristatomos komiteto išvados ir vyksta debatai dėl įstatymo projekto turinio. Antrojo svarstymo, kuris anksčiausiai gali prasidėti praėjus trims dienoms po pirmojo svarstymo pabaigos, metu, parlamento nariai sprendžia, priimti ar atmesti įstatymo projektą. Pirmajame posėdyje įstatymo projektas gali būti pateiktas svarstyti Pagrindiniam komitetui. Išsamesnes įstatymų projektų svarstymo taisykles nustato parlamento statutas.

Parlamento priimti įstatymai turi būti pateikti Respublikos prezidentui patvirtinti. Prezidentas per tris mėnesius po įstatymo pateikimo turi apsispręsti, patvirtinti įstatymus ar ne. Prezidentas gali prašyti Aukščiausiojo Teismo ar Aukščiausiojo administracinio teismo išvadų dėl įstatymo.

Jeigu prezidentas nepatvirtina įstatymo, jis grąžinamas parlamentui pakartotinai svarstyti. Jei parlamentas antrą kartą priima įstatymą be esminių pakeitimų, jis įsigalioja nepasirašytas. Jei parlamentas antrą kartą nepriima įstatymo, laikoma, kad jis neįsigaliojo.

Jeigu Respublikos prezidentas per nurodytą laiką nepatvirtina įstatymo, šis turi būti nedelsiant grąžinamas parlamentui pakartotinai svarstyti. Jei Komitetas išplatina atitinkamas išvadas, įstatymas priimamas be esminių pakeitimų arba atmetamas. Sprendimas priimamas plenariniame posėdyje vienu svarstymu balsuojant daugumai parlamento narių.

Priimto konstitucinio įstatymo paskelbimo ir įsigaliojimo tvarka yra nurodyta pačiame įstatyme. Patvirtintas arba įsigaliojęs be patvirtinimo įstatymas turi būti pasirašytas Respublikos prezidento ir kontrasignuotas atitinkamo ministro. Po to vyriausybė turi nedelsdama įstatymą paskelbti Suomijos įstatymų rinkinyje.

Įstatyme turi būti nurodyta, kada jis įsigalioja. Išskirtiniu atveju gali būti nurodyta, kad jis įsigalioja remiantis dekretu. Jeigu įstatymas nebuvo iki jo įsigaliojimo paskelbtas, tai jis įsigalioja nuo jo paskelbi-

mo. Įstatymai yra priimami ir skelbiami suomių ir švedų kalbomis.

Parlamento akceptavimas yra reikalingas tokioms sutartims ir tarptautiniams įsipareigojimams, kurie yra įstatyminio pobūdžio arba ypač reikšmingi, arba reikalauja, pasak šios Konstitucijos, parlamento pritarimo. Parlamento pritarimas taip pat yra reikalingas denonsuojant tokius įsipareigojimus.

Sprendimas dėl pritarimo tarptautiniams įsipareigojimams ir jų denonsavimas yra priimamas, jei tam pritaria dauguma parlamento narių. Tačiau jeigu siūlymas susijęs su Konstitucijos ar šalies sienų pakeitimu, sprendimas yra priimamas, jei tam pritaria ne mažiau kaip du trečdaliai parlamento narių.

Parlamentas svarsto siūlymus dėl įstatymų, sutarčių ir kitų priemonių, kurie turės būti svarstomi Europos Sąjungoje ir kurie taip pat priklauso parlamento kompetencijai.

Parlemento narių grupės sudaromos pagal Eduskundos narių politines pažiūras ir narystę politinėse partijose. Šioms grupėms taip pat atstovauja parlamento institucijos. Politiniu lygmeniu visi Eduskundos nariai dirba tam tikromis parlamento narių grupėmis. Parlamento institucijų sudarymą, vyriausybės sudarymo ir ministrų skyrimo į pareigas tvarką bei įstatymų leidybos procesą veikia parlamento politinė sudėtis. Kiekviena parlamento narių grupė turi savo biurą Eduskundoje ir lėšų šaltinius veiklai. Valstybės biudžete numatomos specialios lėšos tokiai veiklai. Parlamento grupės pačios renkasi jas aptarnaujantį personalą.

Parlamentas renka Eduskundos atstovus šiose institucijose:

- Šiaurės šalių ministrų taryboje,
- Europos Taryboje,
- Europos saugumo ir bendradarbiavimo organizacijos parlamentinėje asamblėjoje.

Eduskunda taip pat renka:

- valstybės auditorius,
- parlamento priežiūros tarybą,
- vyriausybės garantijų fondo komisarus,
- Suomijos banko auditorius,
- parlamento patikėtinius Suomijos socialinio draudimo institucijoje,
- Aukštąjį apkaltos teismą,
- Suomijos televizijos kompanijos administracinę tarybą,
- parlemento bibliotekos valdybą,

- parlamento auditorius ir
- Suomijos grupės Tarpparlamentinės sąjungos narius.

Valstybės biudžeto kontrolės mechanizmas reglamentuojamas Konstitucijos 7 skyriuje. Išorinė Suomijos valstybės biudžeto vykdymo kontrolė vykdoma pagal Konstitucijos 90 straipsnį. Yra sudaromos dvi nepriklausomos kontrolės institucijos, vykdančios kontrolę pagal tam tikras rekomendacijas. 2000 m. kovo mėnesį įsigaliojus naujajai Konstitucijai reikėjo priimti specialius teisės aktus dėl finansų ir audito organizavimo tvarkos. Didžiausias pasikeitimas buvo tas, kad valstybės audito įstaigai buvo suteiktas naujas statusas. Pagal Konstitucijos nuostatas buvo numatyta, kad institucija susiejama su parlamentu. Tai reiškia, kad valstybės audito įstaiga nuo to momento tampa nepriklausoma nuo vyriausybės įtakos. Šis pakeitimas įsigaliojo nuo 2001 m. sausio 1 d. pagal Aktą 39/2000. Valstybės audito įstaigos funkcijos ir veiklos tikslai iš esmės nebuvo pakeisti. Veiklos instrukcijos tapo moderniškesnės. Buvo aiškiai atskirta dviejų kontrolės institucijų veikla, nes parlamento auditoriai yra Eduskundos nariai ir atsiskaito parlamentui už savo darbą. Valstybės audito įstaiga yra nepriklausoma aukščiausia audito įstaiga. Jos atskaitomybė yra platesnė. Valstybės audito įstaigos atsiskaitymo už savo veiklą procesas yra naujos formos atskaitomybė parlamentui. Kartu ji atsiskaito ir vyriausybei pateikdama spausdintą ataskaitą. Tokia ataskaita taip pat pateikiama ir tikrintoms vyriausybės įstaigoms bei parlamento auditoriams.

IV

Suomija yra antroji šalis pasaulyje, įkūrusi parlamento ombudsmeno instituciją. Čia parlamento ombudsmeno (suomiškai: *Eduskunnan oikeusasiamies*) pareigybė buvo įkurta 1919 m. Konstituciniu aktu pagal Švedijos pavyzdį. Veiklos pradžioje institucija neturėjo didelės praktinės reikšmės ir 1932 m. netgi buvo pasiūlyta ją panaikinti[280] dėl šias pareigas ėjusių asmenų kvalifikacijos.

Skyrimo į pareigas tvarka ir funkcijų vykdymo kaita rodo institucijos raidos tendencijas. Veiklos pradžioje parlamento narys galėjo būti

[280] Aalto J. S. Finnish Parliamentary Ombudsman //International Handbook of the Ombudsman. Country Surveys. Caiden G. E., ed. Westport: Greenwood Press, Connecticut. 1983. P. 102.

[281] Hiden M. The Constitution. The Finish Legal System. Second, completely revised edition. Ed. Jaakko Uotila J. ed. Helsinki. 1985. P. 39.

renkamas ombudsmenu. Paprastai taip ir buvo, kol tokia galimybė buvo panaikinta 1928 m. nauju parlamento aktu[281]. Dabar ombudsmeną renka parlamentas slaptu balsavimu be formalios kandidatų nominacijos. Valdančiosios partijos įtaka šiuose rinkimuose Suomijoje yra svaresnė negu kitose Skandinavijos šalyse.

Veiklos pradžioje ombudsmenas buvo renkamas metams, nuo 1933 m. – trejiems, o nuo 1957 m. – ketveriems. Dabar įgaliojimų trukmė nesusijusi su parlamento kadencija, kuri taip pat trunka ketverius metus. Parlamentas gali tiesiogiai nurodinėti, ar duoti užduotis ombudsmenui, išskyrus išimtį – kai ministro arba teisingumo kanclerio byla nagrinėjama apkaltos tvarka.

Realus ombudsmeno galių šaltinis yra parlamentas, kuris jį renka ir kurio vardu ombudsmenas veikia bei pateikia jam ataskaitą apie savo veiklą. Parlamento ombudsmeno negalima atleisti iš pareigų jo įgaliojimų laikotarpiu. Tik porą kartų jis buvo atleistas iš pareigų iki kadencijos pabaigos: Antrojo pasaulinio karo metu parlamentas nebuvo patenkintas kai kuriais ombudsmeno veiksmais[282]. Pasibaigus įgaliojimo laikui ombudsmenas gali būti neperrenkamas į pareigas.

Iki 1971 m. pabaigos tik pats parlamento ombudsmenas tiesiogiai vykdė savo funkcijas. Ombudsmeno pavaduotojas buvo renkamas tokiam pat laikotarpiui, bet jis pareigas ėjo tik per ombudsmeno atostogas ar kitais atvejais, ombudsmenui negalint eiti savo pareigų arba parlamentui atleidus ombudsmeną iš pareigų, kol bus išrinktas naujas.

Institucijų, kurių veiklą tiria parlamento ombudsmenas, ratas atskleidžia institucijų galių ribas. Jis prižiūri teismų, vietos savivaldos ir bažnyčios organų bei valstybės institucijų viešųjų tarnautojų veiklos teisėtumą. 1956 m. sausio 16 d. sprendimu Aukščiausiasis administracinis teismas pareiškė nuomonę, kad parlamento ombudsmeno kompetencijai pagal Konstitucijos 109 straipsnio reikalavimus nepriklauso prezidento aktų priežiūra ir kad jis neturi teisės siūlyti anuliuoti prezidento teikimą skirti į pareigas[283]. Nei parlamento ombudsmenas, nei teisingumo kancleris negali atstovauti valstybės interesams prieš individus. Ombudsmeno procedūrų taisyklės priimtos 1920 m. ir su pakeitimais galioja iki šiol. Šių taisyklių 4 paragrafas numato, kad ombudsmenui uždrausta kištis į teisingumo kanclerio oficialius aktus.

---

[282] Kastari P. Finland's Guardians of the Law. The Ombudsman Citizen's Defender. Twenty-nine contributors including several Ombudsmen from thirteen different countries. Rowat D.C. ed. London, 1965. P. 62.

[283] Ten pat. P. 63.

Šių pareigūnų veikloje konfliktų dėl įgaliojimų ribų nebuvo, nes bylą pradėjus tirti vienam iš jų kitas nesikiša. Tačiau jeigu vienas iš jų jau ištyrė skundą tuo pačiu klausimu, kitas gali pradėti nagrinėjimą ir netgi priimti priešingą sprendimą. Ombudsmenas, kaip prokuroras, gali veikti ne paties tiriamose bylose. Paprastai jis pasitelkia pirmosios instancijos arba aukštesniojo teismo prokurorą pateikti kaltinimą ištyrus medžiagą. Ombudsmenas gali imtis kaltinimo tik dėl tarnybos metu padarytos veiklos, o teisingumo kancleris gali kaltinti ir dėl privataus asmens nusikaltimo ar teisės pažeidimo.

Suomijos parlamento ombudsmeno galios apima ne tik ministrų ir Ministrų kabineto veiklos priežiūrą, bet ir karines pajėgas. Švedijoje ir Suomijoje vykdoma teismų priežiūra nebuvo ir nėra traktuojama kaip galimas teismų nepriklausomumo principo pažeidimas. Kitose valstybėse parlamento ombudsmenams tokios galios nesuteiktos. Jie tikrina teismus, policijos padalinius ir įvairias valdymo institucijas, ypač kalėjimus, kolonijas ir kitas uždaro režimo įstaigas. Kalėjimų inspektavimas pagal ombudsmeno veiklos taisykles yra speciali jo pareiga. Toks tikrinimas paprastai atliekamas be išankstinio įspėjimo ir atliekantiems bausmę šiose įstaigose asmenims sudaroma galimybė bendrauti su ombudsmenu nedalyvaujant administracijos atstovams. Daug dėmesio skiriama drausminimo priemonių panaudojimo pagrindams tirti, jų paskyrimo dokumentams analizuoti ir sveikatos priežiūrai organizuoti. Ta pati laisvės atėmimo įstaiga inspektuojama maždaug kas dvejus trejus metus. Iš įkalinimo įstaigų gaunami skundai dėl bausmės atlikimo sąlygų yra pagrindas atvykti ombudsmenui. Bet koks pareiškimas, skundas, adresuotas ombudsmenui, negali būti tikrinamas kalėjimų administracijos atstovų. Ombudsmenas neatidėliotinais atvejais gali imtis priemonių ir pagal žodinį skundą. Nagrinėjama aukščiausiųjų teismų pateiktą bylose priimtų sprendimų ir nuosprendžių, atidėtų ir nutrauktų bylų statistika. Gaunama informacija bei teismo priimtų nuosprendžių ir sprendimų nuorašai. Parlamento ombudsmenas turi teisę prašyti prokuroro apskųsti byloje priimtą sprendimą aukštesnei instancijai tik tuo atveju, jei jis inicijavo bylos tyrimą. Nagrinėjama individų teisinė padėtis paskyrus administracines nuobaudas ir svarstoma, ar asmenų teisės ir laisvės nebuvo pažeistos valstybės tarnautojų veikla ir sprendimais. Vietos valdžios atstovai gali pateikti skundus ombudsmenui dėl aukštesnių pareigūnų veiklos.

Dažniausiai kreipiamasi dėl Valstybės socialinės paramos fondo naudojimo. Profesinės valstybės tarnautojų organizacijos taip pat atsiunčia skundų dėl savo narių veiklos. Ombudsmenas gali kritikuoti vado-

vaujančių pareigūnų politiką dėl kadrų klausimų[284]. Kartu parlamento ombudsmenas gali pradėti tyrimą savo iniciatyva pagal spaudos arba televizijos informaciją. Paprastai valdininkas yra prašomas pasiaiškinti dėl konkretaus fakto; gavęs paaiškinimus ombudsmenas sprendžia, ar inicijuoti tyrimą. Neretai ombudsmenas pradeda tyrimą savo iniciatyva pagal įstaigų patikrinimo faktus. Valstybės auditoriai, kuriuos renka parlamentas ir kurie tikrindami, kaip naudojami valstybės finansai, veikia parlamento vardu, informuoja ombudsmeną apie pastebėtus pažeidimus. Asmenų skundai sudaro didžiąją parlamento ombudsmeno tyrimų dalį.

Parlamento ombudsmenas be jokių išimčių prižiūri teisėjų veiklą ir turi teisę pateikti kaltinimus savo iniciatyva. Aišku, jis neturi galios keisti teismų priimamų sprendimų arba kitaip kištis į teisingumo funkcijos vykdymą[285]. Ombudsmenas prižiūri visų vietos pareigūnų veiklą. Jis gali kištis ir į neteisėtą vietos tarybos nario veiklą. Tiriamos Evangelikų Liuteronų ir Ortodoksų bažnyčių bei kitų religinių bendruomenių tarnautojų vykdomos administracinės sekuliarinės funkcijos, pavyzdžiui, santuokos patvirtinimas. Tokia parlamento ombudsmeno Suomijoje veikla atskleidžia institucijos savitumą.

Suomijoje, be parlamento ombudsmeno, veikia ir vyriausybės teisingumo kancleris. Jo kompetenciją numato Konstitucija. Teisingumo kancleris turi prižiūrėti vyriausybės ir Respublikos prezidento oficialių aktų teisėtumą. Teisingumo kancleris taip pat turi garantuoti, kad teismai, kitos institucijos, valstybės tarnautojai ir kiti asmenys, einantys valstybines pareigas, paklustų įstatymams ir tinkamai atliktų savo pareigas. Teisingumo kancleris, eidamas savo pareigas, turi garantuoti pagrindinių žmogaus teisių bei laisvių apsaugą. Prireikus teisingumo kancleris teikia prezidentui, vyriausybei ir ministrams informaciją bei nuomonę dėl teisinių ginčų. Teisingumo kancleris teikia parlamentui ir vyriausybei metinį pranešimą apie savo veiklą bei pastabas dėl įstatymų laikymosi.

Konstitucija reglamentuoja teisingumo kanclerio ir ombudsmeno teisę pateikti kaltinimus. Sprendimą pateikti teisėjui kaltinimus dėl jo neteisėto elgesio einant savo pareigas priima teisingumo kancleris

---

[284] Aalto J. S. Finnish Parliamentary Ombudsman //International Handbook of the Ombudsman. Country Surveys. Caiden G. E., ed. Westport: Greenwood Press, Connecticut. 1983. P. 97.

[285] Hiden M. The Constitution. The Finish Legal System. Second, completely revised edition. Ed. Jaakko Uotila J., ed. Helsinki. 1985. P. 75.

arba ombudsmenas. Teisingumo kancleris ir ombudsmenas gali patraukti baudžiamojon atsakomybėn arba nurodyti tai padaryti neperžengdamas kompetencijos ribų. Nuostatas dėl parlamento ombudsmeno ir teisingumo kanclerio galių pasiskirstymo nustato įstatymas, nevaržydamas jų kompetencijos dėl teisėtumo priežiūros srityje.

Teisingumo kancleris ir ombudsmenas turi teisę gauti informaciją iš visų valstybės institucijų informaciją, kurios reikia teisėtumo priežiūrai užtikrinti. Teisingumo kancleris turi teisę dalyvauti vyriausybės ir Respublikos prezidento susitikimuose, kai vyriausybė teikia informaciją prezidentui apie savo veiklą. Ombudsmenas turi teisę dalyvauti šiuose susitikimuose.

V

Suomijos Respublikos prezidentas yra valstybės vadovas. Ši pareigybė buvo įkurta 1919 m. Prezidentas renkamas šešerių metų kadencijai. Nuo 1994 m. prezidentas negali eiti pareigų ilgiau kaip dvi kadencijas iš eilės. Pagal Konstituciją prezidentu gali būti pilietis, gimęs Suomijoje. Respublikos prezidentas yra renkamas tiesioginiuose rinkimuose šešeriems metams. Prezidentu gali būti renkamas Suomijos pilietis pagal kilmę.

Kandidatas laikomas išrinktu Respublikos prezidentu, jei gauna daugiau kaip pusę visų rinkimuose dalyvavusių rinkėjų balsų. Jeigu nė vienas kandidatas nesurenka reikiamos balsų daugumos, rengiami nauji rinkimai iš dviejų kandidatų, gavusių daugiausia balsų. Išrinktu laikomas kandidatas, surinkęs daugiau balsų. Jeigu yra iškeltas tik vienas kandidatas, tai jis yra paskiriamas Respublikos prezidentu be rinkimų.

Teisę iškelti kandidatą į Respublikos prezidentus turi kiekviena registruota politinė partija, kurios nors vienas narys yra išrinktas parlamento nariu per paskutinius parlamento rinkimus. Tokią teisę turi ir 20 tūkst. rinkėjų. Respublikos prezidento rinkimų datą ir tvarką nustato įstatymas.

Suomijos pilietinio karo metu vyko daug diskusijų dėl valstybės valdymo formos – konstitucinė monarchija ar respublika, turinti stiprią prezidento instituciją, ypač svarius įgaliojimus užsienio politikos srityje, formuojant vyriausybę ir skiriant pareigūnus į valstybės tarnybą. Konstitucijai pasikeitus, nuo 2000 m., galios pasiskirstė tarp parlamento ir vyriausybės. Naujoji Konstitucija plačiau reglamentuoja parlamentarizmo principą, nors realiai Suomijos prezidentai jo laikėsi nuo 1937 m.

Nuo 1919 m. iki 1987 m. prezidentus rinko rinkikų kolegija, sudaryta iš asmenų, išrinktų prezidento rinkimų metu. 1987 m. vykę prezidento rinkimai jungė tiesioginius ir netiesioginius rinkimus: jei nė vienas iš kandidatų nebūtų gavęs balsų daugumos, prezidentą rinktų rinkimų kolegija, sudaryta tuose pačiose prezidento rinkimuose. Nuo to laiko prezidento rinkimai rengiami dviem etapais: jei nė vienas iš kandidatų pirmame etape nesurenka balsų daugumos, du daugiausia balsų surikę kandidatai varžosi antrame etape.

Istorijoje buvo ir keletas išskirtinių rinkimų. Pirmasis šalies prezidentas Stahlbergas dėl Konstitucijos pereinamojo laikotarpio buvo išrinktas parlamento. 1940 ir 1943 m. rinkimų kolegija, sudaryta 1937 m., išrinko prezidentą, nes suprato, jog karo metu sunku surengti rinkimus. Nuo 1946 iki 1973 m. prezidentą skyrė parlamentas pagal specialų įstatymą. Suomija taip pat turėjo du regentus: Pehri Evindą Svinhufvudą 1918 m. gegužės–gruodžio mėnesiais ir Karlą Gustavą Mennerheimą 1918 m. gruodžio–1919 liepos mėnesiais bei išrinktą karalių Vaino I, kuris po Vokietijos kapituliacijos Pirmajame pasauliniame kare atsisakė sosto.

Išrinktas Respublikos prezidentas savo pareigas pradėjo eiti pirmąją kito mėnesio dieną, kai buvo išrinktas į šį postą. Prezidento kadencija baigiasi, kai naujasis prezidentas pradeda eiti savo pareigas. Jeigu prezidentas miršta arba vyriausybė pareiškia, kad prezidentas nebegali eiti pareigų, nauji rinkimai turi būti surengti kaip įmanoma greičiau.

Respublikos prezidentas, prieš pradėdamas eiti savo pareigas, turi prisiekti parlamente.

Respublikos prezidentas priima sprendimus dėl vyriausybės remdamasis vyriausybės pateiktais siūlymais. Jeigu Prezidentas atmeta vyriausybės siūlymą, tai šis grąžinamas vyriausybei. Sprendimas pateikti arba atmesti vyriausybės siūlymą priimamas pagal naują vyriausybės siūlymą. Tam tikrais atvejais prezidentas priima sprendimus be vyriausybės siūlymo dėl:

- vyriausybės ar ministro skyrimo, taip pat dėl vyriausybės ar ministro atsistatydinimo priėmimo;
- neeilinių parlamento rinkimų tvarkos;
- prezidento malonės ir kitų klausimų pagal įstatymus dėl privačių asmenų ar reikalų, kurie nereikalauja svarstymo vyriausybės plenariniame posėdyje;
- reikalų, nurodytų Alandų salų autonomijos akte, išskyrus sprendimus dėl Alandų salų finansinių reikalų.

Atitinkamos srities ministras teikia informaciją prezidentui. Tačiau atitinkamas vyriausybės pranešėjas teikia siūlymus dėl vyriausybės sudėties pakeitimo, kai tai susiję su visa vyriausybe. Prezidentas kartu su ministru priima sprendimus dėl karinių reikalų. Išsamesnes nuostatas nustato įstatymas. Prezidentas priima sprendimus dėl skyrimo į karines pareigas ir dėl Respublikos prezidento institucijos, kaip numato įstatymas.

Respublikos prezidento įgaliojimams nutrūkus, pareigas eina ministras pirmininkas arba, jeigu jis negali eiti pareigų, ministras, pavaduojantis ministrą pirmininką.

Respublikos prezidentas, vyriausybė ir ministerija, įgyvendindami jiems Konstitucijos ir kitų įstatymų suteiktus įgaliojimus, leidžia dekretus. Jeigu nėra tiksliai nustatyta, kas turi priimti dekretą, jį turi priimti vyriausybė. Bendras dekretų ir kitų teisės normų paskelbimo ir įsigaliojimo nuostatas nustato įstatymas.

Pagrindinius užsienio politikos klausimus sprendžia Respublikos prezidentas kartu su vyriausybe. Tačiau parlamentas tvirtina ir denonsuoja Suomijos tarptautinius įsipareigojimus bei sprendžia klausimus dėl jų įsigaliojimo tiek, kiek numato ši Konstitucija. Prezidentas priima sprendimus dėl karo ir taikos esant parlamento sutikimui.

Atskirais atvejais Respublikos prezidentas, gavęs Aukščiausiojo Teismo kreipimąsi, gali atleisti nuo dalies ar visos bausmės arba kitos teismo paskirtos sankcijos.

Respublikos prezidentas yra vyriausiasis ginkluotųjų pajėgų vadas. Vyriausybės siūlymu prezidentas šias pareigas gali pavesti bet kuriam Suomijos piliečiui. Respublikos prezidentas skiria ginkluotųjų pajėgų vadovus. Vyriausybės siūlymu Respublikos prezidentas sprendžia klausimą dėl mobilizacijos į ginkluotąsias pajėgas. Jeigu nevyksta parlamento sesija, šaukiamas parlamento posėdis.

Jeigu teisingumo kancleris, ombudsmenas ar vyriausybė kaltina Respublikos prezidentą tėvynės ar valstybinės paslapties išdavimu ar nusikaltimu žmoniškumui, tai apie tai turi būti pranešta parlamentui. Jeigu parlamentas dviem trečdaliais balsų nusprendžia pateikti kaltinimą, tai generalinis prokuroras turi patraukti prezidentą baudžiamojon atsakomybėn. Tokia byla turi būti svarstoma Aukštajame apkaltos teisme. Respublikos prezidento įgaliojimai turi būti sustabdyti teismo proceso laikui. Kitais atvejais prezidentui negali būti pareikšti kaltinimai už jo tarnybinius veiksmus.

Vyriausybės veiklos gaires lemia Valstybės Taryba, kuriai vadovauja ministras pirmininkas. Ministras pirmininkas ir ministrai, veikdami kaip

Valstybės Tarybos nariai, už savo veiklą yra atsakingi Suomijos parlamentui Eduskundai.

Vyriausybę sudaro ministras pirmininkas ir reikiamas ministrų skaičius. Ministru gali būti Suomijos pilietis, žinomas kaip sąžiningas ir kompetentingas asmuo. Ministrai, vadovaudami jiems pavestoms valdymo sritims, yra atsakingi parlamentui. Kiekvienas ministras, dalyvaujantis vyriausybės posėdyje, atsakingas už kuruojamos srities klausimus, jeigu jo (jos) prieštaravimas neįtrauktas į protokolą.

Ministrą pirmininką renka parlamentas, kurį vėliau į šį postą paskiria Respublikos prezidentas. Ministrus skiria Respublikos prezidentas ministro pirmininko teikimu. Prieš išrinkdami ministrą pirmininką parlamento nariai derasi dėl vyriausybės politinės programos ir sudėties. Po diskusijų ir parlamento pirmininko bei partijų kalbų prezidentas pateikia parlamentui kandidatą į ministro pirmininko postą. Kandidatas išrenkamas ministru pirmininku, kai tam atvirai balsuodami pritaria daugiau kaip pusė parlamento narių. Jeigu kandidatas nesurenka reikiamos balsų daugumos, kitas kandidatas bus keliamas tokia pat tvarka. Jeigu ir antrasis kandidatas nesurenka reikiamos balsų daugumos, tai ministrą pirmininką parlamentas turi rinkti balsuodami atvirai. Ministru pirmininku išrenkamas asmuo, surinkęs daugiausia balsų. Parlamento sesijos metu vyriausybė formuojama ir kai iš esmės pasikeičia jos sudėtis.

Vyriausybė turi nedelsdama pateikti savo programą parlamentui pranešimo forma. Ši nuostata galioja ir kai iš esmės pasikeičia vyriausybės sudėtis.

Ministras, eidamas savo pareigas, negali užimti jokių kitų pareigų valstybinėse įstaigose arba imtis kokių nors pareigų, kurios gali trukdyti jo, kaip ministro, pareigoms ar leistų kitaip abejoti jo, kaip ministro, patikimumu. Paskirtasis ministras turi nedelsdamas pateikti parlamentui ataskaitą apie savo komercinę veiklą, akcijas arba kitą turtą, taip pat apie savo kitas pareigas ir interesus, kurie gali būti svarbūs, kai bus vertinama jo (jos), kaip ministro, veikla.

Vyriausybės arba ministro atsistatydinimą priima Respublikos prezidentas. Prezidentas taip pat gali priimti ministro atsistatydinimą ministro pirmininko siūlymu. Prezidentas gali atleisti vyriausybę arba ministrą, jeigu jie neteko parlamento pasitikėjimo, nesant tokio reikalavimo. Jeigu ministras yra išrenkamas Respublikos prezidentu arba parlamento pirmininku, tai laikoma, kad jis atsistatydino iš savo pareigų išrinkimo į šias pareigas dieną.

Vyriausybės pareigos yra nustatytos Konstitucijoje. Be to, ji turi ir kitas, taip pat administracines pareigas, kurios yra priskirtos vyriausybei ar ministrui arba kurios nepriklauso Respublikos prezidento ar kitų institucijų kompetencijai. Vyriausybė įgyvendina prezidento sprendimus.

2003 m. birželio 24 d. Suomijos prezidentė paskyrė 69-ąją Suomijos vyriausybę. Vyriausybėje dirba 18 ministrų. Centro ir Socialdemokratų politinės partijos vyriausybėje turi po aštuonis ministrus. Švedijos tautos partija vyriausybėje turi du atstovus. Dėl Suomijos vyriausybės programos buvo susitarta atstovaujamose politinėse partijose. Paskirta vyriausybė turi parlamentui nedelsdama pateikti savo veiklos programą. Ministras pirmininkas koordinuoja vyriausybės veiklą ir programos įgyvendinimą.

Vyriausybės sprendimai yra svarstomi plenariniuose vyriausybės posėdžiuose arba ministerijoje, kurios kompetencijai jie priklauso. Ypač svarbius ir reikšmingus sprendimus priima visa vyriausybė plenariniame posėdyje. Smulkiau sprendimų priėmimo sąlygas nustato įstatymas. Sprendimai, kurie bus svarstomi vyriausybės, turi būti prieš tai aptariami atitinkamos ministerijos. Vyriausybė klausimams svarstyti gali sudaryti ministrų komitetus. Vyriausybės posėdis yra teisėtas, jei dalyvauja ne mažiau kaip penki ministrai.

Vyriausybė yra atsakinga už sprendimų, priimamų Europos Sąjungoje, nacionalinį parengimą ir sprendžia dėl paralelinių suomių priemonių, nebent toks sprendimas reikalauja parlamento pritarimo. Parlamentas dalyvauja rengiant sprendimus, kuriuos priima Europos Sąjunga, kaip numatyta šioje Konstitucijoje. Užsienio reikalų ministras yra atsakingas už ryšius su užsienio valstybėmis ir tarptautinėmis organizacijomis.

Vyriausybė, norėdama išsiaiškinti parlamento poziciją, turi nedelsdama perduoti siūlymą dėl teisės aktų, sutarčių ir kitų priemonių, kurios turės būti svarstomos Europos Sąjungoje, parlamentui savo pranešime, kai gauna siūlymo duomenis. Siūlymą svarsto Pagrindinis komitetas ir dar vienas ar keli komitetai, teikiantys nuostatas Pagrindiniam komitetui. Užsienio reikalų komitetas svarsto siūlymus, susijusius su užsienio ir saugumo politika. Jei būtina, Pagrindinis komitetas ar Užsienio reikalų komitetas gali pateikti vyriausybei pareiškimą dėl siūlymo. Be to, parlamento pirmininko taryba gali nuspręsti, kad siūlymas gali būti svarstomas plenariniame posėdyje, tačiau jo metu nėra priimamas parlamento sprendimas. Vyriausybė turi pateikti atitinkamam parlamento komitetui informaciją dėl Europos Sąjungos reika-

lų svarstymo. Pagrindinis komitetas arba Užsienio reikalų komitetas turi būti informuotas apie vyriausybės poziciją.

Suomijoje veikia trylika ministerijų. Ministerijos sprendžia daugelį viešojo administravimo klausimų, kurie koordinuojami vyriausybės veikloje. Ministrų atsakomybę ir ministerijų veiklos ribas reguliuoja teisės aktai. Jeigu įstatymai vienos arba kitos veiklos nepriskiria konkrečiai ministerijai, tokius klausimus sprendžia ministro pirmininko aparatas.

Veikia šios ministerijos:

- Užsienio reikalų,
- Teisingumo,
- Vidaus reikalų,
- Gynybos,
- Finansų,
- Švietimo,
- Žemės ūkio ir miškų,
- Transportų ir komunikacijų,
- Prekybos ir pramonės,
- Socialinių reikalų ir sveikatos,
- Darbo,
- Aplinkos apsaugos.

Vyriausybės aparate taip pat veikia Teisingumo kanclerio biuras.

Ministras pirmininkas (suomiškai *Pääministeri*, švediškai *Statsminister*) yra vyriausybės vadovas. 1918 m. Senatas performuotas į Ministrų kabinetą, Senato ekonominio padalinio vicepirmininko pareigybė pakeista ministro pirmininko pareigybe. Prezidentas nominuoja ir skiria ministrą pirmininką. Prezidentas skiria ministrą pirmininką. Prieš išrinkdami ministrą pirmininką, parlamento nariai derasi dėl vyriausybės politinės programos ir jos sudėties. Po diskusijų ir parlamento pirmininko bei partijų atstovų kalbų prezidentas pateikia parlamentui kandidatą į ministro pirmininko postą. Kandidatas yra išrenkamas ministru pirmininku, kai jo kandidatūrai atviro balsavimo metu pritaria daugiau kaip pusė parlamento narių. Jeigu kandidatas nesurenka reikiamos balsų daugumos, kitas kandidatas keliamas tokia pat tvarka. Jeigu ir antrasis kandidatas nesurenka reikiamos balsų daugumos, tai ministrą pirmininką parlamentas turi rinkti atviru balsavimu. Ministru pirmininku išrenkamas asmuo, surinkęs daugiausia balsų.

Ministras pirmininkas vadovauja vyriausybės veiklai ir prižiūri, kaip svarstomi ir įgyvendinami vyriausybės uždaviniai. Ministras pirmininkas pirmininkauja plenariniams vyriausybės posėdžiams. Kol ministras pirmininkas negali eiti savo pareigų, jį pavaduoja vienas iš ministrų, paskirtas ministro pirmininko pavaduotoju. Jei ir šis negali eiti savo pareigų, jį pavaduoja vyriausias pagal amžių ministras.

Valstybės Taryba sudaroma iš ministrų, kuriuos skiria ministras pirmininkas ir patvirtina parlamentas.

Kartą per savaitę rengiami vyriausybės narių susitikimai. Antradieniais posėdžiauja Kabineto komitetas ekonomikos politikos klausimais, trečiadieniais vyksta Finansų komiteto ir vakariniai posėdžiai, penktadieniais – Europos Sąjungos reikalų komiteto posėdžiai, prezidento sesijos bei Užsienio ir saugumo politikos komiteto posėdžiai. Vyriausybės plenariniai posėdžiai vyksta ketvirtadieniais. Ministras pirmininkas gali šaukti ir papildomus posėdžius kitais klausimais. Gali būti šaukiami ir papildomi Finansų komiteto posėdžiai.

Daugelis ministrų kartu yra ir parlamento nariai. Ministras negali eiti jokių kitų pareigų valstybinėse įstaigose arba imtis kokių nors pareigų, kurios gali trukdyti ministro pareigoms ar leisti kitaip abejoti ministro patikimumu. Paskirtasis ministras turi nedelsdamas pateikti parlamentui ataskaitą apie savo komercinę veiklą, akcijas arba kitą turtą, taip pat apie savo kitas pareigas ir interesus, kurie gali būti svarbūs, kai jo, kaip ministro, veikla bus vertinama.

Andskapsstyrelse yra Alandų salų vyriausybė. Alandų salos turi autonomiją. Vyriausybei vadovauja Alandų ministras pirmininkas *Lantråd*, kurį renka Alandų parlamentas *Lagtin*.

Suomijos teritorija suskirstyta į savivaldybes ir provincijas. Savivaldybės vadinamos kunta (suomiškai) arba komunomis (švediškai). 2003 m. veikė 446 savivaldybės, iš kurių 111 buvo miestų, 44 dvikalbės ir 19 vienkalbių. Iki 1977 m. savivaldybės buvo suskirstytos į miestelių (*kaupunki* (suomiškai) *stad* (švediškai)), miestų (*kauppala* (suomiškai) *köpin* (švediškai)) ir apskričių miestų (*maalaiskunta* (suomiškai) *landskommun* (švediškai)) savivaldybes. Suomiją sudaro šešios provincijos: Pietų Suomija, Vakarų Suomija, Rytų Suomija, Oulu, Laplandija ir Alandų salos.

VI

Suomijoje sukurta teismų sistema garantuoja teisingumo vykdymo procesą. Pagal Suomijos Konstituciją kiekvienam yra suteikta teisė,

kad bylą nagrinėtų nepriklausomas teismas, vadovaudamasis įstatymu ir protingais terminais. Kaip laikomasi asmens teisių ir pareigų, prižiūri teismai. Konstitucijoje yra nuostatos dėl teisingo teisminio nagrinėjimo ir tinkamo viešojo administravimo. Taip garantuojamas teismo procedūrų viešumas, teisė būti išklausytam ir gauti atitinkamą sprendimą bei jį apskųsti.

Aukščiausiasis Teismas ir Aukščiausiasis administracinis teismas buvo sukurti 1918 m. Atskira aukščiausių administracinių teismų grandis buvo sukurta nuo pat valstybės gyvavimo pradžios, o žemesnioji grandis, veikianti kaip regionų teismų padalinys, buvo sukurta 1955 m. Savarankiška administracinių teismų sistema sukurta 1989 m. Administracinių teismų sprendimai gali būti apskųsti Vyriausiajam administraciniam teismui.

Teisingumo institucijų sistema susideda iš bendrosios kompetencijos teismų, prokuratūros, antstolių, bausmės vykdymo institucijų ir advokatūros. Teismai, spręsdami individualias bylas, vykdo teisingumą. Teismai yra nepriklausomi ir vadovaujasi tik galiojančiais įstatymais. Tai skelbia Konstitucija. Jokios institucijos negali kištis į teismų veiklą.

Veikia trijų grandžių bendrosios kompetencijos teismų sistema. Apylinkių teismai nagrinėja civilines ir baudžiamąsias bylas. Jų sprendimai ir nuosprendžiai gali būti apskųsti apeliaciniams teismams, kurių veikla skundžiama Aukščiausiajam Teismui. Pastarojo sprendimai ir nuosprendžiai yra galutiniai ir neskundžiami.

Suomijoje veikia 63 bendrosios kompetencijos apylinkių teismai. Šie teismai sudaryti iš apylinkių teisėjų, teismams vadovauja teismų pirmininkai. Specialiais atvejais gali būti pasitelkiami tarėjai. Jie dalyvauja tam tikrose, dažniausiai – baudžiamosiose bylose. Tarėjus skiria savivaldybės tarybos ketverių metų kadencijai. Kiekvienoje savivaldybėje turi būti ne mažiau kaip du tarėjai. Jie skiriami atsižvelgiant, kad būtų atstovaujamos įvairios socialinės ir demografinės asmenų grupės. Tarėjais gali būti Suomijos Respublikos piliečiai nuo 25 iki 63 metų amžiaus. Jais neskiriami teismų ir bausmių vykdymo institucijų darbuotojai, prokurorai, advokatai ir policininkai. Prieš eidami pareigas jie prisiekia ir savo pareigas atlieka maždaug vieną mėnesį per metus. Tai atlyginamos pareigos.

Suomijoje veikia šeši apeliaciniai teismai. Tai Turku, Vaasa, Rytų Suomijos (Kuopio), Helsinkio, Kuovola ir Rovaniemi apeliaciniai teismai. Šie teismai nagrinėja skundus dėl apylinkių teismų veiklos ir vei-

kia kaip pirmosios instancijos teismai reikšmingesnėse bylose.

Pagal Konstituciją Aukščiausiasis Teismas yra galutinė instancija civilinėse, ūkinėse ir baudžiamosiose bylose. Pagrindinė šio teismo funkcija yra kurti precedentus ir nagrinėti teismų praktiką. Šiam teismui galima skųsti apylinkių ir apeliacinių teisimų sprendimus, taip pat Draudimo teismo ir Vandenų apeliacinio teismo sprendimus. Šis teismas taip pat nagrinėja skundus dėl teismo procedūrų visų lygmenų teismuose. Tam tikrais atvejais teismas veikia kaip kasacinė institucija ir atkuria teisę kreiptis į teismą.

Aukščiausiasis Teismas veikia kaip prezidento patariamoji institucija teikiant malonę, teisingumo ministrui – ekstradicijos bylose. Šis teismas gali pateikti nuomonę dėl vyriausybės priimamų sprendimų ir jos dalyvavimo teisėkūros procese. Respublikos prezidentas gali tartis su teismu dėl parlamento ir Alandų salų įstatymų leidybos asamblėjos aktų. Taip pat ir teismas savo iniciatyva gali kreiptis į šalies prezidentą dėl teisės aktų inicijavimo ir galiojančių teisės aktų keitimo.

Administraciniuose teismuose sprendžiamos administracinės bylos dėl valstybės ir savivaldybių institucijų. Pirmosios grandies administraciniai teisimai veikia teritorijose nuo vienos iki trijų savivaldybių. Šių teismų yra aštuoni: Helsinkio, Hameenlinna, Kouvola, Kuopio, Oulu, Rovaniemi, Turku ir Vaasa. Alandų salose veikia autonominis administracinis teismas, vadinamas Alandų administraciniu teismu.

Be administracinių teismų, veikia ir kiti specializuoti teismai. Tai Rinkos teismas, Darbo teismas, Draudimo teismas ir Aukštasis apkaltos teismas. Veikiantis Kalėjimų teismas nagrinėja asmenų, pripažintų recidyvistais, įkalinimo klausimus ir teismų sprendimus dėl nepilnamečių teisės pažeidėjų. Rinkos teismas yra specialusis teismas, kuris sprendžia bylas pagal Konkurencijos ribojimo aktą, Viešųjų pirkimų aktą ir Rinkos teismo procedūrų aktą. Darbo teismai, įkurti 1947 m., veikia pagal 1974 m. Darbo teismų aktą ir Kolektyvinių sutarčių įstatymą.

Aukštasis apkaltos teismas nagrinėja kaltinimus, pareikštus vyriausybės nariui, teisingumo kancleriui, parlamento ombudsmenui, Aukščiausiojo Teismo ar Aukščiausiojo administracinio teismo nariams, dėl neteisėto elgesio einant savo pareigas. Aukštajam apkaltos teismui vadovauja Aukščiausiojo Teismo pirmininkas. Teismą taip pat sudaro Aukščiausiojo administracinio teismo pirmininkas, trys vyriausieji apeliacinių teismų pirmininkai ir penki nariai, kuriuos renka parlamentas ketveriems metams. Bylą dėl vyriausybės nario neteisėto elgesio ei-

nant savo pareigas svarsto Aukštasis apkaltos teismas. Sprendimą pareikšti kaltinimą priima parlamentas, gavęs Konstitucinės teisės komiteto išvadas dėl neteisėtos ministro veiklos. Prieš priimant tokį sprendimą parlamente turi būti suteikta galimybė ministrui pasiaiškinti. Komitetas, svarstydamas tokį atvejį, sudaro kvorumą, kai dalyvauja visi jo nariai.

Suomijos Respublikos Konstituciją galimą apibūdinti kaip rašytinę kodifikuotą modernią konstituciją, pasižyminčią pagarbos žmogaus teisėms tradicija. Konstitucija yra kodifikuotas aktas, turintis 131 straipsnį, kurį sudaro 13 skyrių.

Literatūra

1. Aalto J. S. Finnish Parliamentary Ombudsman // International Handbook of the Ombudsman. Country Surveys. Caiden G. E., ed. Westport: Greenwood Press, Connecticut, 1983.
2. Hiden M. The Constitution. The Finish Legal System. Second, completely revised edition. Ed. Jaakko Uotila J., ed. Helsinki. 1985.
3. Kastari P. Finland's Guardians of the Law. The Ombudsman Citizen's Defender. Twenty-nine contributors including several Ombudsmen from thirteen different countries. Rowat D.C. ed. London, 1965.
4. Mišin A. A. Konstitucionnoje (gosudarstvennoje) pravo zarubežnych stran. Moskva: Juridičeskij Dom «Justicform», 2001.
5. www.electionworld.org

Lenkijos Respublikos 1997 m. Konstitucija

I

Į konstitucionalizmo istoriją Lenkija kartu su Lietuva įėjo su pirmąja Europoje ir antrąja pasaulyje rašytine Konstitucija, atitinkančia šiuolaikinę konstitucijos sampratą. Tiesa, 1791 m. gegužės 3 d. Valdymo įstatymas, dažniau vadinamas 1791 m. Žečpospolitos Konstitucija, galiojo labai trumpai ir neturėjo realaus poveikio valstybės raidai. Tačiau konstitucionalistus ji iki šiol domina kaip ypatingas, nors ir paradoksalus (turint minty Vidurio ir Rytų Europos šalių istorinį likimą – nuolatinius bandymus pasivyti toliau civilizacijos keliu pažengusius Vakarų kraštus[286]) politinės ir teisinės sistemos laimėjimas.

Vis dėlto šiuolaikinio Lenkijos konstitucionalizmo raidos atskaitos tašku reikėtų laikyti 1921 m. kovo 17 d. Konstituciją, pirmąją nuolatinę Konstituciją po Lenkijos nacionalinio valstybingumo atkūrimo 1918 m. Ji rėmėsi demokratinės valstybės organizacijos ir veiklos principais: tautos suverenitetu, valdžių padalijimu ir piliečių teisių užtikrinimu. Ši Konstitucija įtvirtino parlamentinę valdymo sistemą, o santykius tarp įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių modeliavo pagal Prancūzijos III Respublikos pavyzdį. Tačiau, kaip ir daugelyje kitų Vidurio ir Rytų Europos regiono šalių, parlamentinė demokratija tarpukario Lenkijoje neįsitvirtino. Seimo nesugebėjimas sudaryti stabilios daugumos, dažnos vyriausybių krizės neigiamai paveikė parlamento ir politinių partijų autoritetą. Parlamentarizmo krizė palengvino J. Piłsudskiui[287] įgyti visuomenės palaikymą ir įvykdžius perversmą perimti valstybės valdžią 1926 m. gegužę. Konstitucinė šių įvykių

---

[286] Jarašiūnas E. Žvelgiant į Lietuvos Respublikos 1992 m. Konstituciją platesniame konstitucionalizmo raidos kontekste // Jurisprudencija. 2002. T. 30(22). P. 50.

[287] Lenkijos maršalas ir politikas, vaidinęs vieną svarbiausių vaidmenų 1918 m. atkuriant Lenkijos nepriklausomybę, valstybės vadovas nuo 1918 iki 1922 m. ir nuo 1926 m. iki mirties 1935 m.

išraiška buvo Konstitucijos 1926 m. rugpjūčio 2 d. pataisa, sustiprinusi Prezidento galias. 1935 m. balandžio 23 d. buvo priimta nauja Konstitucija, įforminusi faktiškai šalyje susiklosčiusį autoritarinį politinį režimą.

Po Antrojo pasaulinio karo Lenkijoje įsitvirtinusi faktinė valdžia, nors ir neturėjo konstitucinės ir politinės legitimacijos, įvedė naują politinę tvarką. 1947 m. vasario 19 d. buvo priimta vadinamoji Mažoji Konstitucija – Konstitucinis įstatymas dėl aukščiausių Lenkijos Respublikos institucijų struktūros ir kompetencijos. Ši Konstitucija tik formaliai buvo grindžiama demokratinėmis Lenkijos parlamentarizmo tradicijomis ir valdžių padalijimo principu. Politinėje tikrovėje trūko būtinų sąlygų, kuriomis šie principai galėtų veikti – nebuvo daugiapartinės sistemos ir legalios opozicijos, įsitvirtino ir sustiprėjo vadovaujamas Komunistų partijos vaidmuo. O 1952 m. liepos 22 d. buvo priimta nauja Lenkijos valstybės (pavadintos Lenkijos Liaudies Respublika) Konstitucija, parengta pagal 1936 m. SSRS Konstitucijos (vadinamosios Stalino konstitucijos) pavyzdį. Kaip ir pastaroji, ji buvo tik pseudokonstitucija.

Žvelgiant retrospektyviai tam tikrus konstitucinio mąstymo pokyčius Lenkijoje galima pastebėti dar devintojo dešimtmečio pradžioje. Remiantis politinio pliuralizmo ir konstitucijos, kaip dokumento, ribojančio valdančiųjų veiklos laisvę ir nustatančio tam tikras valdžios ir opozicijos „žaidimo taisykles“, koncepcijomis imta formuluoti naujas konstitucines idėjas. Nors jos beveik niekaip neatsispindėjo konstitucinėse nuostatose (išskyrus 1982 m. – jau įvedus karinę padėtį – padarytas Konstitucijos pataisas, numačiusias Konstitucinio ir Valstybės Tribunolų įsteigimą), tačiau gana aiškiai rodė, kad „socialistinio konstitucionalizmo“ galimybės išseko.[288] Devintąjį dešimtmetį L. Garlickis vadina sistemos stiprėjančios erozijos laikotarpiu, kai sistemai nebegalėjo padėti nei karinė padėtis, nei vėlesni bandymai užmegzti dialogą su opozicija.[289] Seimo, Valstybės Tarybos ir vyriausybės santykių srityje tai nebuvo aiškiai matoma, tačiau institucinių konstitucingumo ir teisėtumo garantijų sistema buvo labai sustiprinta: nuo 1980 m. veikė Vyriausiasis administracinis teismas, 1985 m. buvo suformuotas Konstitucinis Tribunolas, o 1987 m. įsteigta Piliečių teisių gynėjo (ombudsmeno) tarnyba. Šių teismų jurisprudencija ir aktyvi Piliečių teisių gynėjo veikla suteikė naują prasmę Konstitucijos teisiniam vaidmeniui.

[288] Garlicki L. Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu. Wydanie 7. Warszawa, 2003. S. 15.

[289] Ten pat.

Esminį smūgį sistemai sudavė vis blogėjanti ekonominė padėtis ir didėjantis „Solidarumo“ (visuomeninio politinio judėjimo „*Solidarność*“) aktyvumas. Galiausiai valdančiosios politinės jėgos buvo priverstos sėsti su opozicija prie derybų stalo ir susitarti dėl tam tikro *modus vivendi*. 1989 m. pradžioje įvykusių vadinamojo Apskritojo stalo pokalbių metu pasiekti susitarimai padėjo esminių konstitucinės sistemos reformų politinį pamatą. Buvo sutarta surengti pirmalaikius parlamento rinkimus ir suteikti „Solidarumui“ galimybę įgyti daugumą Senate bei ribotą vietų skaičių Seime (rinkimų įstatymai užtikrino visiškai demokratinius rinkimus į Senatą, tačiau iš anksto numatė mandatų pasidalijimą Seime: 65 procentai – senosioms politinėms jėgoms ir 35 procentai – „Solidarumui“; todėl šis Seimas vadinamas „kontraktiniu Seimu“). Be to, nuspręsta pakeisti 1952 m. Konstituciją, *inter alia* atkurti prezidento instituciją ir suteikti prezidentui svarių įgaliojimų.

Valdančiųjų jėgų sumanymas išlaikyti politinę sistemą nuolaidų opozicijai kaina nepavyko. Parlamento rinkimuose 1989 m. birželį buvusi politinė sistema patyrė triuškinamą pralaimėjimą[290]. Tiesa, naujasis parlamentas, kaip ir buvo sutarta, prezidentu išrinko generolą W. Jaruzelskį, tačiau jau po šešių savaičių buvo sudaryta T. Mazowieckio vyriausybė, o tai reiškė naujo etapo Lenkijos valstybingumo istorijoje pradžią.

II

Šešiomis 1989–1992 m. priimtomis 1952 m. Konstitucijos pataisomis buvo įtvirtinti nauji valstybės organizacijos principai ir valstybės valdžios įgyvendinimo mechanizmai. Esminę reikšmę turėjo 1989 m. balandžio 7 d., 1989 m. gruodžio 29 d., 1990 m. kovo 8 d. ir 1990 m. rugsėjo 27 d. konstitucinės reformos, padėjusios demokratinės politinės santvarkos pagrindus. Svarbiausi konstitucinės, politinės ir ekonominės sistemos pokyčiai apėmė demokratinės politinės sistemos konstitucinių principų formavimą, pliuralistinės politinės sistemos ir parlamentinės demokratijos kūrimą, valstybinės administracijos decentralizaciją ir savivaldos administracijos kūrimą, taip pat esminę ekonominės santvarkos reformą.

---

[290] Jau pirmajame rinkimų ture „Solidarumo“ kandidatai iškovojo visus Apskritojo stalo susitarimu opozicijai skirtus 35 procentus mandatų į Seimą ir 99 mandatus (iš 100) į Senatą.

1989 m. balandžio 7 d. konstitucine pataisa, vadinamąja balandžio novela, atspindinčia prie Apskritojo stalo pasiektą politinį kompromisą, buvo atkurti antrieji parlamento rūmai – Senatas ir Respublikos prezidento institucija. Prezidentą šešeriems metams turėjo rinkti Nacionalinis susirinkimas.

1989 m. gruodžio 29 d. Konstitucijos pataisa iš valstybės pavadinimo buvo išmestas žodis „Liaudies“, iš Konstitucijos išbraukti vadovaujančio partijos vaidmens ir draugystės su Sovietų Sąjunga principai, taip pat beveik visa su socializmu susijusi terminologija. Lenkijos Respublika paskelbta demokratine teisine valstybe, įgyvendinančia socialinio teisingumo principus. Konstitucijoje įtvirtinta, kad valdžia priklauso Tautai, kuri ją įgyvendina per savo atstovus Seime, Senate ir nacionalinėse tarybose, taip pat referendumu. Be to, įtvirtintos labai svarbios nuostatos dėl politinio pliuralizmo, ūkinės veiklos laisvės ir nuosavybės apsaugos.

Kita esminė konstitucinė reforma įvykdyta 1990 m. kovą: decentralizuojant vietos valdymą vietoj centralizuotos nacionalinių tarybų bei valstybinės administracijos vietinių organų sistemos Konstitucijoje buvo įtvirtinti teritorinės savivaldos, kaip pagrindinės viešojo gyvenimo gminoje formos, pagrindai.

1990 m. rugsėjį buvo pakeistas Respublikos prezidento konstitucinis statusas – įtvirtinti visuotiniai, tiesioginiai prezidento rinkimai, o kadencijos terminas sutrumpintas iki penkerių metų. Tų pačių metų gruodžio mėnesį pirmuoju tiesiogiai tautos išrinktu prezidentu tapo „Solidarumo“ lyderis L. Wałęsa.

Kartu su šiomis konstitucinėmis reformomis nuo pat 1989 m. parlamente buvo pradėta rengti ir naująją Lenkijos Konstituciją. Lenkų teisinėje literatūroje *ex post* nurodoma, kad pirmieji 1989 m. išrinkto parlamento darbo metai buvo geriausias laikas priimti Konstituciją, bet tinkamas momentas buvo praleistas – padaryta daugybė klaidų, pavyzdžiui, sudarytos dvi atskiros komisijos Konstitucijos projektui parengti (Seime ir Senate) ir nenustatyta, kaip bus koordinuojamas, o vėliau apibendrinamas jų savarankiškas darbas.[291] Šių konstitucinių komisijų darbe išryškėjo skirtingos parlamento rūmų pozicijos ir galiausiai abejuose rūmuose buvo parengti atskiri, praktiškai nesuderina-

[291] Žr. Winczorek P. Uwarunkowania prac nad nową Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej // Państwo i Prawo, 1997. Nr. 11–12 (621–622). S. 5; Osiatinskyj V. Kratkaja istorija Konstitucyji // Konstitucionnoje pravo: Vostočnoevropeiskoje obozrenije, 1997. No. 3(20)/, No. 4(21). S. 54.

mi Konstitucijos projektai. Nepavykus priimti naujosios Konstitucijos 1991 m. gegužės 3 d. (per 1791 m. Žečpospolitos Konstitucijos priėmimo 200-ąsias metines), kaip iš pradžių buvo sumanyta, po 1991 m. rinkimų[292] nuspręsta reglamentuoti Konstitucijos rengimo darbą ir 1992 m. balandžio 23 d. priimtas Konstitucinis įstatymas dėl Lenkijos Respublikos Konstitucijos parengimo ir priėmimo tvarkos. Šiuo įstatymu parengti Konstitucijos projektą pavesta Konstitucinei komisijai, sudarytai iš 46 Seimo narių ir 10 senatorių. Konstituciją turėjo priimti Nacionalinis susirinkimas ir patvirtinti – referendumas.

Užtrukus Konstitucijos rengimo darbams kaip laikinas sprendimas 1992 m. spalio 17 d. buvo priimtas Konstitucinis įstatymas dėl Lenkijos Respublikos įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių tarpusavio santykių ir dėl teritorinės savivaldos, populiariai vadinamas Mažąja Konstitucija. Mažosios Konstitucijos 77 straipsnis skelbė, kad 1952 m. liepos 22 d. Konstitucija netenka galios, tačiau kartu buvo palikti galioti kai kurie 1952 m. Konstitucijos skyriai, reglamentuojantys klausimus, kurių neapėmė 1992 m. spalio 17 d. Konstitucinis įstatymas: politinės ir ekonominės sistemos pagrindus, Konstitucinio ir Valstybės Tribunolų, Aukščiausiųjų kontrolės rūmų, Piliečių teisių gynėjo, teismų ir prokuratūros statusą, pagrindines piliečių teises ir pareigas, Seimo, Senato ir prezidento rinkimų principus, valstybės herbą, spalvą, himną ir sostinę, taip pat Konstitucijos keitimo tvarką. Taigi iki 1997 m. Konstitucijos įsigaliojimo Lenkijos Respublikos „pagrindinį įstatymą“ sudarė 1992 m. balandžio 23 d. Konstitucinis įstatymas dėl Lenkijos Respublikos Konstitucijos parengimo ir priėmimo tvarkos, 1992 m. spalio 17 d. Konstitucinis įstatymas (Mažoji Konstitucija) ir 1952 m. Konstitucijos 1, 4, 7 (išskyrus 60 str. 1 d.), 8, 9 (išskyrus 94 str.), 10 ir 11 skyrių nuostatos. Šiuose konstituciniuose aktuose įtvirtinto reguliavimo vidinį prieštaringumą švelnino ir spragas pildė Konstitucinio Tribunolo jurisprudencija, kurioje remiantis demokratinės teisinės valstybės, lygybės principais ir juos interpretuojant buvo suformuluota nemažai teisinių nuostatų, vėliau tiesiogiai įtvirtintų 1997 m. Konstitucijoje (šiek tiek plačiau apie Konstitucinio Tribunolo vaidmenį formuojant konstitucinę valstybės tvarką rašoma XI skyriuje).

Dėl politinių jėgų nesutarimų naujosios Konstitucijos rengimo procesas užtruko aštuonerius metus, taigi Lenkija, pirmoji iš Sovietų Są-

[292] Kadangi 1989 m. rinkimai tik Senato atžvilgiu buvo demokratiniai, 1991 m. rudenį Seimas priėmė nutarimą surengti pirmalaikius rinkimus, suteikiančius parlamentui iš tiesų demokratinę legitimaciją.

jungos įtakos sferoje buvusių šalių pradėjusi konstitucinės sistemos demokratines reformas, Konstituciją priėmė viena paskutiniųjų – ji aplenkė tik Vengriją ir Albaniją. Tai lėmė daugelis priežasčių. Iš pradžių politinio konflikto priežastis buvo abejonės dėl 1989 m. išrinkto Seimo nepakankamos legitimacijos Konstitucijai priimti, o ne pats jos turinys. Be to, pripažįstama, jog esminė klaida buvo ta, kad Konstitucijos rengimo darbas neatskirtas nuo einamosios politikos. W. Osiatyńskis pažymi, kad valstybės demokratizacijos ir perėjimo prie rinkos ekonomikos procesai ėmė trukdyti rengti Konstituciją.[293] Naujosios politinės partijos netrukus suvokė, kad Konstitucijos rengimo procesu galima pasinaudoti siekiant savo momentinių politinių tikslų. Nesibaigiantys ginčai vyko ir tarp valstybės valdžios institucijų, kurios siekė išlaikyti ir išplėsti savo įgaliojimus. 1989–1991 m. ypač įtempti buvo Seimo ir Senato santykiai. Beveik visą Konstitucijos rengimo laiką truko prezidento konfliktai su Seimu ir premjeru, o A. Kwaśniewskiui pakeitus prezidento poste L. Wałęsą kilo didelių nesutarimų tarp Nacionalinio susirinkimo ir neparlamentinės opozicijos. Visos šios „politinės komplikacijos“ labai sunkino Konstitucinės komisijos darbą rengiant Konstitucijos tekstą pagal septynis skirtingus Nacionaliniam susirinkimui pateiktus projektus. Diskusija dėl Konstitucijos nebuvo tik konkrečių straipsnių ir nuostatų svarstymas (nors ir dėl jų vyko aštri polemika) – ji įgavo konceptualų, ideologinį pobūdį ir, P. Spiewako žodžiais tariant, sukosi aplink tokius klausimus kaip „kas yra Lenkija?“ ir „kokią Lenkiją sukurti turi būti mūsų tikslas?“.[294]

Vis dėlto daugiausia diskusijų kėlė trys klausimai. Pirmasis – Respublikos prezidento statusas ir vaidmuo valdžių sistemoje. Baimindamasi L. Wałęsai suteikti reikšmingus įgaliojimus Kairiųjų demokratų sąjungos ir Lenkijos liaudies partijos dauguma siekė smarkiai apriboti prezidentūros vaidmenį. Kai galiausiai pavyko su opozicija pasiekti kompromisą, reiškiantį aiškų prezidento galių susilpninimą, L. Wałęsa nebuvo perrinktas antrajai kadencijai. Tai labai atšaldė Kairiųjų demokratų entuziazmą silpnos prezidentūros klausimu, tačiau buvo jau per vėlu iš esmės keisti Konstitucijos projektą. Antra esmine problema tapo socialinių teisių apimtis, jų užtikrinimo ribos – šiose diskusijose susidūrė liberalioji koncepcija ir valstybės vaidmenį pabrėžianti

[293] Osiatinskyj V. Kratkaja istorija Konstitucyji // Konstitucionnoje pravo: Vostočnoevropeiskoje obozrenije. 1997. No. 3(20), No. 4(21). S. 54.

[294] Spievak P. Borba za Konstituciju // Konstitucionnoje pravo: Vostočnoevropeiskoje obozrenije. 1997. No. 3(20), No. 4(21). S. 76.

pozicija. Trečią grupę klausimų, dėl kurių kilo bene aštriausi nesutarimai, virtę debatais dėl Konstitucijos vertybinio turinio, sudarė Katalikų bažnyčios statusas valstybėje ir nuostatos dėl sąžinės bei tikėjimo laisvės.[295]

1997 m. sausio 16 d. Konstitucinė komisija, rengusi Konstitucijos projektą, baigė savo darbą. Lenkijos Respublikos Konstitucija Nacionaliniame susirinkime buvo priimta 1997 m. balandžio 2 d., tų pačių metų gegužės 25 d. ji buvo patvirtinta Tautos referendumu ir spalio 17 d. įsigaliojo. Galima sakyti, jog 1997 m. Konstitucija susumavo nuo 1989 m. laipsniškai įvykdytas konstitucinės santvarkos reformas, iš esmės nekeisdama iki to laiko susiklosčiusios valstybės institutų sistemos, tačiau įdiegė ir labai reikšmingų naujovių.

III

Lenkijos Respublikos 1997 m. Konstitucija daugeliu atžvilgių yra tipiška Vidurio ir Rytų Europos regiono posocialistinės valstybės Konstitucija – su kitų šio regiono valstybių konstitucijomis ją sieja daug bendrų bruožų tiek turinio, tiek reguliavimo stiliaus požiūriu. Pagarbos žmogaus teisėms ir laisvėms akcentavimas bei išsamus jų išdėstymas, konstitucinis politinio pliuralizmo ir politinių partijų veiklos, žiniasklaidos priemonių veiklos, rinkos ūkio ir nuosavybės santykių apsaugos reglamentavimas, teisinės valstybės, valdžių padalijimo principų ir kitų doktrininių dalykų tiesioginis formulavimas Konstitucijos tekste – visi šie Vidurio ir Rytų Europos valstybių konstitucijų ypatumai[296] būdingi ir Lenkijos Respublikos Konstitucijai. Racionalizuoto parlamentinio valdymo sistema, europinis konstitucinės justicijos modelis, vietos savivaldos, valstybės kontrolės, viešųjų finansų principų konstitucionalizavimas, konstitucinis tarptautinės teisės prioriteto nacionalinių įstatymų atžvilgiu įtvirtinimas, vadinamoji „europinė išlyga“, sudaranti konstitucines prielaidas integruotis į Europos Sąjungą, – tai taip pat viso regiono konstitucionalizmo raidai būdingas tendencijas atspindintys Lenkijos konstituciniai sprendimai.

---

[295] Žr. Garlicki L. Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu. Wydanie 7. Warszawa, 2003. S. 26; Osiatinskyj V. Geremek B. O konstitucionnom processe v Polše // Konstitucionnoje pravo: Vostočnoevropeiskoje obozrenije, 1995. No. 1(10). S. 6.

[296] Plačiau apie tai žr.: E. Jarašiūnas. Žvelgiant į Lietuvos Respublikos 1992 m. Konstituciją platesniame konstitucionalizmo raidos kontekste // Jurisprudencija. 2002. T. 30(22). P. 47–58.

Kartu Lenkijos Respublikos Konstitucija išsiskiria išsamiu daugelio valstybės ir visuomenės veiklos sričių reglamentavimu. Ją sudaro preambulė (tiesa, Konstitucijos tekste ši įžanginė dalis niekaip neįvardyta) ir 243 straipsniai, suskirstyti į 13 skyrių. Didžiausi yra skyriai, skirti valstybės santvarkos principams, žmogaus ir piliečio laisvėms, teisėms bei pareigoms (atitinkamai I ir II skyriai). Gana originalus, pirmas tokio pobūdžio Lenkijos konstitucionalizmo istorijoje Konstitucijos sprendimas yra jos III skyrius „Teisės šaltiniai“, kuriame įtvirtintas norminių aktų hierarchijos ir priėmimo procedūrų reglamentavimas, vertintinas kaip svarbi teisėtumo garantija. Kiti skyriai skirti atskiroms valstybės institucijoms: Seimui ir Senatui, Prezidentui, Ministrų Tarybai ir vyriausybės administracijai, teismams ir tribunolams, valstybės kontrolės ir teisės apsaugos institucijoms – Aukščiausiesiems kontrolės rūmams ir Piliečių teisių gynėjui, Nacionalinei radijo ir televizijos tarybai. Konstitucijos VII skyriuje įtvirtinti teritorinės savivaldos pagrindai, X skyrius skirtas viešiesiems finansams. Originaliu lenkiškojo konstitucinio patyrimo laimėjimu galima laikyti Konstitucijos XI skyrių, reglamentuojantį tris nepaprastųjų padėčių rūšis, – viešojo gyvenimo demokratinių pradų galimų apribojimų skirtinga apimtis čia siejama su iš esmės tarpusavyje besiskiriančiomis faktinėmis situacijomis. XII skyriuje nustatyta Konstitucijos keitimo tvarka, o XIII skyriuje įtvirtintos pereinamosios ir baigiamosios nuostatos reglamentuoja Konstitucijos įsigaliojimo tvarką.

Lenkų teisinėje literatūroje 1997 m. Konstitucija neretai kritikuojama dėl deklaracijų ir ketinimų gausos, taip pat dėl smulkmeniškumo reguliuojant kai kuriuos klausimus, kai užtektų nukreipimo į paprastus įstatymus.[297] Tokio „persistengimo“ pavyzdžiu galėtų būti Konstitucijos 18 straipsnis, įtvirtinantis santuokos, kaip moters ir vyro sąjungos, apibrėžimą. Kita vertus, minėtos Konstitucijos savybės gali būti nulemtos tam tikrų politinių ir socialinių realijų ar patirčių. Kaip pavyzdį galima paminėti tam tikrą „dvigubą garantiją“, susijusią su politiniais partiniais santykiais: Konstitucija leidžia kurtis tik demokratinio pobūdžio politinėms partijoms (11 str. 1 d.), tačiau dar papildomai uždraudžia politines partijas bei kitas organizacijas, savo programose besivadovaujančias totalitariniais nacizmo, fašizmo ir komunizmo veiklos metodais bei praktika (13 str.).

---

[297] Žr. Osiatinskyj V. Kratkaja istorija Konstitucyji // Konstitucionnoje pravo: Vostočnoevropeiskoje obozrenije. 1997. No. 3(20), No. 4(21). S. 52; Winczorek P. Uwarunkowania prac nad nową Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej // Państwo i Prawo, 1997. Nr. 11–12 (621–622). S. 12.

IV

Konstitucijos I skyriuje „Respublika“ įtvirtinti pagrindiniai valstybės ir visuomenės santvarkos bei jų tarpusavio santykių principai. Lenkijos Respublika apibūdinama kaip bendras visų piliečių gėris, kaip demokratinė teisinė valstybė, įgyvendinanti socialinio teisingumo principus.

Konstitucijos 4 straipsnis skelbia, kad Lenkijos Respublikoje aukščiausia valdžia priklauso Tautai; Tauta įgyvendina valdžią per savo atstovus arba tiesiogiai. Kalbant apie konstitucinį Tautos suvereniteto principą pažymėtina, kad rengdamasi narystei Europos Sąjungoje Lenkija konstituciškai įtvirtino ir vadinamąją „europinę išlygą“, leidžiančią apriboti suverenumą. Konstitucijos 90 straipsnyje numatyta, kad Lenkijos Respublika tarptautinės sutarties pagrindu gali perduoti tarptautinei organizacijai arba tarptautinei institucijai valstybės valdžios institucijų kompetenciją tam tikrais klausimais. Kadangi tai gali būti labai reikšmingi valstybei klausimai, Konstitucija nustato gana griežtus tokios tarptautinės sutarties sudarymo reikalavimus. Pirma, įstatymą, kuriuo būtų išreikštas sutikimas ratifikuoti tokią tarptautinę sutartį, Seimas ir Senatas gali priimti dviejų trečdalių balsų dauguma, dalyvaujant ne mažiau kaip pusei įstatymo nustatyto kiekvienų parlamento rūmų narių skaičiaus, taigi šiuo atveju Konstitucija reikalauja didesnės balsų daugumos nei Konstitucijos pataisoms priimti. Antra, Seimas gali nutarti, kad dėl sutikimo ratifikuoti tokią sutartį turi būti sprendžiama visos šalies referendumu. Trečia, tiek įstatymas, kuriuo išreiškiamas sutikimas ratifikuoti tokią tarptautinę sutartį, tiek ir pati sutartis gali būti ginčijami Konstituciniame Tribunole jų atitikties Konstitucijai požiūriu.

Konstitucijoje įtvirtinta, kad Lenkijos Respublika saugo nepriklausomybę ir savo teritorijos neliečiamumą, užtikrina žmogaus ir piliečio laisves bei teises ir piliečių saugumą, saugo nacionalinį paveldą ir užtikrina aplinkos apsaugą vadovaudamasi tolygios plėtros principu. Konstitucija apibrėžiama kaip aukščiausia Lenkijos Respublikos teisė, jos nuostatos taikomos tiesiogiai, jeigu pačioje Konstitucijoje nėra nustatyta kitaip. Valstybės santvarka grindžiama įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės valdžių atskyrimu ir pusiausvyra.

Pagrindiniai teritorinės sandaros principai įtvirtinti Konstitucijos I skyriuje, o išsamiau vietos savivaldos klausimai reglamentuojami VII skyriuje. Lenkijos Respublika yra unitarinė valstybė. Konstitucija įtvir-

tina viešosios valdžios decentralizavimo principą ir užtikrina teritorinės savivaldos vienetų teises. Savivaldos bendriją pagal Konstituciją sudaro visi pagrindinio teritorinio suskirstymo vieneto – gminos, taip pat kitų įstatymais nustatytų vienetų gyventojai. Valstybės ir teritorinės savivaldos santykiams esminę reikšmę turi subsidiarumo principas, įtvirtintas Konstitucijos preambulėje ir 163 straipsnyje bei 164 straipsnio 3 dalyje.

Vietos savivaldos klausimai susiję su bendresnio pobūdžio problema – visuomenės ir valstybės tarpusavio santykių ir visuomenės autonomijos nuo perdėto valstybės kišimosi garantijomis. Be jau minėto subsidiarumo principo, visuomenės autonomiją saugo ir kitos Konstitucijos nuostatos, ypač I skyriaus nuostatos, užtikrinančios pilietinės visuomenės institutų – politinių partijų, profesinių sąjungų, kitų savanoriškų susivienijimų ir fondų, žiniasklaidos priemonių steigimo ir veiklos laisvę.

Visuomenės autonomijos problema yra susijusi su valstybės ir bažnyčios tarpusavio santykių reguliavimu. Lenkijos Konstitucijos kūrėjai šiems klausimams suteikė aukštą konstitucinį rangą, reglamentuodami juos Konstitucijos I skyriuje, įtvirtinančiame valstybės santvarkos principus. Šiame straipsnyje jau buvo užsiminta, kad rengiant Konstituciją bene labiausiai diskutuojama buvo krikščioniškųjų vertybių ir Katalikų bažnyčios vietos teisinėje sistemoje klausimu. Kaip pažymi P. Spiewakas, dešinieji politikai įsitikinę, jog komunizmo laikotarpiu Lenkija išgyveno Bažnyčios dėka ir tai yra gana svarbi priežastis, kad ypatingi jos nuopelnai būtų pripažinti įtvirtinant „ypatingą“ jos statusą šalyje po 1989 m.[298] Konstitucijos projektą rengusi Konstitucinė komisija ieškojo kompromisinių formuluočių, paeiliui atsisakydama valstybės ir bažnyčios atskyrimo, valstybės pasaulietiškumo, galiausiai ir jos religinio pasaulėžiūrinio neutralumo principų įtvirtinimo Konstitucijoje. Nors dauguma Konstitucinės komisijos narių pritarė valstybės ir bažnyčios atskyrimo principui, tačiau dėl jo norminės išraiškos nuomonės smarkiai skyrėsi.[299] Taigi valstybės ir bažnyčių tarpusavio santykių konstitucinis įtvirtinimas yra ilgų kompromiso paieškų rezultatas. Konstitucijos 25 straipsnis skelbia, kad bažnyčios ir kitos tikėjimo organizacijos yra lygiateisės, viešoji valdžia yra nešališka religinių, pa-

[298] Spievak P. Borba za Konstituciju // Konstitucionnoje pravo: Vostočnoevropeiskoje obozrenije. 1997. No. 3(20), No. 4(21). S. 77.

[299] Pietrzak M. Stosunki państwo – kościół w nowej Konstytucji // Państwo i Prawo. 1997. Nr. 11–12 (621–622). S. 176, 178.

saulėžiūros ir filosofinių įsitikinimų klausimais užtikrindama jų raiškos laisvę viešajame gyvenime, o valstybės ir bažnyčių bei kitų tikėjimo organizacijų santykiai grindžiami pagarba jų autonomijai, abipuse nepriklausomybe ir bendradarbiavimu žmogaus labui ir bendram labui.

Į Konstitucijos formuluotes, susijusias su tikėjimo dalykais, lenkų teisinėje literatūroje reaguojama gana emocingai. Vieni autoriai teigia, kad pasaulietinis įstatymų leidėjas viršijo savo kompetenciją preambulėje bandydamas apibrėžti Dievo sampratą ir siedamas jį su tam tikromis vertybėmis[300], kiti apskritai abejoja, ar preambulėje kalbama apie krikščionių, ar apie filosofų, gal net masonų dievą[301]. Be to, kai kuriems autoriams interpretacinių abejonių kelia piliečių skirstymas į tikinčiuosius ir netikinčiuosius, taip pat krikščioniškojo Tautos palikimo ir žmogiškųjų vertybių formuluočių derinys preambulėje, tarsi preziumuojantis didelius krikščioniškųjų ir žmogiškųjų vertybių skirtumus. Kritikuojamas ir bažnyčių diferencijavimas įtvirtinant, kad valstybės santykiai su Katalikų bažnyčia ir kitomis bažnyčiomis bei tikėjimo organizacijomis nustatomi skirtingais būdais.[302]

Konstitucijos I skyriuje taip pat įtvirtinti Lenkijos socialinės ir ekonominės sistemos pagrindai. Lenkijos Respublikos ekonominės santvarkos pagrindas – socialinis rinkos ūkis, pagrįstas ūkinės veiklos laisve, privačia nuosavybe ir solidarumu, socialinių partnerių dialogu bei bendradarbiavimu. Šiame skyriuje nustatyti ir ginkluotųjų pajėgų uždaviniai, įtvirtintas jų politinis neutralumas ir civilinė kontrolė.

V

Lenkijos Konstitucijos preambulėje skelbiama, kad vienas svarbiausių šios Konstitucijos priėmimo tikslų yra siekis garantuoti piliečių teises, ir visi, taikysiantys šią Konstituciją, kviečiami saugoti prigimtinį žmogaus orumą bei jo teisę į laisvę. Nemažai nuostatų, susijusių su žmogaus teisėmis, yra ir Konstitucijos I skyriuje, apibrėžiančiame bendrą valstybės charakteristiką. Žmogaus ir piliečio laisvių ir teisių užtikrinimas Konstitucijos 5 straipsnyje minimas tarp pagrindinių vals-

---

[300] Pietrzak M. Stosunki państwo – kościół w nowej Konstytucji // Państwo i Prawo. 1997. Nr. 11–12 (621–622). S. 176, 178.

[301] Spievak P. Borba za Konstituciju // Konstitucionnoje pravo: Vostočnoevropeiskoje obozrenije. 1997. No. 3(20), No. 4(21). S. 78.

[302] Pietrzak M. Stosunki państwo – kościół w nowej Konstytucji // Państwo i Prawo. 1997. Nr. 11–12 (621–622). S. 179–180.

tybingumo tikslų. Be to, kai kurie šiame skyriuje įtvirtinti valstybės organizacijos principai yra tiesiogiai susiję su žmogaus ir piliečio teisėmis, pavyzdžiui: politinis ir socialinis pliuralizmas (11 ir 12 str.), žiniasklaidos priemonių laisvė (14 str.), nuosavybės ir ūkinės veiklos laisvės apsauga (21 ir 22 str.), valstybės pareiga saugoti ir globoti šeimą (18 str.), valstybės nešališkumas religinių ir pasaulėžiūros įsitikinimų klausimais, valstybės ir bažnyčių autonomijos bei abipusės nepriklausomybės principai (25 str.).

Konstitucijos II skyrius, skirtas asmens teisiniam statusui, yra vienas plačiausių Konstitucijos skyrių. Jį sudaro bendruosius principus įtvirtinantis poskyris, trys poskyriai, reglamentuojantys atskiras teisių grupes, taip pat teisių ir laisvių garantijoms bei asmens konstitucinėms pareigoms skirti poskyriai. Atsižvelgiant į šiuolaikines konstitucionalizmo ir tarptautinės žmogaus teisių apsaugos tendencijas Lenkijos Konstitucijoje įtvirtintas platus teisių ir laisvių katalogas, apimantis absoliučią vadinamųjų „trijų kartų“ teisių daugumą.

Konstitucijos II skyriaus poskyryje „Bendrieji principai“ įtvirtintos trys pamatinės idėjos, apibrėžiančios visą teisių ir laisvių sistemą: žmogaus orumo, laisvės ir lygybės principai – visi tiesiogiai susiję su prigimtinių teisių idėja. Konstitucijos 30 straipsnis skelbia, kad prigimtinis ir neatimamas žmogaus orumas yra žmogaus ir piliečio laisvių ir teisių šaltinis; jis neliečiamas, o jį gerbti ir saugoti yra viešosios valdžios pareiga. Konstitucija deklaruoja laisvą asmens statusą įtvirtindama, jog niekas negali būti verčiamas daryti to, ko jo neįpareigoja teisė. Galimybės įstatymu nustatyti konstitucinių teisių ir laisvių apribojimus reglamentuojamos Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos pavyzdžiu, papildomai įtvirtinant reikalavimą, kad šiais apribojimais negali būti pažeista laisvių ir teisių esmė. Principas, jog teisės požiūriu visi yra lygūs, Lenkijos Konstitucijoje siejamas su draudimu diskriminuoti asmenis dėl bet kurios priežasties.

Šiame straipsnyje jau buvo užsiminta, kad rengiant Konstituciją karštos diskusijos vyko dėl ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių katalogo įtvirtinimo Konstitucijoje. Galutinis sprendimas yra kompromisinio pobūdžio. Daugeliui poskyrio apie socialines teises nuostatų buvo suteikta ne subjektinių teisių, o valstybės politikos principų forma, kai kurios teisės pripažintos tik piliečiams (pvz., teisė į socialinę saugą nedarbingumo dėl ligos ar invalidumo atveju ir sulaukus pensinio amžiaus; teisė gauti medicinos pagalbą, finansuojamą iš viešųjų

lėšų), susilpninta kai kurių teisių tiesioginio taikymo galimybė. Tai sukūrė ne visiškai aiškią sistemą, kurioje riba tarp asmens teisių ir valstybės politikos principų kartais sunkiai įžvelgiama.

L. Garlickis pažymi, kad Konstitucijos nuostatos apie socialines teises buvo kuriamos turint mintyje, jog egzistuoja Konstitucinis Tribunolas. Turėjo įtakos ir nuolatiniai būgštavimai, kad jeigu konstitucinės normos apie socialines teises „nueis per toli“, tai kreipimaisi į teismus reikalaujant jas vykdyti gali sukelti valstybės finansų „griūtį“. L. Garlickis vadina tai negatyviuoju Tribunolo veiklos poveikiu, lėmusiu kuklesnes ir realistiškesnes konstitucines socialinių teisių formuluotes.[303] Šiame kontekste paminėtina, kad Konstitucija leidžia Konstituciniam Tribunolui iki 18 mėnesių atidėti terminą, kai norminis aktas, pripažintas prieštaraujančiu Konstitucijai, neteks privalomosios galios. Šios konstitucinės nuostatos paskirtis – užkirsti kelią neigiamoms pasekmėms, susijusioms su biudžete nenumatytomis finansinėmis išlaidomis, tačiau kartu tokia Tribunolo teisė, kaip pažymi C. Kosikowskis, sudaro galimybę sprendžiant atitikties Konstitucijai klausimą atmesti skrupulus, susijusius su rūpesčiu dėl valstybės finansų.[304]

Kalbant apie Lenkijos Konstitucinio Tribunolo poziciją socialinių teisių klausimu pažymėtina, kad jis linkęs pripažinti įstatymų leidėjo laisvę reguliuoti socialinius reikalus, ypač jei tai daroma įgyvendinant plataus masto reformas. Tačiau Konstitucinio Tribunolo jurisprudencijoje nurodomos ir šios laisvės ribos pabrėžiant būtinybę išsaugoti konkrečios teisės esmę ir minimalų turinį. Be to, iš įstatymų leidėjo reikalaujama paisyti „korektiškos teisėkūros“ taisyklių, būtent – įstatymo grįžtamosios galios draudimo ir reikalavimo užtikrinti būtiną *vacatio legis*. L. Garlickis apibendrina, kad Tribunolo sprendimai paprastai grindžiami ne tiek konkrečiomis nuostatomis, reglamentuojančiomis vienas ar kitas socialines teises, kiek bendrais konstituciniais principais – pirmiausia teisinės valstybės principu (ir visais iš jo išvedamais principais, ypač įgytų teisių apsaugos reikalavimu) ir lygybės principu.[305]

Konstitucinio Tribunolo požiūrį į Konstitucijoje įtvirtintas sociali-

---

[303] Garlicki L. Polskij Konstitucionyj Tribunal i socialnyje prava // Konstitucionnoje pravo: Vostočnoevropeiskoje obozrenije. 2000. No. 1(30). S. 159.

[304] Kosikowski C. Gospodarka i finanse publiczne w nowej Konstytucji // Państwo i Prawo. 1997. No. 11–12 (621–622). S. 158.

[305] Garlicki L. Polskij Konstitucionyj Tribunal i socialnyje prava // Konstitucionnoje pravo: Vostočnoevropeiskoje obozrenije, 2000. No. 1(30). S. 161.

nes teises galima pailiustruoti ištrauka iš 1999 m. birželio 22 d. sprendimo K 5/99: „Konstitucijos kūrėjas socialinės saugos apimtį ir formas paliko nustatyti paprastam įstatymui. Taigi konstitucinis reguliavimas pabrėžia plačią veiksmų laisvę, paliktą parlamentui teisės į socialinę saugą įgyvendinimo srityje. Įstatymų leidėjas turi pasirinkti sprendimus, kurie jam atrodys optimalūs piliečių poreikių ir šalies ekonominės plėtros reikalavimų požiūriu“.[306] Kartu Tribunolas pažymėjo, kad įstatymų leidėjo laisvė nėra beribė, kad įstatymu nustatant socialinės saugos apimtį negali būti pažeista šios teisės esmė ir kad įstatymas, reglamentuojantis išmokų dydžio nustatymo būdą, asmenims, turintiems teisę jas gauti, turi užtikrinti pragyvenimo minimumą atitinkančias išmokas, kad būtų patenkinti būtiniausi jų poreikiai.[307]

Papildoma visuomenės socialinio saugumo garantija yra Konstitucijos 2 straipsnyje įtvirtinta nuostata, kad Lenkijos Respublika įgyvendina socialinio teisingumo principus. Nuo 1989 m. šis principas buvo daugelio Konstitucinio Tribunolo sprendimų pagrindas.

Su valstybės uždaviniais socialinėje ir ekonominėje srityse susijusios ir Konstitucijos nuostatos, skirtos valstybės finansams. Konstitucija neapsiriboja centrinio banko nepriklausomybės institucinių prielaidų sukūrimu – 216 straipsnio 5 dalis nustato viršutinę valstybės skolos ribą (trys penktadaliai metinio BVP vertės). Ši nuostata įtvirtina atitinkamą valstybės kišimosi ir nesikišimo pusiausvyrą.

Kaip jau minėta, atskiras Konstitucijos poskyris yra skirtas žmogaus teisių ir laisvių apsaugos priemonėms. Konstitucinis teisių ir laisvių garantijų įtvirtinimas – naujovė Lenkijos konstitucinėje praktikoje. Pagrindinė žmogaus teisių apsaugos garantija yra teisė į teisminę gynybą, Konstitucijos 45 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta kaip viena iš asmeninių žmogaus teisių ir sustiprinta 77 straipsnio 2 dalyje *expressis verbis* suformuluotu draudimu įstatymu užkirsti teisminį kelią pažeistoms laisvėms ir teisėms apginti. Konstitucija taip pat įtvirtina kiekvieno asmens teisę į žalos, padarytos neteisėtais viešosios valdžios institucijos veiksmais, atlyginimą, teisę apskųsti pirmosios instancijos priimtus sprendimus, teisę kreiptis į Piliečių teisių gynėją.

Viena svarbiausių 1997 m. Konstitucijos naujovių, skirtų konstitucinių teisių apsaugai, yra individualaus konstitucinio skundo institu-

---

[306] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99. – http://www.trybunal.gov.pl.

[307] Ten pat.

tas. Konstitucijos 79 straipsnis nustato, kad kiekvienas, kieno konstitucinės laisvės arba teisės buvo pažeistos, turi teisę įstatymo nustatytais pagrindais kreiptis į Konstitucinį Tribunolą su skundu dėl įstatymo arba kito norminio akto, kuriuo remdamasis teismas ar viešojo administravimo institucija priėmė galutinį sprendimą dėl jo laisvių ar teisių arba jo pareigų, įtvirtintų Konstitucijoje, atitikties Konstitucijai. Taigi Lenkijos Konstitucijos kūrėjai pasirinko vadinamąją „siaurąją“ konstitucinio skundo koncepciją, pagal kurią konstitucinis skundas gali būti paduodamas tik dėl teisės normos, sudarančios konkretaus sprendimo pagrindą, atitikties Konstitucijai. Šiuo atveju konstitucinių skundų nagrinėjimas visuomet įgauna normų kontrolės pobūdį. Pagal šią koncepciją (kitaip nei pagal platesniąją sampratą, kuria remiasi konstitucinio skundo institutas Vokietijoje ar Ispanijoje) pats sprendimas, kuriuo pažeistos konstitucinės asmens teisės, negali būti kvestionuojamas. Kitaip tariant, konstitucinis skundas negali būti grindžiamas tuo, kad priimant sprendimą buvo pažeistos Konstitucijoje įtvirtintos pareiškėjo procesinės teisės (pvz., teisė į gynybą) arba kad teismo sprendimas pagrįstas neteisingu, t. y. prieštaraujančiu Konstitucijai, įstatymo aiškinimu ar pan.

Konstitucijos poskyryje apie teisių ir laisvių apsaugos priemones įtvirtinti teisiniai institutai nesudaro baigtinio šių priemonių katalogo – prie jų galima priskirti ir Vaiko teisių gynėjo instituciją, kiekvieno asmens teisę teikti peticijas, pasiūlymus ir skundus, taip pat asmenų, kuriems atimta laisvė, teisių garantijas ir kt.

VI

Kaip jau minėta, Lenkijos Respublikos Konstitucijoje tiesiogiai įtvirtinta, kad valstybės santvarka grindžiama įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės valdžių atskyrimu ir pusiausvyra. Įstatymų leidžiamąją valdžią įgyvendina Seimas ir Senatas, vykdomąją valdžią – Lenkijos Respublikos prezidentas ir Ministrų Taryba, teisminę valdžią – teismai ir tribunolai.

Atsižvelgiant tiek į 1921 m. Lenkijos Konstitucijos tradiciją, tiek ir į po 1989 m. susiklosčiusią valstybinio gyvenimo praktiką, 1997 m. Konstitucijoje buvo išlaikyta parlamentinė valdymo sistema: vykdomoji valdžia organizuota remiantis dualizmo principu (prezidentas ir Ministrų Taryba, vadovaujama Ministrų Tarybos pirmininko); vyriausybė (ir atskiri ministrai) politiškai atsako Seimui; prezidentas neturi įgalioji-

mų, kurie leistų jam perimti vadovavimą vyriausybės veiklai. Vis dėlto tai nėra gryna parlamentinio valdymo forma, nes joje yra bent vienas prezidentinei sistemai būdingas atributas – visuotiniai prezidento rinkimai.

1997 m. Konstitucijoje įtvirtinta valdymo sistema lenkų teisinėje literatūroje įvardijama kaip modifikuotas (racionalizuotas) parlamentarizmas.[308] Nors Konstitucijos 10 straipsnyje skelbiama, kad santykiai tarp įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių grindžiami tarpusavio pusiausvyra, kitos konstitucinės nuostatos neabejotinai „stipresnį" vaidmenį teikia parlamentui, o jo viduje – Seimui. Tačiau racionalizuoto modelio esmė yra ta, kad realus parlamento vaidmuo priklauso nuo jo pajėgumo sudaryti stabilią daugumą, sugebančią suformuoti ir remti vyriausybę. Kol tokia dauguma egzistuoja, racionalizuojantys sistemos elementai gali būti bemaž nepastebimi. Taigi jei Seimas sugeba sudaryti stabilią daugumą, jam tenka pagrindinės vadovaujančios jėgos šalyje vaidmuo. Stabili parlamentinė dauguma gali veikti net ir būdama opozicinė prezidento atžvilgiu. Tačiau kuo silpnesnės ir nepatvaresnės parlamentinės koalicijos, tuo stipresnė tampa prezidento pozicija. Skilus parlamentinei koalicijai padidėja politinis prezidento vaidmuo ir jo, kaip valstybės valdžios tęstinumo garanto, įgaliojimai politinio arbitravimo srityje.

Siekiant užtikrinti didesnį vyriausybės stabilumą Konstitucijoje įtvirtintas tipiškas racionalizuotos parlamentinės sistemos atributas – konstruktyvusis nepasitikėjimo votumas, kai nepasitikėjimas vyriausybe gali būti pareikštas tik kartu nurodant naują premjerą. Be to, Konstitucijoje numatyta ne tik visos vyriausybės, bet ir atskirų ministrų politinė atsakomybė, taip pat sustiprinta premjero pozicija (dėl šios aplinkybės P. Sarneckis pažymi Lenkijos konstitucinę sistemą esant panašią į „kanclerio" valdymo sistemą[309]).

---

[308] Garlicki L. Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu. Wydanie 7. – Warszawa. 2003. S. 77; Mojak R. Zasada parlamentarnego systemu rządów. – Skrzydło W. (red.). Polskie prawo konstytucyjne. Lublin, 1997. S. 157; Borkowski T. System rządów w nowej Konstytucji // Państwo i Prawo, 1997. Nr. 11–12 (621–622). S. 85; Balicki R. Uprawnienia Prezydenta w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zagadnienia podstawowe // Przegląd Prawa i Administracji. – Wrocław. 1998. Tom XL. S. 26.

[309] Sarnecki P. Introductory Remarks // Polish Constitutional Law. The Constitution and Selected Statutory Materials. Warsaw, Bureau of Research Chancellery of the Sejm. 2000. S. 18.

VII

Įstatymų leidžiamąją valdžią Lenkijos Respublikoje įgyvendina dvejų rūmų parlamentas, kurį sudaro Seimas (žemieji rūmai) ir Senatas (aukštieji rūmai). Seimą sudaro 460 deputatų, Senatą – 100 senatorių. Rinkimai į Seimą yra visuotiniai, lygūs, tiesioginiai, proporciniai ir vyksta slaptu balsavimu. Tuo tarpu rinkimų į Senatą atveju Konstitucija nereikalauja laikytis lygybės principo, joje taip pat nėra įtvirtinta rinkimų sistema. Seimas ir Senatas renkami ketverių metų kadencijai.

Konstitucija įtvirtina parlamento nario laisvo mandato principą, taip pat kitas tinkamo parlamentarų funkcijų įgyvendinimo garantijas: parlamentinį imunitetą, parlamentaro mandato nesuderinamumą su kitomis valstybinėmis funkcijomis, draudimą užsiimti ūkine veikla, teikiančia naudos iš Valstybės iždo ar teritorinės savivaldos turto, bei draudimą įsigyti tokį turtą.

Konstitucija suteikia Seimui „stipresniųjų“ rūmų statusą. Tai galima pastebėti jau bendroje charakteristikoje, pateiktoje Konstitucijos 95 straipsnyje, iš kurio išplaukia, kad įstatymų leidžiamoji valdžia pavedama Seimui ir Senatui drauge, tačiau vyriausybės veiklos kontrolė yra Seimo prerogatyva. Lenkijos Konstitucinio Tribunolo 1999 m. vasario 23 d. sprendime K 25/98 pažymima, kad „1997 m. Konstitucija išlaikė nesimetriškos dvejų rūmų sistemos modelį“.[310] Doktrinoje savo ruožtu kalbama apie parlamento rūmų nelygiavertiškumą ir „funkcinio“ pobūdžio bikameralizmą, reiškiantį, kad pagrindinės parlamento funkcijos sutelkiamos Seime, o Senato įgaliojimai, P. Sarneckio žodžiais tariant, „telpa vadinamajame „refleksijos rūmų“ modelyje“.[311] Jo nuomone, Senato paskirtis – užkirsti kelią žalingam skubėjimui, įstatymų leidybos procese kelti ir nagrinėti papildomus argumentus, į kuriuos neatsižvelgė Seimas, o tada pateikti juos „tikrajam įstatymų leidėjui“. Senato veikloje politiniai aspektai turėtų būti ne tokie ryš-

---

[310] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 1999 r., sygn. K 25/98. – http://www.trybunal.gov.pl.

[311] Garlicki L. Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu. Wydanie 7. – Warszawa, 2003. S. 205–206; Masternak-Kubiak M., Trzciński J. System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. Analiza kompetencji Sejmu // Przegląd Sejmowy. 5(22)/97. S. 48; Sarnecki P. Idee przewodnie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. // Przegląd Sejmowy, 5(22)/97. S. 22; Sarnecki P. Funkcje i struktura parlamentu według nowej Konstytucji. Państwo i Prawo, 1997. Nr. 11–12 (621–622). S. 37.

kūs kaip Seimo darbe – vyrauti turėtų kiti projektų vertinimo kriterijai: naujo įstatyminio reguliavimo reikalingumas, racionalumas, atitiktis Konstitucijai, teisinis tikslumas, suderinamumas su kitais įstatymais ir pan.[312]

Dalyvavimas įstatymų leidybos procese yra svarbiausias Senato įgaliojimas, tačiau netgi šioje srityje jam tenka „silpnesniųjų" rūmų vaidmuo, nes Seimas, jei jame susidaro reikiama dauguma, gali atmesti Senato pasiūlymus. Senatas taip pat dalyvauja skiriant kai kuriuos valstybės pareigūnus (Aukščiausiųjų kontrolės rūmų pirmininką, Piliečių teisių gynėją, Nacionalinės teismų tarybos, Nacionalinės radijo ir televizijos tarybos ir Pinigų politikos tarybos narius), bet nedalyvauja sudarant vyriausybę ir įgyvendinant jos kontrolės funkciją – tai išimtinė Seimo kompetencija. Tik Seimas svarsto prezidento vetuotus įstatymus, taip pat tvirtina įstatymo galią turinčius prezidento potvarkius, leidžiamus esant karo padėčiai. Be to, Senato funkcionavimas priklauso nuo Seimo likimo, nes šių institucijų kadencijos apibrėžiamos Seimo kadencijos laikotarpiu, o paleidus Seimą paleidžiamas ir Senatas. Net ir tada, kai nutarimą dėl Seimo kadencijos sutrumpinimo priima pats Seimas, Senatas formaliai nedalyvauja priimant tokį sprendimą, nors tai tiesiogiai lemia ir jo likimą. Respublikos prezidentas pagal Konstituciją paleidžia Seimą, jeigu formuojant vyriausybę Seimas nepareiškia pasitikėjimo prezidento sudaryta Ministrų Taryba ir pats nesugeba išrinkti premjero (155 str. 2 d.). Prezidentas taip pat turi teisę paleisti Seimą, jeigu jis per 4 mėnesius nesugeba patvirtinti valstybės biudžeto. Atkreiptinas dėmesys, kad Konstitucija nesuteikia prezidentui teisės paleisti parlamentą, jeigu Seimas pareiškia nepasitikėjimą vyriausybe. Taigi paleisti Seimą įmanoma tik tuo atveju, jeigu jis nesugeba spręsti valstybinės svarbos klausimų.

Konstitucijos 114 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad Seimas ir Senatas, posėdžiaudami kartu pirmininkaujant Seimo pirmininkui arba jį pavaduojančiam Senato pirmininkui, veikia kaip Nacionalinis susirinkimas. Nors Nacionalinis susirinkimas turi tam tikrus savus įgaliojimus, lenkų teisinėje literatūroje vyrauja nuomonė, kad Susirinkimas – tai ne atskira konstitucinė institucija, o tik ypatinga dviejų savarankiškų institucijų – Seimo ir Senato – bendros veiklos forma.[313]

---

[312] Sarnecki P. Funkcje i struktura parlamentu według nowej Konstytucji // Państwo i Prawo. 1997. Nr. 11–12 (621–622). S. 37.

[313] Ten pat. P. 33; Garlicki L. Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu. Wydanie 7. – Warszawa, 2003. S. 207.

Konstitucija suteikia Nacionaliniam susirinkimui tik tris įgaliojimus, visus – santykių su prezidentu srityje: 1) priimti naujai išrinkto prezidento priesaiką; 2) pripažinti Respublikos prezidento nuolatinį nepajėgumą vykdyti pareigas dėl sveikatos būklės; 3) pareikšti prezidentui kaltinimą prieš Valstybės Tribunolą.

Konstitucijoje įtvirtinta nemažai nuostatų, skirtų užtikrinti demokratinį įstatymų leidybos procesą ir tuo tikslu apribojančių parlamento rūmų vidinę autonomiją kai kuriais klausimais: Konstitucija numato įstatymų leidybos iniciatyvos subjektus, išskiria dviejų rūšių įstatymų leidybos procesus („paprastą“ ir „skubų“), nustato įstatymo projekto skaitymų skaičių, reglamentuoja pataisų teikimą, nustato formalius įstatymų ir Konstitucijos pataisų priėmimo reikalavimus, taip pat nurodo, kokie klausimai turi būti reguliuojami įstatymais.

Įstatymų leidybos iniciatyvos teisę Konstitucija suteikia Seimo nariams, Senatui, Respublikos prezidentui ir Ministrų Tarybai. Įstatymų leidybos iniciatyvos teisę taip pat turi ne mažesnė kaip 100 000 piliečių, turinčių teisę rinkti Seimą, grupė. Konstitucija nustato ir kai kurių įstatymų leidybos iniciatyvos teisės apribojimus, pavyzdžiui, biudžeto įstatymo, kai kurių kitų su valstybės finansais susijusių įstatymų leidybos iniciatyvos teisė priklauso tik Ministrų Tarybai. Konstitucijos keitimo iniciatyvos teisę Konstitucija suteikia ne mažesnei kaip penktadalis visų Seimo deputatų grupei, Senatui ir prezidentui; taigi piliečiai Konstitucijos keitimo iniciatyvos teisės neturi.

Įstatymo svarstymas Senate yra privaloma įstatymų leidybos stadija, tačiau reikia dar kartą pabrėžti, kad Senatas nėra lygiateisis pirmųjų rūmų partneris. Abejų rūmų teisės lygios tik keičiant Konstituciją ir priimant įstatymą, kuriuo išreiškiamas sutikimas ratifikuoti tokią tarptautinę sutartį, kuria tarptautinei organizacijai arba tarptautinei institucijai perduodama valstybės valdžios institucijų kompetencija tam tikrais klausimais. Visais kitais atvejais Seimas gali atmesti Senato pasiūlymą.

Senatas gali priimti Seimo pateiktą įstatymą be pakeitimų, atmesti jį arba patvirtinti pataisas. Lenkijos Konstitucinis Tribunolas yra konstatavęs, kad Senatą riboja Seimo priimtame įstatyme reguliuojamų klausimų apimtis (dalykas), taigi pataisų, kurių turinys peržengia šias ribas, pateikimas laikytinas paslėpta įstatymų leidybos forma, neleistinu įstatymų leidybos iniciatyvą reglamentuojančių konstitucinių nuostatų apėjimu. Tačiau Senatas, atsižvelgdamas į jam svarstyti pateikto įstatymo reguliuojamų klausimų ribas, savo pataisomis gali siūlyti visiškai kitokius, alternatyvius sprendimus, netgi visą Seimo įstatymą

pakeisti savo parengtu vientisu įstatymo tekstu. [314]

Seimas absoliučia balsų dauguma gali atmesti tiek atskiras Senato pataisas, tiek ir jo nutarimą atmesti įstatymą. Jei reikiamos balsų daugumos Seime pritrūkstama, Senato pasiūlymas laikomas priimtu. Tai vienas iš racionalizuoto parlamentarizmo mechanizmų, suteikiančių Seimui stiprią poziciją, jei jame yra gana stabili dauguma. Nesant tokios daugumos padidėja kitų valstybės institucijų, šiuo atveju – Senato, vaidmuo.

Parlamento priimtą įstatymą pasirašo Respublikos prezidentas. Tačiau prieš pasirašydamas įstatymą prezidentas gali kreiptis į Konstitucinį Tribunolą prašydamas ištirti, ar jis atitinka Konstituciją. Tai prezidento prerogatyva – joks kitas subjektas negali kreiptis į Konstitucinį Tribunolą dėl prevencinės įstatymo konstitucingumo kontrolės, be to, šiai prezidento teisei įgyvendinti nereikalinga kontrasignacija.

Jeigu prezidentas nesikreipia į Konstitucinį Tribunolą, jis gali pasinaudoti veto teise, t. y. motyvuotai perduoti įstatymą Seimui pakartotinai svarstyti. Seimui pakartotinai priėmus įstatymą trijų penktadalių balsų dauguma, dalyvaujant ne mažiau kaip pusei įstatyme nustatyto deputatų skaičiaus, prezidentas privalo jį pasirašyti ir nebegali kreiptis į Konstitucinį Tribunolą dėl prevencinės įstatymo kontrolės. Taigi Prezidento veto nėra absoliutus ir gali būti Seimo įveiktas, jeigu jame bus atitinkama kvalifikuota dauguma, – tai visiškai atitinka racionalizuoto parlamentarizmo koncepciją. Be to, paminėtina, kad vetuoti valstybės biudžeto įstatymo prezidentas pagal Konstituciją apskritai negali.

Apie dominuojančią Seimo padėtį valstybės institucijų sistemoje liudija ir jam pavesta steigiamoji funkcija – jis dalyvauja skiriant daugelį valstybės pareigūnų. Seimas bendradarbiauja su prezidentu sudarant vyriausybę, renka Konstitucinio Tribunolo teisėjus ir Valstybės Tribunolo narius, prezidento siūlymu skiria Lenkijos nacionalinio banko pirmininką, Senato sutikimu – Aukščiausiųjų kontrolės rūmų pirmininką ir piliečių teisių gynėją, dalyvauja sudarant kitas valstybės institucijas.

---

[314] Žr. Lenkijos Konstitucinio Tribunolo 1998 m. birželio 24 d. sprendimą K 3/98 (Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98), 1999 m. vasario 23 d. sprendimą K 25/98 (Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 1999 r., sygn. K 25/98), 2002 m. birželio 19 d. sprendimą K 11/02 (Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 czerwca 2002 r., sygn. K 11/02) ir 2002 m. birželio 24 d. sprendimą K 14/02 (Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 2002 r., sygn. K 14/02). – http://www.trybunal.gov.pl.

Kaip jau minėta, parlamentinę kontrolę vykdomosios valdžios atžvilgiu pagal Lenkijos Konstituciją įgyvendina tik žemieji parlamento rūmai – Seimas. Konstitucijos 95 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad Seimas vykdo Ministrų Tarybos veiklos kontrolę remdamasis Konstitucija ir įstatymais. Konstitucija numato įvairias parlamentinės kontrolės priemones: parlamentinių tyrimo komisijų sudarymą, interpeliacijas ir paklausimus, valstybės biudžeto vykdymo kontrolę ir kt. Seimas gali pareikšti nepasitikėjimą Ministrų Taryba (konstruktyviojo nepasitikėjimo votumo forma) arba atskiru ministru. Be politinės atsakomybės, Konstitucija taip pat numato aukščiausių valstybės pareigūnų konstitucinę atsakomybę, dėl kurios sprendimą priima Valstybės Tribunolas, tačiau patraukimo konstitucinėn atsakomybėn procesą pradeda Seimas. Be to, per Seimui pavaldžią valstybės kontrolės instituciją – Aukščiausiuosius kontrolės rūmus Seimas gali įgyvendinti viso viešosios administracijos aparato kontrolę.

Be įstatymų leidybos, pareigūnų skyrimo, parlamentinės kontrolės ir politinės bei konstitucinės atsakomybės taikymo įgaliojimų Konstitucija Seimui paveda spręsti karo padėties įvedimo ir taikos sudarymo klausimus, taip pat skelbti visos šalies referendumą. Ypatingas Seimo įgaliojimas yra jo teisė paleisti atstovaujamąją savivaldos instituciją, jei ji šiurkščiai pažeidžia Konstituciją arba įstatymus.

Konstitucijos skyriuje apie Seimą ir Senatą atskiras poskyris yra skirtas ir referendumo institutui. Konstitucijos 125 straipsnis skelbia, kad ypatingą reikšmę valstybei turinčiais klausimais gali būti rengiamas visos šalies referendumas. Teisę jį skelbti Konstitucija suteikia Seimui ir Senato sutikimu – Prezidentui. Jeigu referendume dalyvauja daugiau nei pusė balsavimo teisę turinčių asmenų, jo rezultatas yra privalomas.

VIII

Lenkijos Respublikos prezidento institucija buvo atkurta 1989 m. balandžio 7 d. konstitucine pataisa, atspindėjusia Apskritojo stalo politinį kompromisą. Prezidento institucijos restitucija buvo sumanyta ne kaip sistemos demokratizavimo priemonė, o priešingai – kaip viena iš garantijų išlaikyti valdžią senosioms politinėms jėgoms. Taigi prezidentas (iš anksto buvo nuspręsta, kad juo taps generolas W. Jaruzelskis) gavo įgaliojimus, turėjusius leisti apriboti parlamento vaidmenį ir išlaikyti kontrolę valstybės prievartos aparato – gynybos ir valstybės saugumo – atžvilgiu.

Tačiau tokia prezidento institucijos koncepcija nebuvo įgyvendinta, nes politinės permainos šalyje ir vadinamosios socialistinės stovyklos suirimas nubraukė Apskritojo stalo susitarimus, taigi prezidento, kaip šių susitarimų garanto, vaidmuo prarado savo prasmę. W. Jaruzelskis santūriai naudojosi savo konstituciniais įgaliojimais, o jau po keliolikos mėnesių prezidento poste jį pakeitė L. Wałęsa.

Naujasis prezidentas, kitaip nei jo pirmtakas, plačiai naudojosi Konstitucijos suteiktomis veikimo galimybėmis. Dėl to kilo tam tikrų nesutarimų su parlamentu. Ši patirtis, taip pat parlamentinės daugumos nuogąstavimas, kad L. Wałęsa 1995 m. rinkimuose gali būti perrinktas ir antrajai kadencijai, atsispindėjo parlamento darbuose rengiant naująją Konstituciją – Konstitucijos projekte prezidentui buvo numatyti nedideli įgaliojimai. Kai paaiškėjo, kad prezidentu išrinktas A. Kwaśniewskis, o parlamente daugumą turėjusi Kairiųjų demokratų sąjungos ir Lenkijos liaudies partijos koalicija gali pralaimėti parlamento rinkimus, buvo jau per vėlu grįžti prie stiprios prezidentūros idėjos ir iš esmės keisti prezidento institucijos koncepciją Konstitucijos projekte, todėl stiprinant prezidento poziciją projektas buvo keičiamas tik nežymiai.

Pagal Konstituciją Lenkijos Respublikos prezidentas yra aukščiausias Lenkijos Respublikos atstovas ir valstybės valdžios tęstinumo garantas, jam pavesta prižiūrėti, kad būtų laikomasi Konstitucijos, sergėti valstybės suverenitetą ir saugumą, jos teritorijos neliečiamumą ir vientisumą (126 str. 1 ir 2 d.). Tokia bendra prezidento institucijos charakteristika lenkų konstitucionalistams kelia tam tikrų interpretacinių abejonių, tačiau iš esmės doktrinoje vyrauja požiūris, kad minėtose Konstitucijos 126 straipsnio nuostatose yra nurodyti prezidento uždaviniai (funkcijos), aiškiai atskiriant juos nuo konkrečių įgaliojimų, įtvirtintų kituose straipsniuose, todėl iš 126 straipsnio negali būti išvedami jokie papildomi prezidento įgaliojimai, tiesiogiai nenurodyti Konstitucijoje.[315] Be to, galimybę taikyti „numanomų“ ar „neatimamų“ įgaliojimų koncepciją paneigia Konstitucijos 126 straipsnio 3 dalis, nustatanti, kad Respublikos prezidentas savo uždavinius vykdo vadovaudamasis Konstitucijoje ir įstatymuose nustatytais pagrindais.

---

[315] Mojak R. Pozycja ustrojowa Prezydenta RP w świetle nowej Konstytucji // Państwo i Prawo, 1997. Nr. 11–12 (621–622). P. 56; Garlicki L. Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu. Wydanie 7. – Warszawa, 2003. P. 268; Garlicki L. Institut prezidentstva v novoi Konstitucyji Polši // Konstitucionnoje pravo: Vostočnoevropeiskoje obozrenije. 1997. No. 3(20), No. 4(21). S. 70.

Kalbant apie Respublikos prezidento statusą valdžių sistemoje reikėtų atkreipti dėmesį į keletą esminių dalykų.

Pirma, vykdomoji valdžia yra dualistinė – pagal Konstituciją ją įgyvendina prezidentas ir premjero vadovaujama Ministrų Taryba. Kaip ir įprasta parlamentinėse sistemose, vyriausybė personaliniu ir politiniu požiūriu tiesiogiai susijusi su Seimo dauguma, o nuo prezidento priklauso tik ribotai. Doktrinoje pažymima, kad prezidento, kaip dualistinės vykdomosios valdžios institucijos, galimybės dalyvauti formuojant valstybės vidaus politiką ir sprendžiant einamuosius valdymo reikalus yra smarkiai apribotos[316], o kai kurie autoriai, pavyzdžiui, T. Borkowskis, konkrečius prezidento įgaliojimus nustatančiose Konstitucijos nuostatose apskritai įžvelgia polinkį į monistinės vykdomosios valdžios koncepciją, nors Konstitucijos 10 straipsnio 2 dalies formuluotė tam aiškiai prieštarauja. Šio autoriaus nuomone, trinarės valstybinės valdžios koncepcijos įtvirtinimas Konstitucijos 10 straipsnio 2 dalyje, vieną iš trijų valdžių – vykdomąją valdžią – pavedant prezidentui ir Ministrų Tarybai, yra giliai įsišaknijusio stereotipo nulemta klaida. Pagrindinė prezidento funkcija, T. Borkowskio požiūriu, yra arbitravimas politinėje sistemoje, o jo vaidmuo įgyvendinant vykdomąją valdžią yra antraeilis, todėl jis teigia, kad prezidentas ir vyriausybė atstovauja visiškai skirtingoms, atskiroms valdžioms: vykdomajai (vyriausybė) ir politinio arbitravimo valdžiai (prezidentas).[317]

Antra, nors 1997 m. Konstitucija, palyginti su iki tol galiojusiu konstituciniu reguliavimu, prezidento poziciją valdžių sistemoje susilpnino, jam pagal racionalizuoto parlamentarizmo koncepciją tenka gana svarbus vaidmuo, jei Seime pritrūksta stabilios daugumos. Konstitucija paveda prezidentui užtikrinti valstybės valdžios tęstinumą, vykdyti politinį arbitravimą ir įsikišti sutrikus Seimo ir vyriausybės santykiams.

Trečia, Konstitucija išlaikė visuotinių, tiesioginių prezidento rinkimų principą, taigi taip įgyta legitimacija leidžia jam remtis Tautos valia kilus konfliktams su parlamentu. Prezidentas renkamas penkeriems metams ir gali būti perrinktas tik vieną kartą.

Taip pat svarbu paminėti, kad prezidentas politiniu požiūriu parlamentui neatsakingas, jam gali būti taikoma tik konstitucinė atsako-

[316] Mojak R. Pozycja ustrojowa Prezydenta RP w świetle nowej Konstytucji // Państwo i Prawo, 1997. Nr. 11–12 (621–622). S. 64.

[317] Borkowski T. System rządów w nowej Konstytucji // Państwo i Prawo, 1997. Nr. 11–12 (621–622). S. 73–77.

mybė už Konstitucijos, įstatymo pažeidimą arba nusikaltimo padarymą. Prezidento nepriklausomumą užtikrina ir nesuderinamumo principas – prezidentas negali užimti jokių kitų pareigų ar vykdyti kokias nors viešąsias funkcijas, išskyrus tas, kurios yra susijusios su einamomis pareigomis.

Kita vertus, prezidento nepriklausomybę riboja jo aktų kontrasignavimo reikalavimas. Pagal Konstituciją Respublikos prezidento oficialieji aktai galioja tik juos pasirašius Ministrų Tarybos pirmininkui, kuris, pasirašydamas aktą, prisiima atsakomybę Seimui. Kontrasignavimo reikalavimas yra bendras principas ir tik Konstitucijoje (144 str. 3 d.) *expressis verbis* nurodyti prezidento aktai neturi būti kontrasignuojami. Tai aktai, susiję su prezidento santykiais su parlamentu, vyriausybės ir ministrų skyrimo bei atsakomybės klausimais, kitų valstybės pareigūnų skyrimu, tradiciniais valstybės vadovo įgaliojimais. Prezidento prerogatyvų sritis suformuota taip, kad leidžia jam savarankiškai vykdyti tuos uždavinius ir įgaliojimus, kurie peržengia vyriausybės veiklos srities (vykdomosios srities) ribas ir yra susiję su arbitro funkcijos vykdymu bei įtaka kitų valdžių funkcionavimui ar sudėčiai. Tuo tarpu įgaliojimų, priklausančių vykdomosios valdžios veiklos sričiai, įgyvendinimas turi būti derinamas su vyriausybe, todėl šiais atvejais yra reikalingas „antrasis parašas“. Prezidentas nedisponuoja jokiomis teisinėmis priemonėmis, kuriomis galėtų priversti premjerą kontrasignuoti savo aktus, taigi jei premjerą remia stipri ir stabili Seimo dauguma, jis gali primesti savo valią prezidentui.

Prezidento įgaliojimus santykiuose su parlamentu galima būtų skirstyti į organizacinius (rinkimų skelbimas, rūmų pirmųjų posėdžių sušaukimas), iniciatyvinius (referendumo skelbimas (Senato sutikimu), įstatymų leidybos iniciatyvos teisė) bei stabdančiuosius (atidedamojo veto teisė, teisė kreiptis į Konstitucinį Tribunolą dėl įstatymų konstitucingumo, taip pat teisė paleisti Seimą). Prezidento bendravimo su parlamentu priemone gali būti ir jo kreipimasis į Seimą, Senatą ar Nacionalinį susirinkimą su pranešimu tam tikru klausimu; dėl tokio pranešimo debatai parlamente nevyksta.

Santykių su vyriausybe srityje prezidentui tenka reikšmingi įgaliojimai ją formuojant. Tai – Ministrų Tarybos atsistatydinimo priėmimas, premjero parinkimas (designavimas) ir naujos vyriausybės skyrimas (jei vyriausybės nepavyksta sudaryti trijose Konstitucijos numatytose stadijose – taip pat ir Seimo paleidimas). Tačiau reikia atkreipti dėmesį, kad reali šių įgaliojimų reikšmė priklauso nuo jėgų santykio

Seime – jei yra stabili dauguma, tai prezidento vaidmuo sumažėja iki formalaus, o Seimas pajėgus pasiekti, kad būtų sudaryta tokios sudėties vyriausybė, kokios jis nori. Jei stabilios daugumos nėra – prezidento vaidmuo padidėja.

Premjero siūlymu prezidentas gali atleisti ministrus iš pareigų. Konstitucija jam taip pat suteikia teisę kreiptis į Seimą su siūlymu patraukti premjerą ar ministrą konstitucinėn atsakomybėn, jei jie pažeidžia Konstituciją ar įstatymus.

Prezidento teisinės galimybės daryti įtaką einamiesiems vyriausybės darbams yra gana ribotos. Ypatingos reikšmės klausimais prezidentas gali sušaukti Ministrų Tarybos posėdį, kuriam pats pirmininkautų (vadinamoji Kabineto Taryba). Tačiau Kabineto Taryba neturi Ministrų Tarybos įgaliojimų. Tai reiškia, kad eventualūs Kabineto Tarybos sprendimai turi būti paversti įpareigojančiais Ministrų Tarybos aktais. Kitaip tariant, Kabineto Taryba nėra priemonė vadovauti vyriausybės veiklai ar ją kontroliuoti, o tik prezidento ir vyriausybės bendradarbiavimo esminiais valstybės politikai klausimais institucinė forma.

Santykių su teismine valdžia srityje Konstitucija paveda prezidentui Nacionalinės teismų tarybos siūlymu skirti teisėjus (išskyrus Konstitucinio ir Valstybės Tribunolų teisėjus). Prezidentas taip pat skiria Konstitucinio Tribunolo pirmininką bei vicepirmininką, pirmąjį Aukščiausiojo Teismo pirmininką ir Vyriausiojo administracinio teismo pirmininką, tačiau tik iš atitinkamo teismo teisėjų susirinkimo pasiūlytų kandidatų.

Kalbant apie Prezidento vaidmenį tarptautinių santykių srityje pirmiausia reikia pažymėti, kad pagal Konstituciją bendrąjį vadovavimą santykių su kitomis valstybėmis ir tarptautinėmis organizacijomis srityje vykdo Ministrų Taryba. Prezidento įgaliojimams užsienio reikalų srityje įgyvendinti esminę reikšmę turi Konstitucijos 133 straipsnio 3 dalis, nustatanti, kad prezidentas užsienio politikos srityje bendradarbiauja su Ministrų Tarybos pirmininku ir kompetentingu ministru. Iš to išplaukia pareiga siekti kompromisų ir, kalbant apie prezidentą, nepriiminėti sprendimų bei nesiimti veiksmų, iš anksto nesuderinus jų su premjeru ar užsienio reikalų ministru. Kita vertus, Konstitucija įvardija prezidentą kaip aukščiausiąjį valstybės atstovą (taip pat ir užsienio santykiuose) ir paveda jam saugoti valstybės suverenitetą bei teritorijos integralumą. Tai suponuoja aktyvų prezidento vaidmenį šioje srityje ir jis negali būti traktuojamas tik kaip vyriausybės priimamų sprendimų vykdytojas.

Prezidento įgaliojimai užsienio reikalų srityje apima atstovavimą valstybei tarptautiniuose santykiuose, sprendimus personalijų klausimais (prezidentas skiria ir atšaukia Lenkijos Respublikos įgaliotuosius atstovus kitose valstybėse ir prie tarptautinių organizacijų, priima kitų valstybių ir tarptautinių organizacijų diplomatinių atstovų įgaliojamuosius ir atšaukiamuosius raštus), tarptautinių sutarčių ratifikavimą ir denonsavimą, teisę skelbti karo padėtį.

Palyginti su ankstesniu konstituciniu reguliavimu, 1997 m. Konstitucija apribojo prezidento vaidmenį ir gynybos bei valstybės saugumo reikalų srityje, pabrėždama Ministrų Tarybos atsakomybę už valstybės vidaus bei išorinį saugumą ir bendrąjį vadovavimą šalies gynybinio pajėgumo srityje. Kita vertus, Konstitucija suteikia prezidentui vyriausiojo ginkluotųjų pajėgų vado statusą, nors kartu numato, kad taikos metu šis vadovavimas įgyvendinamas per nacionalinės gynybos ministrą. Prezidento vaidmuo padidėja iškilus grėsmei valstybės saugumui. Jau minėta, kad Seimui negalint susirinkti į posėdį prezidentas sprendžia karo padėties įvedimo klausimą. Karo laikui prezidentas premjero siūlymu skiria vyriausiąjį ginkluotųjų pajėgų vadą, be to, iškilus tiesioginei išorinei grėsmei valstybei premjero siūlymu gali priimti sprendimą dėl visuotinės arba dalinės mobilizacijos ir ginkluotųjų pajėgų panaudojimo valstybei ginti.

Kalbant apie prezidento įgaliojimus teisėkūros srityje paminėtina, kad jeigu karo padėties metu Seimas negali susirinkti į posėdį, prezidentas Ministrų Tarybos siūlymu leidžia įstatymo galią turinčius potvarkius, tačiau Seimas juos turi patvirtinti artimiausiame posėdyje. Visais kitais atvejais prezidentas leidžia poįstatyminius aktus: potvarkius *(rozporządzenia)* – konkretaus įstatyme įtvirtinto įgaliojimo pagrindu ir įstatymo įgyvendinimo tikslu bei įsakymus *(zarządzenia)* – vidinio pobūdžio aktus, privalomus tik prezidentui pavaldiems organizaciniams vienetams, taigi pirmiausia jo kanceliarijai. Be to, Konstitucija suteikia prezidentui galimybę dalyvauti teisėkūros procese naudojantis įstatymų leidybos iniciatyvos ir atidedamojo veto teisėmis, taip pat teise kreiptis į Konstitucinį Tribunolą su prašymu ištirti, ar teisės aktai atitinka Konstituciją. Šiuo požiūriu svarbus ir prezidento įgaliojimas ratifikuoti tarptautines sutartis, nes ratifikavimas reiškia sutarties nuostatų inkorporavimą į vidaus teisės sistemą.

Tradiciniai valstybės vadovo įgaliojimai – malonės teisė, pilietybės suteikimas, valstybinių apdovanojimų teikimas – pagal 1997 m. Konstituciją yra prezidento prerogatyvos, nereikalaujančios kontrasignacijos.

IX

1997 m. Lenkijos Konstitucijos 146 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad Ministrų Taryba vykdo Lenkijos Respublikos vidaus ir užsienio politiką. Taigi Ministrų Tarybos vaidmuo yra ne tiek konkrečių vykdomojo pobūdžio sprendimų priėmimas (nes tai specialių žinybinių institucijų paskirtis), kiek strateginių politinių klausimų sprendimas. Konstitucijos 146 straipsnio 2 dalis įtvirtina Ministrų Tarybos kompetencijos prezumpciją pavesdama jai visus valstybės politikos reikalus, nepriskirtus kitų valstybės ir teritorinės savivaldos institucijų kompetencijai. Tokios prezumpcijos nustatymas leido atsisakyti išsamaus konkrečių vyriausybės įgaliojimų išvardijimo. Ministrų Tarybos veiklos kryptys įtvirtintos Konstitucijos 146 straipsnyje: ji vadovauja vyriausybės administracijai, užtikrina įstatymų įgyvendinimą, priima valstybės biudžeto projektą ir vadovauja valstybės biudžeto vykdymui, užtikrina valstybės vidaus ir išorinį saugumą bei viešąją tvarką (su šia funkcija susijęs ir vyriausybės vykdomas bendrasis vadovavimas šalies gynybinio pajėgumo srityje), vykdo bendrąjį vadovavimą santykių su kitomis valstybėmis ir tarptautinėmis organizacijomis srityje (be kita ko, sudaro tarptautines sutartis, kurios turi būti ratifikuojamos, tvirtina ir denonsuoja kitas tarptautines sutartis). Visose šiose savo veiklos srityse vyriausybė koordinuoja ir kontroliuoja vyriausybės administracijos institucijų darbą.

Vyriausybė gali veikti tik turėdama Seimo daugumos paramą. Konstitucijoje nustatyta, kad Ministrų Taryba privalo atsistatydinti šiais atvejais: išrinkus naują Seimą; Seimui nepatvirtinus pasitikėjimo Ministrų Taryba; Seimui pareiškus nepasitikėjimą ja; atsistatydinus Ministrų Tarybos pirmininkui (pastaruoju atveju prezidentas gali atsisakyti priimti Ministrų Tarybos atsistatydinimą).

Ministrų Tarybą skiria prezidentas, tačiau jis turi atsižvelgti į Seimo daugumos poziciją. Konstitucija numato tris galimus naujos Ministrų Tarybos sudarymo proceso etapus – nepavykus sudaryti vyriausybės viename, pereinama į kitą etapą. Tokios procedūros esmė – pasiekti, kad būtų suformuota tokia vyriausybė, kuri turėtų aiškų Seimo palaikymą.

Pirmasis etapas apima tris stadijas: premjero parinkimą (designavimą), Ministrų Tarybos skyrimą ir balsavimą Seime dėl pasitikėjimo ja. Naująjį Ministrų Tarybos pirmininką parenka prezidentas. Teisiniu požiūriu premjero pasirinkimas paliktas prezidento nuožiūrai, tačiau re-

ali jo veiksmų laisvė priklauso nuo jėgų santykio Seime. Jeigu Seime yra stabili koalicija, disponuojanti balsų dauguma, prezidentas turėtų skirti jos remiamą asmenį. Designuotojo premjero pareiga ir kartu išimtinė teisė yra pasiūlyti Ministrų Tarybos sudėtį; Prezidentas gali atsisakyti skirti pasiūlytos sudėties vyriausybę, tačiau neturi teisės keisti jos sudėties. Jei prezidentas per 14 dienų nuo pirmojo Seimo posėdžio ar buvusiosios Ministrų Tarybos atsistatydinimo priėmimo dienos nepaskiria Ministrų Tarybos, pirmasis procedūros etapas baigiamas be rezultatų. Jeigu Ministrų Taryba paskiriama, premjeras per 14 dienų turi pristatyti Seimui vyriausybės veiklos programą siūlydamas pareikšti pasitikėjimą ja. Vyriausybės sudarymo procedūra, Seimui absoliučia balsų dauguma, dalyvaujant ne mažiau kaip pusei įstatyme nustatyto deputatų skaičiaus, pareiškus pasitikėjimą ja, baigiama ir vyriausybė gali veikti.

Jeigu pirmajame etape vyriausybės suformuoti nepavyksta (t. y. prezidentas per 14 dienų jos nepaskiria arba Seimas nepareiškia pasitikėjimo ja), antrajame etape Seimas turi galimybę ją sudaryti savarankiškai, t. y. per 14 dienų absoliučia balsų dauguma išrinkti Ministrų Tarybos pirmininką ir jo pasiūlytus Ministrų Tarybos narius. Respublikos prezidentas privalo paskirti taip išrinktą vyriausybę ir priimti jos narių priesaiką. Taigi Seimas gali „primesti“ prezidentui Ministrų Tarybos sudėtį, jeigu jame egzistuoja absoliuti dauguma, remianti tokią vyriausybę.

Jei Seimas per Konstitucijos nustatytą terminą ir reikalaujama balsų dauguma nesugeba išrinkti naujos vyriausybės, prasideda trečiasis jos formavimo etapas, kuriame teisė skirti vyriausybę grįžta prezidentui (per 14 dienų jis paskiria Ministrų Tarybos pirmininką ir jo siūlymu kitus vyriausybės narius ir priima jų priesaiką). Kaip ir pirmajame etape, vyriausybė turi gauti Seimo pasitikėjimą, tačiau šiuo atveju Konstitucija reikalauja mažesnės – paprastosios – balsų daugumos. Nors taip sudaryta vyriausybė būtų mažumos vyriausybė, ji galėtų veikti, bent jau kurį laiką. Reikia prisiminti, jog tam, kad vėliau būtų galima pareikšti nepasitikėjimą ja, Seime turėtų susidaryti absoliuti dauguma, pajėgi išrinkti naują premjerą. Kol nebus pasiektas toks politinis susitarimas, mažumos vyriausybė galės veikti – tai taip pat racionalizuoto parlamentarizmo bruožas. Jeigu ir šiame etape pasitikėjimas Ministrų Taryba nepareiškiamas, Konstitucija įpareigoja prezidentą paleisti Seimą ir paskelbti naujus rinkimus.

Vyriausybė už savo veiklą atsako Seimui. Politinė atsakomybė gali

įgauti solidarios arba individualios atsakomybės formą. Formali šios atsakomybės išraiška yra nepasitikėjimo pareiškimas, tačiau parlamentas disponuoja ir kitais metodais, kuriais gali pademonstruoti pasitikėjimo trūkumą ir paskatinti premjerą atsistatydinti arba kreiptis į Seimą su prašymu pareikšti pasitikėjimą Ministrų Taryba. Vyriausybės pateikto svarbaus įstatymo projekto atmetimas, atsisakymas pritarti Ministrų Tarybos pateiktai biudžeto įstatymo įvykdymo ataskaitai, taip pat kritiškas vyriausybės atsakymo į interpeliaciją įvertinimas gali vyriausybei leisti suprasti, kad ji prarado Seimo palaikymą.

Lenkijos Konstitucijoje yra numatytas papildomas stabilizuojantis mechanizmas, veikiantis nuo 1992 m. – vadinamasis konstruktyvusis nepasitikėjimo votumas. Jis reiškia, kad nepasitikėjimą Ministrų Taryba Seimas gali pareikšti tik kartu išrinkdamas naują premjerą. Taigi įgyvendinant racionalizuoto parlamentarizmo idėją vyriausybė gali būti atstatydinta tik jei Seime susiformuoja nauja dauguma, pajėgi sudaryti naują vyriausybę. Tokiu atveju prezidentas priima Ministrų Tarybos atsistatydinimą ir skiria Seimo išrinktą naująjį premjerą, o jo siūlymu – kitus Ministrų Tarybos narius ir priima jų priesaiką. Kadangi Konstitucija leidžia tik konstruktyvųjį nepasitikėjimo votumą ir reikalauja absoliučios visų Seimo deputatų balsų daugumos, logišku reikėtų laikyti sprendimą nesuteikti prezidentui teisės paleisti Seimą, jei jis pareiškia nepasitikėjimą vyriausybe. Taigi Konstitucija riboja tiek nepasitikėjimo pareiškimo, tiek parlamento paleidimo galimybes, taip nutoldama nuo klasikinio parlamentinės sistemos modelio.

Kaip jau minėta, Konstitucija numato ir individualią politinę Ministrų Tarybos narių atsakomybę Seimui už jų kompetencijai priklausančius arba jiems Ministrų Tarybos pirmininko pavestus klausimus. Individuali atsakomybė netaikoma premjerui, nes vienintelė galimybė patraukti atsakomybėn vyriausybės vadovą yra konstruktyvaus nepasitikėjimo pareiškimas visai vyriausybei.

Vyriausybės nariai taip pat atsako Ministrų Tarybos pirmininkui, kuris bet kada ir dėl bet kokios priežasties gali pareikalauti atsistatydinti iš pareigų. Jeigu tai pasirodo neveiksminga, premjero siūlymu vyriausybės narį gali atleisti prezidentas. Pažymėtina, kad nesant tokio siūlymo prezidentas negali atleisti ministro (tokia prezidento teisė liudija apie ministrų politinę atsakomybę prezidentui, būdingą prezidentinėms valdymo sistemoms).

Už Konstitucijos ar įstatymų pažeidimus, taip pat už nusikaltimus, padarytus dėl einamų pareigų, Ministrų Tarybos nariai atsako Valsty-

bės Tribunolui. Nutarimą patraukti vyriausybės narį konstitucinėn atsakomybėn prezidento arba ne mažiau kaip 115 deputatų siūlymu priima Seimas trijų penktadalių balsų dauguma. Tai, kad Seimas vyriausybės narį iš pareigų pašalinti gali paprasčiau ir greičiau, t. y. pareikšdamas jam nepasitikėjimą, leidžia daryti išvadą, jog vyriausybės narių konstitucinės atsakomybės instituto esmė, kitaip nei prezidento atžvilgiu, – veikiau nubaudimas, o ne pašalinimas iš pareigų.

Konstitucija, parlamentui suteikdama išimtinę įstatymų leidybos teisę (išskyrus Konstitucijos 234 str. nustatytą išimtį, suteikiančią prezidentui teisę karo padėties metu leisti įstatymo galią turinčius potvarkius), nenumato deleguotosios įstatymų leidybos, taigi vyriausybė gali leisti tik poįstatyminius, t. y. įstatymų pagrindu ir jų įgyvendinimo tikslu priimamus, aktus (potvarkius).

Verta pažymėti, kad, palyginti su ankstesniu konstituciniu reguliavimu, 1997 m. Konstitucija sustiprino premjero poziciją valdžių sistemoje. Be jau minėtų įgaliojimų, jis vadovauja Ministrų Tarybos darbams, koordinuoja ir kontroliuoja vyriausybės narių darbą, nustato Ministrų Tarybos politikos įgyvendinimo būdus, taip pat gali pavesti užduotis ministrams be portfelio.

X

Teisminę valdžią Lenkijoje įgyvendina teismai ir du tribunolai. Pamatinis teisminių institucijų veiklos principas yra įtvirtintas Konstitucijos 173 straipsnyje, nustatančiame, kad teismai ir tribunolai yra atskira ir nuo kitų valdžių nepriklausoma valdžia.

Konstitucija nustato, jog teisingumą vykdo Aukščiausiasis Teismas, bendrieji teismai, administraciniai teismai ir kariniai teismai. Dviejų rūšių specialiųjų teismų katalogas yra baigtinis, taigi Konstitucija neleidžia steigti kokių nors kitų specialiųjų teismų. Konstitucija taip pat tiesiogiai draudžia kurti ypatinguosius teismus ar įvesti skubų procesą, nebent tik karo laikui. Aukščiausiasis Teismas prižiūri bendrųjų ir karinių teismų veiklą priimant sprendimus, taip pat vykdo kitus Konstitucijos ir įstatymų suteiktus įgaliojimus (sprendžia rinkimų bei referendumų galiojimo klausimus ir kt.).

Teisėjai, vykdydami savo pareigas, yra nepriklausomi ir klauso tik Konstitucijos bei įstatymų. Teisėjų nepriklausomumą garantuoja Kon-

stitucijoje įtvirtintas jų neatšaukiamumo principas, imunitetas, taip pat kitos garantijos ir veiklos apribojimai. Saugoti teismų ir teisėjų nepriklausomumą, atstovauti teisminės valdžios interesams Konstitucija paveda ir specialiai institucijai – Nacionalinei teismų tarybai, kurioje atstovaujamos visos trys valdžios, tačiau dauguma narių yra teismų atstovai. Pagrindiniai šios institucijos įgaliojimai yra susiję su personalijų klausimais – teikti siūlymus prezidentui dėl teisėjų skyrimo. Be to, pagal Konstituciją Nacionalinė teismų taryba gali kreiptis į Konstitucinį Tribunolą su prašymu dėl norminių aktų atitikties Konstitucijai ta apimtimi, kuria jie susiję su teismų ir teisėjų nepriklausomumo klausimais.

Konstitucijoje yra įtvirtinti ir kiti esminiai principai, kuriais turi būti grindžiama teismų sistema ir jų veikla: reikalavimas, kad teismo procesas būtų ne mažiau kaip dviejų instancijų, piliečių dalyvavimo vykdant teisingumą principas (Konstitucija nekonkretina šio dalyvavimo formų), bylų nagrinėjimo viešumo principas. Teismų veiklai ir teisminiam procesui tiesioginės įtakos turi ir kai kurios asmens teisės (teisė į teismą, teisė į gynybą). Be to, Konstitucijoje įtvirtinta nemažai teisėto proceso principų, kai kurie materialinės teisės principai (*nullum crimen sine lege*, *nulla poena sine lege*), nekaltumo prezumpcija, asmens laisvės ir neliečiamumo apsauga, kankinimų ir žiauraus, nežmoniško ar žeminančio elgesio bei tokių bausmių draudimas, draudimas taikyti fizines bausmes.

XI

Kaip ir daugelyje šiuolaikinių kontinentinės Europos valstybių, Lenkijoje teisės aktų konstitucingumo kontrolę įgyvendina speciali konstitucinė institucija – Konstitucinis Tribunolas.

Konstitucinio Tribunolo įsteigimą numatė dar 1982 m. kovo 26 d. priimta 1952 m. Konstitucijos pataisa, tačiau Konstitucinio Tribunolo įstatymas buvo priimtas tik 1985 m., po trejų metų aštrių ginčų dėl šios institucijos pavidalo. Šis įstatymas atspindėjo politinių jėgų kompromisą ir nustatė tam tikrus Konstitucinio Tribunolo statuso ir kompetencijos apribojimus. Esminis apribojimas buvo tas, kad Tribunolo sprendimai dėl įstatymų prieštaravimo Konstitucijai nebuvo galutiniai – jie turėjo būti peržiūrėti Seime, kuris galėjo juos atmesti (tokį reguliavimą pakeitė tik naujoji 1997 m. Konstitucija). Vis dėlto tai

nesutrukdė Tribunolui nuo pat savo veiklos pradžios įgyti nepriklausomą poziciją ir sukurti turtingą jurisprudenciją. Lenkijos konstitucionalistai pabrėžia, kad Konstitucinio Tribunolo sprendimai, priimti iki 1997 m. Konstitucijos priėmimo, determinavo valstybės naujosios santvarkos turinį ir principus. Tai buvo padaryta remiantis 1989 m. gruodį pirmąja esmine konstitucine pataisa įvestu pamatiniu principu, skelbiančiu, kad Lenkija yra demokratinė teisinė valstybė. Tribunolo sprendimai formavo konstitucinę teisinę tvarką valstybėje, lėmė jos aksiologiją ir sukūrė konstitucinę demokratinės valstybės sistemą, kuri vėliau buvo įtvirtinta naujojoje Konstitucijoje. Doktrinoje pažymima, kad kai kurios 1997 m. Konstitucijos nuostatos yra beveik pažodinės Tribunolo sprendimų citatos.[318] Konstitucinio Tribunolo jurisprudencija pašalino ir kai kuriuos jo statuso apribojimus – didžiausią reikšmę turėjo 1993 m. spalio 20 d. sprendimas W 6/93, kuriame buvo konstatuota, kad Tribunolui priėmus sprendimą dėl įstatymo prieštaravimo Konstitucijai ir Seimui neatmetus šio sprendimo per šešis mėnesius, įstatymas neteks privalomosios galios.[319]

Pagal Konstituciją Konstitucinis Tribunolas yra teisminės valdžios institucija, nors tai nėra teismas 175 straipsnio prasme. Konstitucinį Tribunolą sudaro 15 teisėjų, kuriuos renka Seimas devynerių metų kadencijai. Pakartotinai išrinkti į Tribunolo sudėtį neleidžiama.

Konstitucinio Tribunolo kompetencija apima keturias sritis. Įgyvendindamas svarbiausiąją – teisės normų kontrolės – funkciją Konstitucinis Tribunolas priima sprendimus bylose dėl įstatymų ir tarptautinių sutarčių atitikties Konstitucijai (tikrinti tarptautinių sutarčių konstitucingumą yra naujas Konstitucinio Tribunolo įgaliojimas), įstatymų atitikties ratifikuotoms tarptautinėms sutartims, kurioms ratifikuoti reikalingas išankstinis įstatyme išreikštas sutikimas (taigi tarptautinės sutartys gali būti ne tik kontrolės dalykas, bet ir pagrindas), centrinių valstybės institucijų leidžiamų teisės aktų atitikties Konstitucijai, ratifikuotoms tarptautinėms sutartims ir įstatymams (Konstitucijos 188 str. 1–3 punktai).

---

[318] Žr. Safjan M. Parallels of the Polish and Lithuanian Constitutional Review. – International Conference „Constitutional Justice and the Rule of Law“. 2003. P. 3; Zoll A. Skuteczność orzeczeń Polskiego Trybunału Konstytucyjnego // Ius et lex (Księga jubileuszowa ku czci profesora Adama Strzembosza). Lublin, 2002. S. 244–245; Garlicki L. Reforma konstitucionnogo sudoproizvodstva v Polše // Konstitucionnoje pravo: Vostočnoevropeiskoje obozrenije. 1999. No. 3(28). S. 108.

[319] Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 października 1993 r., sygn. W 6/93. – http://www.trybunal.gov.pl.

Teisės normų kontrolė paprastai yra paskesnioji ir tik išimtiniu atveju ji įgauna išankstinės kontrolės pobūdį – vienintelis subjektas, turintis teisę inicijuoti išankstinę įstatymų ir tarptautinių sutarčių kontrolę, yra Respublikos prezidentas. Konstitucinis Tribunolas yra pripažinęs, kad sprendimas dėl akto konstitucingumo, priimtas išankstinės kontrolės tvarka, nesudaro – kaip *res iudicata* – kliūties dar kartą patikrinti šio akto konstitucingumą paskesniosios kontrolės tvarka.[320]

Lenkijos Konstitucija numato dvi konstitucinės kontrolės iniciatyvos formas: konkrečiąją (vadinamieji teisiniai klausimai) ir abstrakčiąją (prašymai). Konkrečioji iniciatyva yra susijusi su konkrečia teismo nagrinėjama byla – pagal Konstitucijos 193 straipsnį kiekvienas teismas gali pateikti Konstituciniam Tribunolui teisinį klausimą, ar norminis aktas atitinka Konstituciją, ratifikuotas tarptautines sutartis ar įstatymą, jeigu nuo atsakymo į teisinį klausimą priklauso teismo nagrinėjamos bylos sprendimas. Abstrakčioji iniciatyva kyla iš bendro rūpesčio teisėtumo būkle valstybėje arba iš bendro pareiškėjo intereso. Respublikos prezidentas, Seimo pirmininkas, Senato pirmininkas, Ministrų Tarybos pirmininkas, 50 deputatų, 30 senatorių, Aukščiausiojo Teismo pirmasis pirmininkas, Vyriausiojo administracinio teismo pirmininkas, generalinis prokuroras, Aukščiausiųjų kontrolės rūmų pirmininkas ir Piliečių teisių gynėjas gali kreiptis į Konstitucinį Tribunolą ginčydami bet kurį teisės aktą, nesvarbu, kiek šio akto turinys susijęs su pareiškėjo veiklos sritimi (lenkų teisinėje literatūroje tai vadinama bendrąja legitimacija). Kiti Konstitucijoje nurodyti subjektai turi teisę ginčyti tik tuos norminius aktus, kurie susiję su jų veiklos sričiai priklausančiais klausimais (vadinamoji specialioji legitimacija). Tai Nacionalinė teismų taryba (ji gali kreiptis į Konstitucinį Tribunolą dėl norminių aktų atitikties Konstitucijai ta apimtimi, kuria jie susiję su teismų ir teisėjų nepriklausomumo klausimais), teritorinės savivaldos vienetų atstovaujamosios institucijos, nacionaliniai profesinių sąjungų organai ir nacionaliniai darbdavių organizacijų bei profesinių organizacijų vadovaujamieji organai, taip pat bažnyčios ir tikėjimo organizacijos.

Kaip jau minėta apžvelgiant Konstitucijoje įtvirtintas žmogaus teises ir laisves, 1997 m. Konstitucija Lenkijos teisinėje sistemoje įdiegė naują institutą – konstitucinį skundą. Konstitucinių skundų nagrinė-

[320] Žr. Lenkijos Konstitucinio Tribunolo 1996 m. liepos 17 d. sprendimą K 8/96 (Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 lipca 1996 r., sygn. K 8/96). – http://www.trybunal.gov.pl.

jimas yra ypatinga teisės normų kontrolės forma (79 str. ir 188 str. 5 p.). Norėtųsi atkreipti dėmesį į tai, kad nors 79 straipsnis, įtvirtinantis teisę kreiptis į Konstitucinį Tribunolą su konstituciniu skundu, yra skyriuje apie žmogaus ir piliečio laisves, teises ir pareigas, Konstitucinis Tribunolas jau pirmuosiuose savo sprendimuose konstatavo, jog konstitucinius skundus gali pateikti ne tik fiziniai, bet ir juridiniai asmenys (politinės partijos, profesinės sąjungos, ūkiniai subjektai).[321] Kadangi konstitucinio skundo esmė yra norminio akto, kurio pagrindu teismas ar viešojo administravimo institucija priėmė galutinį sprendimą, konstitucingumo kvestionavimas, Konstitucinio Tribunolo sprendimas sukelia tokius pačius padarinius kaip ir normų kontrolės procedūros atveju – norminis aktas netenka galios, taigi Tribunolo sprendimas turi padarinių *erga omnes*, o ne tik pareiškėjui.

Kita Konstitucinio Tribunolo funkcija, taip pat įtvirtinta tik 1997 m. Konstitucijoje, – spręsti ginčus dėl kompetencijos tarp centrinių konstitucinių valstybės institucijų (189 str.). Inicijuoti tokio pobūdžio bylas gali Respublikos prezidentas, Seimo pirmininkas, Senato pirmininkas, Ministrų Tarybos pirmininkas, Aukščiausiojo Teismo pirmasis pirmininkas, Vyriausiojo administracinio teismo pirmininkas ir Aukščiausiųjų kontrolės rūmų pirmininkas.

Konstitucinis Tribunolas taip pat nagrinėja bylas dėl politinių partijų tikslų arba veiklos atitikties Konstitucijai (188 str. 4 p.) ir Seimo pirmininko siūlymu sprendžia, ar esama laikinų kliūčių Respublikos prezidentui vykdyti savo pareigas (131 str. 1 d.).

Lenkijos Konstitucinio Tribunolo kompetencija neapima kai kurių įgaliojimų, neretai pavedamų konstitucinės kontrolės institucijų kompetencijai: jis nesprendžia konstitucinės atsakomybės klausimų (Lenkijoje tai yra Valstybės Tribunolo kompetencija), nenagrinėja bylų dėl rinkimų ir referendumo galiojimo (šiuos klausimus sprendžia Aukščiausiasis Teismas), be to, 1997 m. Konstitucija nebenumato visuotinai privalomo įstatymų aiškinimo funkcijos, kurią Konstitucinis Tribunolas vykdė nuo 1989 m. (kartu buvo panaikinta ir visų anksčiau jo priimtų aiškinimo nutarimų privalomoji galia).

Visi Konstitucinio Tribunolo sprendimai turi visiems privalomą galią ir yra galutiniai. Taigi naujoji Konstitucija panaikino buvusius Tri-

---

[321] Žr., pavyzdžiui, Lenkijos Konstitucinio Tribunolo 1998 m. balandžio 6 d. sprendimą Ts 9/98 (Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 kwietnia 1998 r., sygn. Ts 9/98). – http://www.trybunal.gov.pl.

bunolo aktų teisinės galios apribojimus. Tai galima laikyti, ko gera, reikšmingiausiu šios Konstitucijos įvestu Tribunolo statuso pakeitimu.

Valstybės Tribunolas, kaip ir Konstitucinis Tribunolas, yra atskira teisminės valdžios institucija, kuriai pavesta speciali funkcija – spręsti aukščiausiųjų valstybės pareigūnų konstitucinės atsakomybės klausimus. Valstybės Tribunolą sudaro pirmininkas (Aukščiausiojo Teismo pirmasis pirmininkas), du pirmininko pavaduotojai ir 16 narių, Seimo renkamų ne iš deputatų ir senatorių Seimo kadencijos laikui. Už Konstitucijos ar įstatymo pažeidimą, padarytą dėl užimamų pareigų ar vykdant tarnybines pareigas, konstitucinė atsakomybė taikoma Respublikos prezidentui, Ministrų Tarybos pirmininkui ir Ministrų Tarybos nariams, Lenkijos nacionalinio banko pirmininkui, Aukščiausiųjų kontrolės rūmų pirmininkui, Nacionalinės radijo ir televizijos tarybos nariams, asmenims, kuriems Ministrų Tarybos pirmininkas pavedė vadovauti ministerijoms, taip pat vyriausiajam ginkluotųjų pajėgų vadui. Konstitucinė atsakomybė Valstybės Tribunolui taip pat taikoma deputatams ir senatoriams, tačiau gana siaurai, t. y. tik už Konstitucijoje įtvirtintų antikorupcinių draudimų pažeidimus.

Prezidento ir Ministrų Tarybos narių atžvilgiu Valstybės Tribunolas gali veikti ir kaip baudžiamasis teismas; tai vienintelė teisminė institucija, kompetentinga spręsti prezidento atsakomybės už padarytą nusikaltimą klausimą. Valstybės Tribunolo skiriamų bausmių rūšis nustato įstatymas.

XII

Kadangi klasikinė trinarės valdžios koncepcija neatskleidžia šiuolaikinės valstybės funkcionavimo sudėtingumo, šiuolaikinėms konstitucijoms būdinga atskirai reglamentuoti tam tikras svarbias valstybės ir visuomenės gyvenimo sritis. Lenkijos Konstitucijos kūrėjai išskyrė tris tokias esmines sritis – viešuosius finansus, radiją ir televiziją bei valstybės kontrolę, atsakomybę už jas pavesdami atitinkamai Lenkijos nacionaliniam bankui, Nacionalinei radijo ir televizijos tarybai bei Aukščiausiesiems kontrolės rūmams.

Kompetencija tvarkyti valstybės finansus daugiausia priklauso Ministrų Tarybai – užtenka priminti, kad ji priima valstybės biudžeto projektą, vadovauja šio biudžeto vykdymui, saugo Valstybės iždo interesus. Ministrų Tarybai priklauso ir išimtinė įstatymų dėl viešųjų pasko-

lų paėmimo ir įstatymų dėl valstybės finansinių garantijų suteikimo iniciatyvos teisė. Tačiau atsižvelgiant į ypatingą finansų ūkio reikšmę valstybės funkcionavimui ir įvairaus pobūdžio „pagundas“, galinčias palenkti vyriausybę – kaip politinę instituciją – netinkamai naudotis savo įtaka valstybės finansinei padėčiai, Lenkijos Konstitucijoje įtvirtintos tam tikros nuostatos, ribojančios vyriausybės (ir jai pavaldžių institucijų) savarankiškumą valstybės finansų valdymo srityje.

Galima išskirti keturias pagrindines konstitucinių normų reguliuojamų klausimų, susijusių su viešaisiais finansais, grupes: 1) teisėkūra finansų srityje; 2) mokesčiai; 3) valstybės biudžetas; 4) centrinis valstybės bankas ir pinigų politika. Konstitucija įtvirtina finansinių klausimų, kurie turi būti reguliuojami įstatymais, katalogą, nustato tam tikrus reikalavimus įstatymų leidybai finansų klausimais. Nemažai dėmesio skirta biudžeto įstatymo specifikai, nustatyti tam tikri reikalavimai Seimui, tvirtinančiam valstybės biudžetą. Pavyzdžiui, Konstitucijos 220 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad Ministrų Tarybos planuotų išlaidų padidinimas arba pajamų apribojimas negali lemti didesnio, nei numatyta biudžeto įstatymo projekte, biudžeto deficito patvirtinimo Seime. To paties straipsnio 2 dalis draudžia biudžeto įstatyme numatyti galimybę dengti biudžeto deficitą prisiimant įsipareigojimus centriniam valstybės bankui. Konstitucijoje įtvirtinti reikalavimai ir mokesčių įstatymams, pavyzdžiui, kad įstatymais nustatytas reguliavimas turi apimti ne tik apmokestinimo subjektus ir objektus, bet ir mokesčių tarifus, taip pat lengvatų suteikimo ir nepriemokų panaikinimo principus ir atleistų nuo mokesčių subjektų kategorijas.

Konstitucinis centrinio valstybės banko statuso įtvirtinimas – ne vienai šiuolaikinei konstitucijai būdingas sprendimas. Lenkijos atveju tokiam sprendimui turėjo įtakos, ko gera, ne tik užsienio valstybių pavyzdys, bet ir paskutiniojo Lenkijos Liaudies Respublikos gyvavimo dešimtmečio patirtis, parodžiusi, kaip pavojinga pinigų emisijos teisę suteikti vyriausybės kompetencijai. Konstitucinis centrinio valstybės banko statusas suteiktas Lenkijos nacionaliniam bankui. Jam priklauso išimtinė pinigų emisijos ir pinigų politikos nustatymo bei įgyvendinimo teisė.

Istorinis patyrimas – radijo ir televizijos valstybinis monopolis bei visiškas jų pajungimas politiniam valdžios įgyvendinimo mechanizmui – turėjo įtakos ir konstitucinio statuso suteikimui Nacionalinei radijo ir televizijos tarybai, kuriai pavesta saugoti žodžio laisvę, teisę į informaciją, taip pat viešąjį interesą radijuje ir televizijoje.

Aukščiausiųjų kontrolės rūmų statusas kitų valstybės institucijų sistemoje Konstitucijoje apibrėžiamas įtvirtinant, kad tai yra aukščiausia valstybės kontrolės institucija. Jai pavesta kontroliuoti vyriausybės administracijos institucijų, Lenkijos nacionalinio banko, valstybinių juridinių asmenų ir kitų valstybinių organizacinių vienetų veiklą teisėtumo, ūkiškumo, tikslingumo ir sąžiningumo požiūriu. Aukščiausieji kontrolės rūmai teisėtumo, ūkiškumo ir sąžiningumo požiūriu gali kontroliuoti ir teritorinės savivaldos institucijų, komunalinių juridinių asmenų bei kitų komunalinių organizacinių vienetų veiklą, taip pat kitų ūkio subjektų veiklą tiek, kiek jie naudoja valstybės ar komunalinį turtą ar lėšas arba vykdo finansinius įsipareigojimus valstybei.

XIII

Kaip jau minėta šiame straipsnyje, teritorinė savivalda Lenkijoje buvo atkurta 1990 m. kovo 8 d. konstitucine pataisa. Tačiau tiek 1990 m. konstitucinė novela, tiek vėliau 1992 m. Mažoji Konstitucija savivaldos teisę numatė tik gminoms. Dėl teritorinės savivaldos suteikimo aukštesniesiems teritorinio suskirstymo vienetams rengiant 1997 m. Konstituciją buvo smarkiai ginčijamasi. Galiausiai naujojoje Konstitucijoje įtvirtinta, kad pagrindinis teritorinės savivaldos vienetas yra gmina, o kitus regioninės ar vietinės savivaldos vienetus palikta nustatyti įstatymu.[322] Kartu Konstitucijoje buvo įtvirtinta gminos kompetencijos prezumpcija nustatant, kad gmina vykdo visus teritorinės savivaldos uždavinius, nepriskirtus kitiems teritorinės savivaldos vienetams.

Savivaldos bendrijos nariams, t. y. teritorinio suskirstymo vieneto gyventojams, Konstitucija užtikrina teisę vietiniu referendumu spręsti su bendrija susijusius klausimus, įskaitant teisę atšaukti per tiesioginius rinkimus sudarytą savivaldos instituciją.

XIV

Kaip taikliai nurodo W. Osiatynskis, tikras konstitucionalizmo „išbandymas“ yra atsakymai į klausimus: kas, kada, kokiais tikslais, kokia tvarka ir kokiu laipsniu gali pristabdyti konstitucinių nuostatų veiki-

[322] 1998 m. įstatymais buvo nustatytas trijų lygių teritorinis suskirstymas (gmina–pavietas–vaivadija), savivaldos teisę suteikiant visų lygių teritoriniams vienetams.

mą?[323] 1997 m. Konstitucija smulkiai reglamentuoja procedūras, susijusias su nepaprastųjų padėčių įvedimu (galimos trys jų rūšys: karo, išimtinė ir stichinės nelaimės padėtis), atvejus, kai jos gali būti paskelbtos, ir jų įvedimo padarinius. Net ir įvedus karo padėtį negali būti apribotos teisės, skirtos apsaugoti žmogaus orumą, pilietybę, gyvybę, patraukimo baudžiamojon atsakomybėn principus, teisę į humanišką elgesį, teisę į teisminę gynybą, teisę į asmeninių vertybių apsaugą, sąžinės ir religijos laisvę, peticijos teisę, šeimos ir vaikų teises. Stichinės nelaimės padėties metu gali būti ribojama dar mažiau teisių.

Siekiant apsaugoti Konstituciją nuo „politinių kaprizų“ joje nustatyti gana griežti jos keitimo reikalavimai. Konstitucija yra keičiama įstatymu, kurio vienodą redakciją priima Seimas ir ne vėliau kaip per 60 dienų – Senatas. Įstatymo dėl Konstitucijos pakeitimo projektą gali pateikti Seimo narių grupė, kurią sudaro ne mažiau kaip penktadalis Seimo narių, Senatas arba Respublikos prezidentas. Tai reiškia, kad piliečių įstatymų leidybos iniciatyva Konstitucija negali būti keičiama. Įstatymą dėl Konstitucijos pakeitimo Seimas priima ne mažesne kaip dviejų trečdalių balsų dauguma, dalyvaujant ne mažiau kaip pusei įstatyme nustatyto deputatų skaičiaus, ir Senatas absoliučia balsų dauguma, dalyvaujant ne mažiau kaip pusei įstatyme nustatyto senatorių skaičiaus.

Lenkijos Konstitucijos kritikai, pavyzdžiui, P. Spiewakas, vertinęs ją kaip „daugiažodę, patetišką, kupiną dviprasmybių ir net prieštaravimų ir nepajėgią įkvėpti pasitikėjimo valstybe bei teise“, prognozavo, kad 1997 m. Konstitucija tik ribotai galės įvykdyti visuomenės suvienijimo užduotį ir bus neilgaamžė.[324] Tačiau per septynerius metus nuo Konstitucijos priėmimo nebuvo priimta nė viena pataisa. Lenkijos Respublikos prezidentas A. Kwaśniewskis savo kalboje penktųjų Konstitucijos galiojimo metinių proga pabrėžė, jog „nuo 1997 m. nebuvo didelių konfliktų dėl kompetencijos tarp valstybės valdžios institucijų. O juk prieš tai buvo – ir gana principinių. Tai rodo naujos Konstitucijos kokybę“.[325] Ir iš tiesų dauguma Lenkijos konstitucionalistų 1997 m. Kon-

---

[323] Osiatinskij V. Kratkaja istorija Konstitucyji // Konstitucionnoje pravo: Vostočnoevropeiskoje obozrenije. 1997. No. 3(20), No. 4(21). S. 12.

[324] Spievak P. Borba za Konstituciju // Konstitucionnoje pravo: Vostočnoevropeiskoje obozrenije. 1997. No. 3(20), No. 4(21). S. 81.

[325] Przemówienie Pana Prezydenta RP Aleksandra Kwaśniewskiego z okazji piątej rocznicy wejścia w życie Konstytucji // Państwo i Prawo. 2002. No. 11 (681). S. 4.

stitucijà vertina kaip visiškai atitinkančią šiuolaikinio Europos konstitucionalizmo standartus.

Literatūra

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2000.
2. Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 października 1993 r., sygn. W 6/93. – http://www.trybunal.gov.pl.
3. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 lipca 1996 r., sygn. K 8/96. – http://www.trybunal.gov.pl.
4. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 kwietnia 1998 r., sygn. Ts 9/98. – http://www.trybunal.gov.pl.
5. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98. – http://www.trybunal.gov.pl.
6. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 1999 r., sygn. K 25/98. – http://www.trybunal.gov.pl.
7. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99. – http://www.trybunal.gov.pl.
8. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 czerwca 2002 r., sygn. K 11/02. – http://www.trybunal.gov.pl.
9. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 2002 r., sygn. K 14/02. – http://www.trybunal.gov.pl.
10. Balicki R. Uprawnienia Prezydenta w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – Zagadnienia podstawowe // Przegląd Prawa i Administracji, Wrocław, 1998. Tom XL. S. 21–40.
11. Borkowski T. System rządów w nowej Konstytucji // Państwo i Prawo. 1997. Nr. 11–12 (621-622). S. 71–85.
12. Garlicki L. Trybunał Konstytucyjny a wejście w życie nowej Konstytucji. Państwo i Prawo. 1997. Nr. 11–12 (621–622). S. 106–124.
13. Garlicki L. Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu. Wydanie 3. Warszawa, 1999.
14. Garlicki L. Institut prezidenstva v novoi Konstitucyji Polši // Konstitucionnoje pravo: Vostočnoevropeiskoje obozrenije. 1997. No. 3(20), No. 4(21). S. 67–74.
15. Garlicki L. Reforma konstitucionnogo sudoproizvodstva v Polše // Konstitucionnoje pravo: Vostočnoevropeiskoje obozrenije. 1999. No. 3(28). S. 103–113.
16. Garlicki L. Polskij Konstitucionnyj Tribunal i socialnyje prava // Konstitucionnoje pravo: Vostočnoevropeiskoje obozrenije. 2000. No. 1(30). S. 157–161.
17. Jarašiūnas E. Žvelgiant į Lietuvos Respublikos 1992 m. Konstituciją platesniame konstitucionalizmo raidos kontekste // Jurisprudencija, 2002. T. 30(22). P. 47–58.

18. Kosikowski C. Gospodarka i finanse publiczne w nowej Konstytucji // Państwo i Prawo. 1997. Nr. 11–12 (621–622). S. 148–162.
19. Masternak-Kubiak M., Trzciński J. System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. – analiza kompetencji Sejmu // Przegląd Sejmowy, 5(22)/97. S. 45–55.
20. Mojak R. Pozycja ustrojowa Prezydenta RP w świetle nowej Konstytucji // Państwo i Prawo. 1997. Nr. 11–12 (621–622). S. 54–70.
21. Osiatinskij V. Bronislav Geremek o konstitucionnom processe v Polše – Konstitucionnoje pravo: Vostočnoevropeiskoje obozrenije. 1995. No. 1(10). S. 6–9.
22. Osiatinskij V. Kratkaja istorija Konstituciji // Konstitucionnoje pravo: Vostočnoevropeiskoje obozrenije, 1997. No. 3(20), No. 4(21). S. 52–61.
23. Pietrzak M. Stosunki państwo – kościół w nowej Konstytucji // Państwo i Prawo, 1997. Nr. 11–12 (621–622). S. 173–184.
24. Przemówienie Pana Prezydenta RP Aleksandra Kwaśniewskiego z okazji piątej rocznicy wejścia w życie Konstytucji // Państwo i Prawo. 2002. Nr. 11 (681). S. 3–7.
25. Safjan M. Parallels of the Polish and Lithuanian Constitutional Review. – International Conference „Constitutional Justice and the Rule of Law", 2003.
26. Sarnecki P. Idee przewodnie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. – Przegląd Sejmowy. Nr. 5(22)/97. P. 9–32.
27. Sarnecki P. Funkcje i struktura parlamentu według nowej Konstytucji // Państwo i Prawo, 1997. Nr. 11–12 (621–622). S. 33–53.
28. Sarnecki P. Introductory Remarks. – Polish Constitutional Law. The Constitution and Selected Statutory Materials. Warsaw: Bureau of Research Chancellery of the Sejm, 2000. S. 7–23.
29. Skrzydło W. (red.), Gdulewicz E., Granat M., Kręcisz W., Mojak R., Orłowski W., Patyra S., Sobczak J., Zakrzewski W., Zięba-Załucka H. Polskie prawo konstytucyjne. Lublin, 1997.
30. Spievak P. Borba za Konstituciju // Konstitucionnoje pravo: Vostočnoevropeiskoje obozrenije. 1997. No. 3(20), No. 4(21). S. 75–81.
31. Winczorek P. Uwarunkowania prac nad nową Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej // Państwo i Prawo. 1997. Nr. 11–12 (621–622). S. 3–18.
32. Zoll A. Skuteczność orzeczeń Polskiego Trybunału Konstytucyjnego // Ius et lex (Księga jubileuszowa ku czci profesora Adama Strzembosza). Lublin, 2002. S. 239–256.

XI. Rusijos Federacijos 1993 m. Konstitucija

I

Konstitucinės reformos raidą Rusijoje būtų sunku analizuoti neaptarus buvusios SSRS (Sovietų Socialistinių Respublikų Sąjungos) istorinio ir teisinio „palikimo“, nes daugeliui su šia valstybe dėl to meto bendrų valstybės institucijų ir partinių organų asocijuojasi Rusija. Formaliai RTFSR (Rusijos Tarybų Federacinė Socialistinė Respublika), nors ir didžiausia pagal savo teritoriją ir gyventojų skaičių, buvo viena iš 15 „sąjunginių respublikų“, buvusių SSRS sudėtyje[326]. Būta bendros SSRS Konstitucijos ir atitinkamai buvusių „sąjunginių respublikų“, tarp jų ir RTFSR, konstitucijų.

Politiniai procesai, vykę SSRS nuo „perestroikos“ (pertvarkos) pradžios iki 1991 m. pabaigos, žymi „sovietinės imperijos“ žlugimą ir naujosios, bandančios žengti demokratiniu keliu Rusijos pradžią. Formaliai laikoma, kad SSRS iširo 1991 m. gruodį, tačiau šio proceso pradžios konstitucinių atspindžių galime aptikti jau SSRS Konstitucijos 6 straipsnio, įtvirtinusio SSKP (Sovietų Sąjungos komunistų partijos) diktatūrą bei RTFSR Konstitucijos 6 ir 7 straipsnių 1990 m. pakeitimuose pripažįstant ir kitas politines partijas (žr. RTFSR Liaudies deputatų suvažiavimo 1990 m. birželio 16 d. priimtą įstatymą[327]). Sovietinės epochos Rusijos Konstitucija, priimta 1978 m. balandžio 12 d.[328], savo esme, kaip, beje, ir visų kitų sąjunginių respublikų konstitucijos, buvo 1977 m. spalio 7 d. SSRS Konstitucijos[329] „dvynė“. Ji negalėjo

[326] „Konstitucija (Osnovnoi zakon) Sojuza Sovetskich Socialističeskich Respublik, Konstituciji (Osnovnyje zakoni) Sojuznich Sovietskich socialističeskich Respublik“. Moskva: izdatelstvo „Vedomosti sovetov narodnich deputatov SSSR“, S. 23.

[327] Vedomosti Verchovnogo Soveta Rossijskoj Sovetskoj Federativnoi Socialističeskoj Respubliki 1990. N°. 3. S. 25.

[328] „Konstitucija (Osnovnoi zakon) Sojuza Sovetskich Socialističeskich Respublik, Konstituciji (Osnovnyje zakoni) Sojuznich Sovoetskich Socialističeskich Respublik“. Moskva: izdatelstvo „Vedomosti sovetov narodnich deputatov SSSR“, S. 51.

[329] Ten pat.

būti naujų pokyčių Rusijoje teisiniu pagrindu. Reikėjo naujojo valstybės pagrindinio įstatymo, adekvačiai atspindinčio naujai susiklosčiusius visuomeninius santykius. Prasidėjo konstitucinių pataisų laikotarpis (1989–1993). Šiomis pataisomis, palyginti su SSRS Konstitucija, buvo atsisakyta SSKP diktatūros ir įtvirtintas daugiapartinės sistemos principas net neminint SSKP, taip pat reformuojama valstybės valdžios institucijų sistema. Pagal SSRS Konstituciją sąjunginis liaudies deputatų suvažiavimas (aukščiausioji įstatymų leidybos institucija) vienu trečdaliu buvo sudaromas visuomeninių organizacijų, kurias faktiškai kontroliavo SSKP, deleguotų atstovų, tuo tarpu pagal Rusijos Konstituciją visus liaudies deputatų suvažiavimo narius rinko piliečiai[330].

1991 m. kovo 17 d. vykusiu referendumu[331] įsteigiama visos tautos renkamo RTFSR prezidento institucija. Prezidento rinkimai vyko 1991 m. birželio 12 d.[332] Juos laimėjo tuometinis RTFSR Aukščiausiosios Tarybos pirmininkas Borisas Jelcinas. Tais pačiais metais sudaroma konstitucinės kontrolės institucija – Konstitucinis Teismas (Liaudies deputatų suvažiavimas 1991 m. spalio 30 d.[333] išrinko 13 Rusijos Federacijos Konstitucinio Teismo teisėjų). Buvo papildytas ir Konstitucijos 12 straipsnis, įtvirtinantis privačios nuosavybės teisę į žemę, atsisakyta 9 straipsnio, propaguojančio sovietinės politinės sistemos ir sovietinės demokratijos raidą. Toks pats likimas ištiko Konstitucijos 25 straipsnį, deklaruojantį, kad švietimo sistema turi užtikrinti komunistinį auklėjimą. Analogiškai buvo pasielgta ir su šio akto 69, 73, 76, 77, 89, 99 straipsniais, kurie neatitiko naujų Rusijos politinių, socialinių ir ekonominių realijų. Kartu su šiomis pataisomis konstitucinėse novelose įtvirtinama: valstybės nuosavybės statuso pokyčiai (11^{1} str.); piliečiams laiduojama teisė į žalos, padarytos jiems valstybės ar pareigūnų neteisėtais veiksmais, atlyginimą (67^{2} str.); draudimas riboti žmogaus ir piliečio teises ir laisves, išskyrus laikiną šių teisių apribojimą nepaprastosios padėties atveju (67^{3} str.); draudimas versti piliečius atlikti įstatymais nenumatytas pareigas (67^{11} str.), teismų sistema (163

[330] Vedomosti Verchovnogo Soveta Rossijskoj Sovetskoj Federativnoj Socialističeskoj Respubliki. 1989. No. 44(1618). S. 1303.

[331] (pagrindinis klausimas, kurį buvo siūloma spręsti – tai SSRS lygiateisių respublikų federacijos išsaugojimas – aut. pastaba).

[332] Vedomosti Verchovnogo Soveta Rossijskoj Sovetskoj Federativnoj Socialističeskoj Respubliki. 1991. No. 17. S. 516.

[333] Vedomosti Verchovnogo Soveta Rossijskoj Sovetskoj Federativnoj Socialističeskoj Respubliki. 1991. No. 44. S. 1450.

str.), vietos savivaldos reforma(137–150 str.)[334]. Tačiau ir toliau visa valdžia priklausė taryboms, pataisos buvo skubotos ir jų buvo daug, bet jose bandyta įtvirtinti demokratines vertybes.

Drauge su šiuo procesu 1990 m. vasarą pradėtas rengti ir naujos Rusijos Konstitucijos projektas. Šią užduotį turėjo atlikti Pirmojo liaudies deputatų suvažiavimo 1990 m. birželio 16 d.[335] sudaryta Konstitucinė komisija (102 asmenys). Jai pirmininkavo tuometinis RTFSR Aukščiausiosios Tarybos pirmininkas Borisas Jelcinas. Būsimosios Konstitucijos principai ir gairės buvo įtvirtinti RTFSR deklaracijoje dėl valstybinio suvereniteto,[336] 1990 m. birželio 12 d. ją priėmė Pirmasis liaudies deputatų suvažiavimas. Šį politinį teisinį dokumentą galima laikyti vienu iš Rusijos „suverenizacijos“ pagrindų, turėjusių įtakos politinės sistemos ir valstybės sąrangos pokyčiams. Šiame konstitucinės reformos etape buvo priimta Federacijos sutartis, kurią 1992 m. kovo 31 d.[337] pasirašė Rusijos federacijos ir jos subjektų atstovai, o 1992 m. balandžio 10 d. jai pritarė RTFSR Liaudies deputatų suvažiavimas[338]. Mokslininkai diskutuoja dėl Rusijos valstybės prigimties ir pačios konstitucijos legitimumo. R. Chakimovas teigia, kad „po Rusijos suvereniteto paskelbimo 1990 m. Rusija nepriėmė nė vieno dokumento, nustatančio valstybinę teritorinę sandarą“. Jo nuomone, „Rusijos Federacija buvo skelbiama, o ne steigiama, ir tai sukelia daugybę politinių ir teisinių prieštaravimų“. Vertindamas Federacijos sutartį jis teigia, kad „Federacijos sutartis dėl susiklosčiusių politinių aplinkybių netapo steigiamuoju dokumentu, nes buvo konjunktūrinė ir priimta spaudžiant Centrui... Konstitucinis susirinkimas 1993 m. neatsižvelgė į tai, kad respublikos jau turėjo savo konstitucijas“[339]. Tegu šią sutartį įvertins istorija, tačiau formaliu teisiniu požiūriu šis aktas yra vienas pagrindinių Rusijos konstitucinės teisės šaltinių. Jis reguliavo federali-

---

[334] Vedomosti Verchovnogo Soveta Rossijskoj Sovetskoj Federativnoj Socialističeskoj Respubliki. 1990. No. 29. S. 395; 1991. No. 22. S. 775, 776, 777, 778; 1992. No. 20. S. 1084, 1993. No. 2. S. 55.

[335] Vedomosti Verchovnogo Soveta Rossijskoj Sovetskoj Federativnoj Socialističeskoj Respubliki. 1990. No. 3. S. 24.

[336] Vedomosti Verchovnogo Soveta Rossijskoj Sovetskoj Federativnoj Socialističeskoj Respubliki. 1990. No. 2. S. 22.

[337] Rusijos konstitucinė teisė. Norminių aktų rinkinys. Maskva, 1996. P. 198.

[338] Vedomosti Verchovnogo Soveta Rossijskoj Sovetskoj Federativnoj Socialističeskoj Respubliki, 1992. No. 17. S. 898.

[339] Chakimov R. Konstitucionnyj proces v Rosijskoj Federaciji: tendenciji i perspektyvi. Moskva. S. 62–63.

nius santykius ir sujungė tris savarankiškas sutartis dėl kompetencijos nustatymo ir įgaliojimų atribojimų tarp federalinės valdžios institucijų ir federacijos subjektų valdžios institucijų: respublikų, kraštų, sričių, Maskvos ir Sank Peterburgo miestų, autonominių sričių bei autonominių apygardų.

Pirmuosius žmogaus ir valstybės tarpusavio santykių, kurie sovietiniais laikais buvo reguliuojami teikiant prioritetą valstybei, reguliavimo pokyčius atspindėjo RTFSR Aukščiausiosios Tarybos 1991 m. lapkričio 22 d. priimta Žmogaus ir piliečio teisių ir laisvių deklaracija[340], kurioje žmogaus ir piliečio teisės ir laisvės, garbė ir orumas buvo pripažintos aukščiausiąja visuomenės ir valstybės vertybe. Kartu šiame akte deklaruojamas siekis suderinti RTFSR teisės sistemą su pasaulinėje bendruomenėje visuotinai pripažįstamais žmogaus ir piliečio teisių ir laisvių standartais.

Konstitucinis procesas Rusijos Federacijoje apėmė ne tik Konstitucijos pataisas, Federacijos sutartį, asmens konstitucinio teisinio statuso klausimų reglamentavimą, valdžios institucijų reformą bei kitus teisinės reformos pokyčius federaliniu lygmeniu, bet ir federacijos subjektų konstitucijų, statutų, federalinių įstatymų, reglamentuojančių valstybės sandaros klausimus, priėmimą.

Konstitucijos projekto rengimas ir priėmimas truko trejus metus vykstant sudėtingiems politiniams procesams, atspindintiems valstybės teritorinės sandaros klausimų sprendimą, valstybės valdžios modelio paieškas, centro ir federacijos subjektų valdžios derybas dėl statuso, kompetencijos apimties nustatymo ir įgaliojimų ją vykdant, tarpusavio santykių, įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios ginčus dėl jų vietos valdžių sistemoje ir tarpusavio konstitucinės kompetencijos. Šie ginčai 1993 m. virto konfliktu, kuris baigėsi priešlaikiniu Liaudies deputatų suvažiavimo ir Aukščiausiosios Tarybos (Rusijos Federacijos Prezidento 1993 m. rugsėjo 21 d. įsakas Nr. 1400) paleidimu bei naujo parlamento rinkimais. Šie rinkimai įvyko 1993 m. gruodžio 12 d. kartu su konstituciniu referendumu dėl Rusijos naujosios Konstitucijos priėmimo nuslopinus tų metų spalio mėnesį komunistų sukeltus neramumus.

Konstitucinės reformos pradžioje 1991 m. lapkritį skelbiamas pirmasis Konstitucijos projektas, tačiau Septintasis liaudies deputatų suvažiavimas 1992 m. gruodį ir pati Konstitucinė komisija šiam projek-

[340] Vedomosti Verchovnogo Soveta Rossijskoj Sovetskoj Federativno Socialističeskoj Respubliki. 1991. No. 52. S. 1865.

tui nepritarė (Liaudies deputatų suvažiavimo 1992 m. gruodžio 9 d. nutarimas Nr. 4062-I)[341]. Konstitucinei komisijai pavesta toliau tobulinti naujosios Konstitucijos projektą atsižvelgiant į Liaudies deputatų suvažiavimo pateiktas pastabas ir pasiūlymus. Tuometinis konservatyvusis Rusijos Federacijos liaudies deputatų suvažiavimas priėmė du nutarimus dėl naujosios Rusijos Federacijos Konstitucijos projekto rengimo (Septintojo suvažiavimo nutarimas „Dėl Rusijos Federacijos konstitucinės santvarkos stabilizavimo“ ir Aštuntojo suvažiavimo 1993 m. kovo 12 d. nutarimas „Dėl Rusijos Federacijos konstitucinės reformos vykdymo priemonių“)[342]. Prof. B. Strašunas, dalyvavęs Konstitucinės komisijos darbe, teigia, kad jau pirmuosiuose projekto variantuose (Rusijos konstitucinės teisės specialistų paprastai diskutuojama dėl „parlamentinio“ ir „prezidentinio“ projekto variantų – aut. pastaba) „buvo siūloma prezidentinės respublikos valdymo forma pagal JAV modelį dėl jam būdingo griežto valdžių atskyrimo ir valdžios institucijų tarpusavio sąveikos“[343]. Federacijos sandarą buvo mėginama optimizuoti pagal Vokietijos pavyzdį, tačiau šiam siūlymui nepritarė federacijos subjektai (kraštai), siekiantys sulyginti savo statusą su nacionaliniais subjektais (respublikomis), tačiau šios siekė privilegijų. Kartu reikėjo išspręsti kompetencijos paskirstymo centrui ir federacijos subjektams klausimą. Jeigu neužtektų konstitucinio reguliavimo, projekte buvo siūloma suformuluoti nuostatas, įtvirtinančias galimybę deleguoti kompetencijos perdavimą tarpusavio susitarimu. Šiame projekto rengimo etape išryškėja skirtingi įstatymų leidžiamosios parlamento ir vykdomosios valdžios (prezidento) požiūriai dėl pastarųjų konstitucinės kompetencijos. Deputatų siūlymuose (parlamentinis variantas) matyti tendencija įtvirtinti parlamento dominavimą ir vyriausybės atskaitingumą jam bei apriboti prezidento įgaliojimus. Tuo tarpu „prezidentiniame“ projekto variante siekiama įtvirtinti stiprios prezidento valdžios modelį (pirmininkavimas vyriausybės posėdžiuose, valstybės prioritetų formavimas). Šiomis sąlygomis Rusijos Federacijos prezidento iniciatyva ir rengiamas alternatyvusis Konstitucijos projektas. 1993 m. gegužės 6 d. jis buvo pateiktas Konstitucinei komisijai ir ji jau kitą dieną nutarimu „Dėl Rusijos Federacijos

[341] Vedomosti Verchovnogo Soveta Rossijskoj Sovetskoj Federativnoj Socialističeskoj Respubliki. 1992. No. 51. S. 3007.

[342] Vedomosti Verchovnogo Soveta Rossijskoj Sovetskoj Federativnoj Socialističeskoj Respubliki. 1993. No. 12.

[343] Strašun B. Novaja rol Rossijskoj Konstituciji. Moskva, 2001.

Konstitucijos (Pagrindinio įstatymo) projekto“ atmetė prezidentinį projekto variantą. Tą pačią dieną Aukščiausioji Taryba, pirmininkaujama P. Chasbulatovo, priima nutarimą „Dėl pagrindinių Rusijos Federacijos Konstitucijos projekto nuostatų“,[344] kuriuo tvirtinamas darbo grupės parengtas pagrindinių Konstitucijos nuostatų projektas. Akivaizdu, kad toks sprendimas įstatymų leidžiamajai ir vykdomajai valdžioms sutrukdė pasiekti kompromisą dėl bendro būsimosios Konstitucijos projekto.

Būtent šiuo laikotarpiu, po 1993 m. balandžio 25 d. vykusio referendumo dėl pasitikėjimo prezidentu ir vyriausybe bei pirmalaikių federalinės valdžios institucijų rinkimų, tarp Liaudies deputatų suvažiavimo ir Rusijos Federacijos prezidento kilo priešprieša. Ši priešprieša, kuria buvo siekiama apriboti prezidento įgaliojimus vykdant konstitucinę reformą (kuriai vykdyti jis ir buvo išrinktas), ją ir paspartino“[345]. Prezidentas ėmėsi iniciatyvos baigti rengti projektą nederinant su Konstitucine komisija ir Rusijos Federacijos Aukščiausiąja Taryba. Rusijos Federacijos prezidentas B. Jelcinas 1993 m. birželio 5 d. išleido įsaką sušaukti Konstitucinį pasitarimą (jo statusą reglamentavo Rusijos Federacijos prezidento 1993 m. birželio 2 d. įsakas Nr. 840 „Dėl konstitucinio pasitarimo darbo tvarkos“), kurio darbe dalyvavo 5 grupių atstovai. Be to, Prezidentas 1993 m. gegužės 26 d. potvarkiu Nr. 386–RP pavedė sudaryti darbo grupę, kuri apibendrintų Konstitucijos projektui pateiktus pasiūlymus ir pastabas, 1993 m. gegužės 31 d. potvarkiu sudaryta speciali 8 asmenų komisija, rengianti dokumentus prezidento pranešimui 1993 m. birželio 5 d. konstituciniame pasitarime, o 1993 m. liepos 23 d. potvarkiu įsteigtas Konstitucinio pasitarimo[346] biuletenis, kuriame apžvelgiami valstybinės teisės, lyginamosios teisės specialistų kalbos, publikacijos, diskusijos.

Konstituciniam pasitarimui savo atstovus delegavo: 1) federalinės valstybės valdžios institucijos; 2) federacijos subjektai: respublikos, kraštai, sritys, autonominiai kraštai, autonominės apygardos; 3) Maskva ir Sankt Peterburgas; 4) savivaldybės; 5) politinės partijos, profesinė sąjungos, jaunimo ir kitos visuomeninės organizacijos, įvairūs judėjimai ir religinės bendrijos bei verslininkai. Federaliniams valstybės valdžios subjektams buvo pasiūlyta deleguoti į šį pasitarimą Konstitucinės komisijos narius, liaudies deputatų frakcijų narius (pagal susitarimą).

[344] Kovalenko A. Konstitucionnoje pravo Rossiji. Moskva, 1997. S. 30–33.
[345] Ten pat.
[346] Ten pat.

Prezidentui ir vyriausybei turėjo atstovauti 50 dalyvių, federacijos subjektų valstybės valdžios institucijoms atstovavo jų įgalioti atstovai (po 2). Ši federacijos subjektų atstovavimo kvota Rusijos Federacijos prezidento įsaku „Dėl Rusijos Federacijos prezidento 1993 m. gegužės 20 d. įsako Nr. 719“[347] buvo padidinta iki 4 atstovų iš kiekvieno federacijos subjekto. Savivaldybių, politinių partijų, visuomeninių organizacijų, religinių konfesijų, Rusijos mokslų akademijos, verslininkų atstovus delegavo tarybos asociacijos, susivienijimai, sąjungos ir kt. Pagal reglamentą visos grupės posėdžiavo atskirai, Konstitucijos projektą svarstė pastraipsniui, sprendimai dėl projekto nuostatų buvo priimami paprasta grupės posėdyje dalyvaujančiųjų balsų dauguma. Po svarstymo kiekviena grupė darbo komisijai turėjo išdėstyti savo nuomonę dėl kiekvienos projekto formuluotės. Grupių atstovų nesutarimams spręsti buvo sudaryta derinimo komisija.

Konstitucijos projekto rengimo baigiamojoje stadijoje išryškėjo keletas skirtingų požiūrių dėl federacijos sandaros, Federalinio susirinkimo struktūros ir jo rūmų sudarymo, vietos savivaldos ir kt. Kadangi konstituciniame pasitarime šių nesutarimų pašalinti nepavyko, Rusijos Federacijos prezidentas tai pavedė sudarytai Konstitucinio arbitražo komisijai. Be to, naujosios Konstitucijos projektui tobulinti ir svarstyti, remiantis Rusijos Federacijos prezidento 1993 m. rugsėjo 24 d. ir spalio 11 d. įsakais[348], konstituciniame pasitarime buvo sudarytos visuomenės ir valstybės tarybos, turinčios užtikrinti visuomeninių organizacijų ir federalinių valstybės valdžios institucijų konsultacijas politiniais ir socialiniais klausimais bei federalinių valstybės valdžios institucijų ir federacijos subjektų valstybės valdžios institucijų dialogą svarstant ir tobulinant Konstitucijos projektą politiniais, socialiniais bei socialiniais ir ekonominiais klausimais. Konstitucijos projektas (kartais vadinamas prezidentiniu variantu), kuriam pritarė konstitucinis pasitarimas, buvo baigtas rengti 1993 m. spalio 30 d. ir lapkričio 11 d. paskelbtas visuomenei.

Rusijos Federacijos Konstitucijos priėmimo tvarka buvo nustatyta Rusijos Federacijos prezidento 1993 m. spalio 15 d. įsaku Nr. 1633 „Dėl visuotino balsavimo vykdymo priimant Rusijos Federacijos Konstitucijos projektą“[349]. Šis teisės aktas paskelbiamas jo priėmimo dieną, iki balsavimo referendume dienos likus beveik dviems mėnesiams.

---

[347] Kovalenko A. Konstitucionnoje pravo Rossiji. Moskva, 1997. S. 30–33.

[348] Ten pat.

[349] Ten pat.

Nuostatuose, skirtuose nurodytam įsakui vykdyti, buvo įtvirtintos teisės normos, reglamentuojančios pagrindinius referendumo santykius. Pagal šiuos Nuostatus viena normų grupė įtvirtina balsavimo teisę turinčius subjektus. Ją turėjo visi Rusijos Federacijos piliečiai, sukakę 18 metų, išskyrus piliečius, teismo pripažintus neveiksniais, taip pat atliekančius įsiteisėjusių teismų nuosprendžių paskirtą laisvės atėmimo bausmę. Kita normų grupė skirta referendumo organizavimo ir vykdymo tvarkai reglamentuoti: rinkimų komisijų sistema ir jų įgaliojimai, agitacija, šios politinės kampanijos finansavimas, balsų skaičiavimas, rezultatų nustatymas ir paskelbimas.

Konstitucinis referendumas Rusijoje įvyko 1993 m. gruodžio 12 d. Jame dalyvavo 54,8 proc. rinkėjų, iš jų 58,4 proc. buvo už naujosios Konstitucijos projektą. Taip naujoji Rusijos Federacijos Konstitucija (toliau – Konstitucija) buvo priimta. Ji įsigaliojo 1993 m. gruodžio 25 d.

II

Naujoji Konstitucija žymi lūžį Rusijos valstybės raidoje. Dažnai, skiriant nubrėžti tam tikrus Rusijos istorijos tarpsnius, konstitucijos skirstomos į „sovietines“ (socialistinio laikotarpio) ir „posovietines“. Vargu ar tik toks konstitucijų skirstymas leidžia tinkamai įvertinti naująją Rusijos Konstituciją, atskleisti Konstitucijos esmę ir nustatyti jos ir buvusių konstitucijų skirtumus. Naujoji Konstitucija nutraukė pirmosios ir vėlesniųjų sovietinių konstitucijų (1918, 1925, 1937, 1978)[350] idėjų ir principų perimamumą ir įtvirtino naujosios socialinės, ekonominės ir konstitucinės santvarkos pradžią. V. Čecharina teigia, kad „naujoji Konstitucija nėra steigiamojo pobūdžio, jos priėmimas nėra naujos valstybės, kuri iki tol nebuvo žinoma pasaulinėje bendruomenėje, atsiradimas“. Jos nuomone, „formaliuoju požiūriu pagrindinė buvusios TSRS teisių perėmėja yra Rusija. Ji „paveldėjo“ iš buvusios SSRS narystę Jungtinėse Tautose ir vietą šios organizacijos nuolatiniame Saugumo Tarybos komitete.“[351] Tokią nuomonę gali patvirtinti ir Pagrindinio įstatymo preambulė, kurioje atsispindi valstybingumo tęstinumo idėja. Šiam aktui būdinga visiškai kita filosofija, grindžiama vertybėmis, kurios ankstesniuose aktuose buvo nepripažįstamos arba net neigiamos. Ji laikoma pirmąja Rusijos istorijoje Konstitucija,

[350] Konstitucionnoje pravo Rossiji. Sbornik normativnych dokumentov. Moskva, 1996. S. 56–77.

[351] Čecharina V. Novaja rol Konstituciji (Rossija). Moskva, 2001. P. 173.

įtirtinančia žmogaus teises bei demokratines vertybes. Šią Konstituciją tauta priėmė referendumu. Pirmą kartą Rusijos konstitucionalizmo istorijoje žmogaus teisės ir laisvės buvo įvardytos kaip aukščiausioji vertybė, o jų pripažinimas, laikymasis ir gynimas tapo valstybės pareiga. Valstybės valdžios organizavimas grindžiamas valdžių padalijimo principu, o ne buvusių tarybų vienvaldyste. Prof. B. Strašunas, vertindamas naują konstitucionalizmo raidą, teigia, kad „visas sovietinės santvarkos konstitucijas reikia laikyti „pseudokonstitucijomis“, nes jos atspindėjo tik tam tikrus šūkius ir realiai jokių visuomeninių santykių nereguliavo. Ginti savo teises teismuose remiantis tokiomis „konstitucijomis“ buvo beprasmiška, nes teismai jų tiesiogiai netaikė. Tuo tarpu naujoji Konstitucija yra teisės šaltinis ir ją tiesiogiai taiko ne tik Rusijos Federacijos Konstitucinis Teismas, bet ir bendrosios kompetencijos teismai.“[352]

III

Pagal struktūrą Konstituciją sudaro: įžanginė dalis, II skyriai. I skyrių sudaro 9 skirsniai (1 – Konstitucinės santvarkos pagrindai, 2 – Žmogaus ir piliečio teisės ir laisvės, 3 – Federacijos sandara, 4 – Rusijos Federacijos prezidentas, 5 – Federalinis susirinkimas, 6 – Rusijos Federacijos vyriausybė, 7 – Teisminė valdžia, 8 – Vietos savivalda, 9 – Konstitucijos pataisos ir Konstitucijos keitimas). II skyrių „Baigiamosios ir pereinamosios nuostatos“ sudaro 9 paragrafai dėl baigiamųjų ir pereinamųjų nuostatų.

Įžanginė Konstitucijos dalis paprastai vadinama preambule. Ši sąvoka Rusijos Konstitucijos įžanginės dalies tekste nevartojama. Įžanginė dalis neturi pavadinimo, kaip ir kitų valstybių konstitucijų (pvz., Italijos, JAV, Japonijos, Lietuvos) įžanginės dalys. Vis dėlto preambulė, jos struktūra, teisinė galia ir turinys turi didžiulę reikšmę.

Preambulę sudaro trys tarpusavyje susijusių elementų grupės. Pirmoji – tai nuoroda į Tautą ir jai būdingas savybes, išreiškiamas priimant Konstituciją. Antroji žymi Tautos spendimo priėmimo istorines prielaidas. Pabrėžiama, kad valstybė yra istoriškai susiklosčiusi, joje visuotinai pripažįstama tautų lygybė ir laisvo apsisprendimo teisė bei pagarba protėvių atminčiai. Trečioji grupė – tai tikslai, kuriems pasiekti yra priimama Konstitucija.

---

[352] Strašun B. Novaja rol rossijskoj Konstituciji. Moskva, 2001. S. 163–165.

Konstitucinė Rusijos valstybės charakteristika išdėstyta Konstitucijos 1 skirsnyje „Konstitucinės santvarkos pagrindai“, kuriame įtvirtinti valstybės organizavimo bei valstybės ir asmens tarpusavio santykių principai, jungiantys keturias normų grupes: humanizmą; pagrindinius Rusijos valstybės bruožus; ekonominius ir politinius konstitucinės santvarkos ir valstybės vadžios organizavimo pagrindus atitinkamuose Konstitucijos straipsniuose. Iš šio skirsnio normų turinio galima išskirti valstybės pareigą ginti visuomenės santykius, grindžiamus asmens laisve. Valstybės, reglamentuojančios visuomenės santykius, viršenybė prieš visuomenę nepripažįstama, nes visuomenė kelia reikalavimus valstybei. Šiame skirsnyje taip pat įtvirtinta valstybės valdymo forma – respublika ir jos apsaugos garantijos, nukreiptos prieš valdžios uzurpavimą. Konstitucinės santvarkos stabilumui užtikrinti nustatoma sudėtingesnė Pagrindinio įstatymo keitimo tvarka. Pagal ją (135 str.) Federalinis susirinkimas negali keisti Konstitucijos 1 skirsnio. Ši teisė suteikta federalinio įstatymo nustatyta tvarka sušauktam Konstituciniam susirinkimu, jeigu tokioms Konstitucijos pataisoms pritartų trys penktadaliai visų Federacijos Tarybos narių ir Valstybės Dūmos deputatų. Šio Konstitucijos skirsnio viršenybė prieš kitas nuostatas nustatyta Konstitucijos 16 straipsnio 2 dalies nuostatoje „Kitos šios Konstitucijos nuostatos negali prieštarauti Rusijos Federacijos konstitucinės santvarkos pagrindams“. Prof. B. Strašunas šį skirsnį apibūdina kaip „Konstituciją Konstitucijoje“[353].

Antrajame Konstitucijos skirsnyje formuluojamos bendrosios nuostatos, skirtos valstybės valdžios organizavimo principams įtvirtinti (federalizmo, valdžių padalijimo ir kt.).

Valstybės ir asmens konstitucinis teisinis santykis kuriamas humanizmo principu, kuriuo išreiškiamas žmogaus valstybės atžvilgiu. „Žmogus, jo teisės ir laisvės yra aukščiausioji vertybė. Valstybės pareiga – pripažinti, saugoti ir ginti žmogaus ir piliečio teises ir laisves“ (2 str.). Taigi žmogus, pilietis, tauta yra pagrindinai konstitucinės santvarkos „adresatai“. Kituose Konstitucijos skirsniuose, ypač antrajame, pripažįstamas pagrindinių žmogaus teisių ir laisvių nedalomumas ir jų prigimtinis pobūdis (17 str.), pateikiamas žmogaus ir piliečio teisių ir laisvių katalogas. Jos pagal Konstitucijos 18 straipsnį „taikomos tiesiogiai„ bei „turi įtakos įstatymų prasmei, turiniui ir taikymui, taip pat įstatymų leidžiamajai ir vykdomajai valdžioms, vietos savivaldos

[353] Strašun B. Novaja rol rossijskoj Konstituciji. Moskva, 2001. S. 163–165.

veiklai ir yra įgyvendinamos vykdant teisingumą“. Reglamentuojant Rusijos Federacijos pilietybės santykius įtvirtinami principai: ji vienoda visiems, neatsižvelgiant į jos įgijimo būdą (piliečio teisių apimties požiūriu nesvarbu, ar asmuo ją įgijo gimstant, ar pavyzdžiui, natūralizacijos būdu); pilietybė ir teisė ją pakeisti – neatimamos teisės; pilietybės įgijimo ir netekimo tvarka nustatoma federaliniu įstatymu (6 str.).

Suverenitetas Rusijos Federacijoje priklauso daugianacionalinei tautai, ji – vienintelis valdžios šaltinis (3 str.). Laisvai išreikšdama savo valią Tauta suteikia konstitucinius įgaliojimus valstybės valdžios institucijoms. Taigi tauta suprantama kaip vientisas ir nedalomas, nepriklausomai nuo ją sudarančių nacijų įvairovės, subjektas. Nė viena nacija atskirai savo suvereniteto neturi, nes jis priklauso visai Rusijos tautai, o ne ją sudarančioms nacijoms. Jos savo nacionalinius interesus įgyvendina pagal šią sampratą. Kita vertus, valstybės valdžia yra įtvirtinta ne tik federaliniu, bet ir visų 89 federacijos subjektų lygmeniu ir kiekviename iš jų valdžia priklauso jų tautai. Taigi tauta savo valdžią įgyvendina per federalines, regionines (federacijos subjektų) ir vietos savivaldos institucijas (jos pagal Konstituciją nėra valstybės valdžios subjektai). Tauta, kaip valdžios šaltinis, veikia kaip Rusijos Federacijos daugianacionalinė tauta; federacijos subjekto tauta ir teritorinio vieneto (savivaldybės) tauta (gyventojai). Tautos išreikšta valia yra tikras ir vienintelis mandatas, išreiškiantis valstybės valdžios organizavimą ir jos formų pakeitimą. Tauta turi teisę pasipriešinti konstitucinės santvarkos pakeitimui jėga. Kartu įtvirtinamas principas, draudžiantis savintis valdžią. Už valdžios užgrobimą ar valdžios įgaliojimų pasisavinimą baudžiama pagal federalinį įstatymą (3 str. 4 d.).

Tautos suverenitetas įgyvendinimas dviem demokratinėmis formomis: tiesiogiai – referendumu ir atstovaujamąja – per valstybės valdžios ir vietos savivaldos institucijas (3 str. 2 d.). Konstitucijoje numatytos ir kitos tautos valios raiškos formos (teritorinio vieneto piliečių susirinkimai, peticijos, individualūs ir kolektyviniai kreipimaisi į valstybės valdžios ir vietos savivaldos institucijas) (33 str., 130 str. 2 d.). Dalyvauti referendume ir rinkimuose turi teisę tik Rusijos Federacijos piliečiai (32 str.). Referendumą federalinio konstitucinio įstatymo nustatyta tvarka skelbia Rusijos Federacijos prezidentas (84 str. c) punktas). Kalbant apie kitą tautos valios išraiškos formą – rinkimus pažymėtina, kad Rusijos Federacijos Konstitucijoje nesama atskiro šį institutą reglamentuojančio skirsnio. Formuluojamos tik bendro pobūdžio normos, skirtos rinkimų teisei bei valstybės valdžios institucijų

sudarymo būdams įtvirtinti. Rinkimuose gali dalyvauti tik pilnamečiai (sukakę 18 metų) Rusijos Federacijos piliečiai, o piliečiai, teismo pripažinti neveiksniais ar teismo sprendimu atliekantys bausmę laisvės atėmimo įstaigose, rinkimuose nedalyvauja (32, 60 str.). Rinkimų būdu sudaromos kolektyvinės valstybės valdžios (Federalinio susirinkimo rūmai – Valstybės Dūma, federacijos subjektų parlamentai) ir vietos savivaldos institucijos (miestų dūmos) bei vienasmenės institucijos (Rusijos Federacijos prezidentas, federacijos subjektų – respublikų prezidentai, kraštų sričių ir autonomijų gubernatoriai, miestų merai). Tautos suvereniteto įgyvendinimas neatsiejamas nuo Konstitucijoje skelbiamų žmogaus ir piliečio teisių ir laisvių.

Rusijos Federacijos suverenitetas apima visą valstybės teritoriją (4 str.). Valstybės suvereniteto vidines ribas lemia šios Konstitucijos nuostatos:

– valstybės suvereniteto šaltinis yra tauta (3 str. 1 d.);

– žmogus, jo teisės ir laisvės yra aukščiausioji vertybė, valstybės pareiga jas pripažinti, saugoti ir ginti (2 str.); šios teisės yra nedalomos ir prigimtinės (17 str. 2 d.), valstybė gali apriboti žmogaus teises ir laisves tik išimtiniais nustatytais atvejais (13 str. 5 d., 55 str., 56 str. 1 d., 63 str. 2 d.);

– žmogaus ir piliečio teisės lemia įstatymų prasmę, turinį ir taikymą, taip pat įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių, vietos savivaldos veiklą ir yra įgyvendinamos vykdant teisingumą (18 str.);

– federacijos subjektai valstybės valdžią įgyvendina visa apimtimi, spręsdami klausimus, kurie nepriskirti išimtinei Rusijos Federacijos kompetencijai ir bendrai Rusijos Federacijos bei jos subjektų kompetencijai (73 str.);

– vietos savivalda įgyvendinama savarankiškai, pagal nustatytą kompetenciją vietos gyventojams sprendžiant vietinės reikšmės klausimus (12, 130–133 str.).

Valstybės suvereniteto išorinėms riboms apibrėžti svarbios Konstitucijos preambulės nuostatos, kad Rusijos Federacijos tauta, priimdama Konstituciją, suvokia save kaip „pasaulio bendruomenės dalį“, kad ji pripažįsta, jog:

– visuotinai pripažinti tarptautinės teisės normos ir principai, taip pat Rusijos Federacijos sudarytos tarptautinės sutartys yra Rusijos Federacijos teisinės sistemos sudedamoji dalis bei nustatoma tarptautinių sutarčių viršenybė, jei Rusijos Federacijos priimtas įstatymas neatitinka tarptautinės sutarties (15 str. 4 d., 67 str. 2 d., 69 ir kt. str.);

– žmogaus ir piliečio teisės bei laisvės Rusijos Federacijoje pripažįstamos ir garantuojamos remiantis visuotinai pripažintais tarptautinės teisės principais, normomis ir šia Konstitucija (17 str. 1 d.);

– kiekvienas Rusijos Federacijos tarptautinių sutarčių nustatyta tvarka turi teisę kreiptis į tarptautines žmogaus teisių ir laisvių gynimo institucijas, jeigu išnaudotos visos valstybės teisinės gynybos priemonės (46 str. 3 d.).

Suverenitetas juridiškai išreikštas per Konstitucijos ir federalinių įstatymų viršenybės principą (4 str. 2 d.). Tai nereiškia, kad tarp šių aktų dėl jų teisinės galios esama lygybės ženklo. Konstitucijos – pagrindinio valstybės įstatymo – svarba Rusijos teisės sistemoje išreikšta per jos teisinę galią ir tiesioginį taikymą. Tai aukščiausios teisinės galios, tiesioginio taikymo, apimančio visą valstybės teritoriją, aktas. Kiti Rusijos federacijos įstatymai ir teisės aktai neturi prieštarauti Rusijos Federacijos Konstitucijai (15 str. 1 d.). Rusijos Federacijos suverenitetas, Konstitucijos ir jai atitinkančių federalinių įstatymų viršenybė yra susiję su Konstitucijos 1 straipsniu, kuriame nustatyta, kad Rusijos Federacija – Rusija yra demokratinė federacinė teisinė valstybė, jos valdymo forma – respublika. Konstitucijos 7 straipsnyje atsispindi socialinės, 14 straipsnyje – pasaulietinės valstybės pobūdis.

Nors Rusijos Konstitucijos 1 straipsnyje Rusija skelbiama teisine valstybe, tačiau Konstitucijos tekste teisinės valstybės samprata tiesiogiai nėra apibūdinama. Teisinės valstybės elementus galima išskirti tik iš viso konstitucinio reguliavimo. Pirmas elementas – tai žmogaus ir piliečio teisių bei laisvių pripažinimo aukščiausia vertybe principas, kurio turinys apima ir valstybės pareigą jas pripažįsti, ginti ir saugoti (2 str., 2 skirsnis). Antras teisinės valstybės elementas pateikiamas per teismų nepriklausomumo principą (120 str.), nes teismai yra pagrindinė teisių ir laisvių mechanizmo institucinė garantija. Trečias – Konstitucijos viršenybės principas (15 str.), nustatantis aukščiausią jos teisinę galią, visų asmenų pareigą, nepriklausomai nuo jų statuso ar teisinės formos, laikytis Konstitucijos ir federalinių įstatymų, teisės viešumą ir draudimą taikyti norminius teisės aktus, susijusius su žmogaus ir piliečio teisėmis ir laisvėmis, jeigu jie ir nebuvo oficialiai ir viešai paskelbti. Ketvirtas elementas – visuotinai pripažintų tarptautinės teisės principų, normų, taip pat Rusijos Federacijos tarptautinių sutarčių vieta Rusijos teisės sistemoje ir šių sutarčių prioritetas.

Rusija, kaip socialinė valstybė, apibūdinama per valstybės politiką, kuria siekiama užtikrinti deramą gyvenimą ir laisvą žmogaus raidą

(7 str.). Šioje formuluotėje vartojamos „deramo gyvenimo“ sąvokos turinį atskleidžia nurodyto straipsnio 2 dalis, skirta valstybės pareigoms socialinės politikos srityje. Tai darbo ir sveikatos apsauga, parama šeimai, motinystei, tėvystei, vaikystei, invalidams ir nusenusiems piliečiams, socialinės apsaugos sistemos plėtra, išmokos, pašalpos ir kitos socialinės apsaugos garantijos. Pasak M. Baglajaus ir B. Gabričidzės, „tokia socialinės apsaugos sistema atsilieka nuo išsivysčiusių valstybių visuotinai pripažįstamos konstitucinės teorijos ir praktikos. Nuogąstaujama, kad „Konstitucijos tekste stokojama socialiai orientuotos rinkos ekonomikos formulės, kuri papildytų ir padėtų atskleisti socialinės valstybės sampratos turinį.“[354]

Pasaulietinės valstybės samprata atskleidžiama per valstybės ir religinių bendruomenių atskyrimą (14 str.). Jokia religija negali būti nustatoma kaip valstybės ar privaloma. Religinės bendruomenės yra atskirtos nuo valstybės. Šios nuostatos neneigia Konstitucijos 28 straipsnyje laiduojamos sąžinės ir tikėjimo laisvės ir valstybės pareigos garantuoti jų įgyvendinimą. Kartu socialinės valstybės samprata reiškia, kad viešieji asmenys, priklausantys kuriai nors religinei konfesijai, negali priimti sprendimų arba teikti privilegijų, kuriems turi įtakos toks priklausymas.

Konstitucijos 1 straipsniu įtvirtinta Rusijos valstybės valdymo forma – respublika nedetalizuojant jos rūšies (parlamentinė, prezidentinė ar pusiau prezidentinė). Todėl atsakymą į šį klausimą galima būtų rasti kitų Konstitucijos straipsnių, skirtų valdžių padalijimo principui įtvirtinti (10, 11, 12 str.), bei federalinės valdžios mechanizmo (Rusijos Federacijos prezidentas, Federalinis susirinkimas, Rusijos Federacijos vyriausybė, teisminė valdžia) teisinėse konstrukcijose. Pagal minėtą valdžių padalijimo principą Rusijos Federacijos prezidentas tarytum nepriklauso nė vienai iš trijų valdžių (įstatymų leidžiamajai, vykdomajai ar teisminei). Jo, kaip valstybės vadovo, konstitucinė priedermė atstovauti Rusijos Federacijai vidaus ir tarptautiniuose santykiuose, užtikrinti valdžios institucijų bendradarbiavimą ir tarpusavio sąveiką. Prezidentas negali kištis į kitų valdžios institucijų (Federalinio susirinkimo ir teisminės valdžios) konstitucinę kompetenciją. Rusijos autorių M. Baglajaus, B. Gabričidzės nuomone, „Rusijos Federacijos prezidentas yra vykdomosios valdžios galva. Prezidentas turi teisę pirmininkauti Rusijos Federacijos vyriausybės posėdžiuose

[354] Baglaj M. Gabričidzė B. Konstitucionnoje pravo Rossijskoj Federaciji. Moskva, 1996. S. 119.

(83 str. b) punktas), priima sprendimą atstatydinti Rusijos Federacijos vyriausybę (83 str. c) punktas)".[355] Panašaus požiūrio laikosi ir L. Okunkovas[356]. Į tai nurodo ir kitos Konstitucijos normos, kuriose įtvirtinti valstybės vadovo įgaliojimai, jo santykis su vyriausybe vykdant užsienio politiką (86, 114 str.), teisė revizuoti federacijos subjektų vykdomosios valdžios institucijų priimtus aktus (85 str.).

Kai kurie autoriai, pavyzdžiui, O. Rumiancevas ir V. Dodonovas, Rusijos valstybę priskiria „konstitucinės sutartinės federacijos"[357] tipui ir kildina ją iš 1992 m. kovo 31 d. pasirašytos Federacijos sutarties. Šis aktas Liaudies deputatų suvažiavimo, vykusio 1992 m. balandžio 10 d., priimtu sprendimu turėjo būti inkorporuotas į šiuo metu galiojančią Konstituciją, tačiau iki šiol išliko savarankiškas konstitucinis aktas. Jo teisinės galios klausimas aptartas Konstitucijos antrojo skyriaus 1 punkte, skelbiančiame Konstitucijos normų viršenybę prieš Federacijos sutartį.

Rusijos valstybės sandara grindžiama federalizmo principu: valstybės ir jos valdžios institucijų vientisumo, federalinių valdžios institucijų ir federacijos subjektų valdžios institucijų kompetencijos nustatymu ir atribojimu, taip pat federacijos subjektų lygiateisiškumu ir jų laisvo apsisprendimo principais (1, 3, 4, 5, 11 ir kt. str.). Santykiuose su federalinėmis valstybės valdžios institucijomis visi federacijos subjektai yra lygūs. Federacijos subjektai federalinių įgaliojimų vykdymo srityje dalyvauja Konstitucijoje ir federaliniuose įstatymuose nustatytomis formomis (per savo atstovus federalinėse valstybės valdžios institucijose). Pagal teritorinę sandarą bei valstybės valdžios organizavimą Rusija yra federacija, kurią sudaro 89 federacijos subjektai: respublikos, kraštai, sritys, federaliniai miestai, autonominės sritys, autonominės apygardos (5 str.). Ši struktūrinė charakteristika atspindi Rusijos plėtros ir nacionalinių formų įvairovės ypatumus bei jų kompromisą. Pagal savo pavadinimus ir pobūdį respublikos, autonominės sritys ir apygardos – tai valstybiniai nacionaliniai dariniai, iš kurių tik respublikos turi savo konstitucijas ir įstatymų leidybą, o kraštai, sritys, federaliniai miestai, taip pat nacionaliniai subjektai – autonominės

---

[355] Baglaj M., Gabričidzė B. Konstitucionnoje pravo Rossijskoj Federaciji. Moskva, 1996. S. 129.

[356] Konstituciji gosudarstv Jevropi. T. 3. / pod obščej redakcijej Okunkova L. Moskva, 2001.

[357] Rumiancev O., Dodonov G. Enceklopedičeskij juridičeskij slovar. Moskva, 1997. S. 336.

sritys ir autonominės apygardos yra valstybiniai teritoriniai dariniai, turintys savo statutą ir įstatymų leidybą. Iš išvardytų federacijos subjektų teisinio statuso įtvirtinimo Konstitucijos 5 straipsnyje kartu su „respublika“ sinonimiškai vartojamas žodis „valstybė“. Tokia sąvoka galėjo atsirasti tekste veikiausiai dėl konjunktūrinių sumetimų, nes Rusijos Federacijos suverenitetas apima visą valstybės teritoriją (4 str.), tad respublikos negalėtų būti savarankišku tarptautinių santykių subjektu. L. Okunkovas mano, kad „Rusijos Federacijos Konstitucija įtvirtina „asimetrinę“ federaciją, nes respublikos pripažįstamos valstybėmis, o kiti federacijos subjektai (kraštai, apskritys) tokio statuso neturi“ ir teigia, kad „Konstitucinė Rusijos Federacijos subjektų „lygiateisiškumo“ idėja iki galo neįgyvendinta ir išlieka aktuali politinė problema.“[358]

Federaliniu lygmeniu valstybės valdžios institucijų sistema, sudarymo tvarka, kompetencija ir valdžių sąveika yra nustatyta ganėtinai aiškiai. Tuo tarpu Konstitucijoje nėra tiesioginių nurodymų dėl federacijos subjektų valstybės valdžios institucijų sudarymo principu, valdžios institucijų sistemos ir kompetencijos. Rusijos Federacijos Konstitucinis Teismas, 1996 m. sausio 18 d. nutarime nagrinėdamas konstitucinio valstybės valdžios vieningumo principo turinį, nustatė, kad „konstitucinis valstybės valdžios vieningumo principas reiškia, jog Rusijos Federacijos subjektai turi vadovautis federalinės įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių tarpusavio santykių schema. Pagal Konstituciją įstatymų leidžiamoji ir įstatymų vykdomoji valdžios yra savarankiškos, todėl neleistina, kad peržengiant Konstitucijoje nustatytą reguliavimą Statutuose būtų įtvirtinamos normos, pagal kurias vykdomosios valdžios institucijos būtų pavaldžios atstovaujamosioms. Toks reguliavimas neatitiktų Konstitucijos 77 straipsnio 2 dalies nuostatos ir būtų kliūtis įgyvendinti konstitucinę nuostatą, kad tam tikrais kompetencijos klausimais federalinės vykdomosios valdžios institucijos ir federacijos subjektų vykdomosios valdžios institucijos sudaro darnią vykdomosios valdžios sistemą.“[359]

Pagal Konstitucijos 77 straipsnio 1 dalį federacijos subjektai savo valstybės valdžios institucijų sistemą nustato savarankiškai, atsižvelgdami į Rusijos Federacijos konstitucinės santvarkos pagrindus ir ben-

---

[358] Konstituciji gosudarsv Jevropi pod obščej redakcijej Okunkova L. T. 3. Moskva, 2001. S. 9.

[359] Konstitucionnyj sud Rossijskoj Federaciji – opredelenija i postanovlenija 1992–1996. Moskva, 1997.

drus valstybės valdžios atstovaujamųjų ir vykdomųjų institucijų sudarymo principus. Vienas jų įtvirtintas Konstitucijos 3 straipsnio 2 dalyje dėl tautos teisės vykdyti savo valdžią tiesiogiai, taip pat per valstybės valdžios ir vietos savivaldos institucijas. Pagal šios normos prasmę bei jos santykį su 32 Konstitucijos straipsniu, įtvirtinančiu piliečių teisę dalyvauti valstybės valdyme tiesioginės ir atstovaujamosios demokratijos formomis, būtų galima teigti, kad Federacijos subjektų atstovaujamosios valstybės valdžios institucijų atstovai savo mandatą gauna rinkimuose iš tautos ir jai yra atsakingi. Federacijos subjektų valstybės valdžios sudarymas ir veikla pagrįsta demokratinės, federacinės, teisinės valstybės, turinčios respublikinę valdymo formą, principais, vieninga valstybės valdžia ir jos padalijimu į įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę bei jų savarankiškumu. Įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios vadžios institucijų kompetencija nustatoma vadovaujantis Konstitucijos 77 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta taisykle savarankiškai spręsti valstybės valdžios institucijų kompetenciją, nesusijusią su konstitucinės santvarkos pagrindais ir klausimais, kurie yra federalinių valstybės valdžios institucijų prerogatyva.

Rusijos Federacijos ir jos subjektų kompetencijos nustatymas ir atribojimas yra vienas esminių federalizmo principo elementų. Kompetencijos nustatymo ir jos atribojimo koncepcija pateikiama Konstitucijos 71 ir 72 straipsniuose. Rusijos Federacijos kompetencija išreiškiama federacijos valdymo sričių, prerogatyvų, objektų, tam tikrų veiklos sričių, įgaliojimų konstitucinėse formuluotėse. Apie tai iškalbingai byloja nuostatos dėl Konstitucijos priėmimo ir jos keitimo, federalinių įstatymo priėmimo bei jų vykdymo kontrolė, federalinės sandaros ir teritorijos, žmogaus ir piliečių konstitucinio teisinio statuso klausimai (pilietybė, tautinių mažumų teisinė padėtis), valstybės valdžios institucinė sistema, jos institucijų organizavimas ir formavimas, federalinės politikos pagrindų nustatymas, federalinis biudžetas (mokesčiai, rinkliavos), federalinės nuosavybės valdymas, užsienio politika ir tarptautiniai santykiai, šalies gynyba ir saugumas, teismų sistema, prokuratūra, įstatymų leidyba (civilinis, baudžiamasis, bausmių vykdymo kodeksai, atitinkami proceso kodeksai, amnestija, malonė, intelektinės nuosavybės teisinis reguliavimas ir kt.).

Bendros Rusijos Federacijos ir jos subjektų kompetencijos apimtis ir įgaliojimai įtvirtinti Konstitucijos 72 straipsnio 1 dalyje. Kitaip nei išimtinė, bendrosios kompetencijos koncepcija, B. Kriažkovo požiūriu, numato, kad „federacija ir jos subjektai, įgyvendindami savo įga-

liojimus, veiktų atsižvelgdami į bendrus interesus, naudotų savo veiksmams derinti institutus, instrumentus, mechanizmus bei įgaliojimų delegavimą tarpusavyje“[360]. Pasak autoriaus, tokia koncepcija „neneigia federacijos subjektų savarankiškumo, o numato sprendimų atitikimą ir veiksmų derinimą su bendrais federaliniais įstatymais, principais ir pradais ir padeda, atsižvelgiant į konkrečių federacijos objektų (respublikų, kraštų, sričių, federalinių miestų, autonominių sričių ir autonominių apygardų) sąlygas ir poreikius, pasiekti valdymo decentralizavimą“.[361] Bendrai kompetencijai priskiriami respublikų konstitucijų, įstatymų, kitų federacijos subjektų leidžiamų statutų, įstatymų, norminių teisės aktų atitikties federalinei Konstitucijai ir federaliniams įstatymams užtikrinimo klausimai, žmogaus ir piliečių teisių ir laisvių apsauga, tautinių mažumų teisės, teisėtumo užtikrinimas, žemės, jos gelmių, vandenų ir kitų gamtos išteklių valdymas, naudojimas ir disponavimas jais; valstybės nuosavybės atribojimas; sveikatos klausimų koordinavimas; kovos su įvairiomis katastrofomis; bendrųjų Rusijos Federacijos mokesčių rinkliavų politikos bei valstybės valdžios ir vietos savivaldos institucijų sistemos sudarymo principų nustatymas; įstatymų leidyba administracinės, administracinio proceso, darbo, šeimos, būsto, žemės ir kitų gamtos objektų ir jų apsaugos srityse; teismų ir teisėsaugos kadrų klausimai, advokatūra ir notariatas; Rusijos Federacijos subjektų tarptautinių ir tarptautinių ekonominių santykių koordinavimas ir kt. Be išvardytos kompetencijos ir įgaliojimų, šiame straipsnyje (2 d.) kartu įtvirtinama imperatyvi nuostata, padedanti visus federacijos subjektus traktuoti vienodai ir patvirtinti jų lygybę.

Konstitucijos 73 straipsnis sistemiškai susijęs su 71 ir 72 straipsniais, jame pateikiamas dar vienas federalinių santykių dėl kompetencijos ir įgaliojimų nustatymo būdas, numatantis išimtinės federacijos subjektų kompetencijos nustatymą ir įgyvendinimą. Kompetencijos klausimus, kurie nepriskirti Rusijos Federacijos kompetencijai ir bendrai Rusijos Federacijos ir jos subjektų kompetencijai, federacijos subjektai įgyvendina visa apimtimi. Federacijos subjektai savo kompetenciją, neperžengdami išvardytų konstitucinių kliūčių, nustato konstitucijose, statutuose, įstatymuose ir kituose norminiuose teisės aktuose. Juose numatomi ir ją įgyvendinančių valdžios institucijų įgaliojimai.

---

[360] Komentarij Konstituciji Rossijskoj Federaciji / Pod obščej redakcijej Kudriavceva J. Moskva, 1996. S. 326.

[361] Ten pat.

IV

Konstitucijos 10 straipsnyje įtvirtintas valdžių padalijimo principas yra vienas esminių Rusijos Federacijos konstitucinės santvarkos pagrindų, kuriuo grindžiamas valstybės valdžios organizavimas ne tik federacijos, bet ir jos subjektų lygiu. Valstybės valdžia Rusijos Federacijoje yra viena ir vykdoma jos padalijimo į įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę pagrindu. Taigi valdžios vieningumas derinamas su jos padalijimu į tris dalis. Kartu nustatoma, kad įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės valdžios institucijos yra savarankiškos ir išreiškia bendrą tautos suvereniteto koncepciją.

Įstatymų leidžiamoji valdžia (nevartojant tokio pavadinimo Konstitucijoje) yra federalinis susirinkimas (94 str.), vykdomąją valdžią vykdo Rusijos Federacijos vyriausybė (110 str.), teisminę – Konstitucinis Teismas, Aukščiausiasis Teismas, Aukščiausiasis arbitražinis teismas, federaliniai ir kiti teismai (7 skirsnis). Rusijos Federacijos prezidentas nėra kurios nors iš išvardytų valdžių dalis, jis yra valstybės vadovas, Konstitucijos bei žmogaus ir piliečių teisių bei laisvių garantas, užtikrinantis visų valstybės valdžią vykdančių institucijų sąveiką (horizontaliai), taip pat jų sąveiką su federacijos subjektais, vietos savivaldos institucijomis (vertikaliai). Jis atstovauja valstybei vidaus ir užsienio politikos klausimais ir nustato jų kryptis, imasi priemonių užtikrinti valstybės suverenitetą, teritorijos vientisumą, skiria rinkimus, referendumus, formuoja Vyriausybę ir daro įtaką jos veiklai, dalyvauja sudarant teisminę valdžią, taip pat turi įstatymų leidybos iniciatyvos teisę bei atidedamojo (suspensivinio) veto teisę Federalinio susirinkimo priimtiems įstatymams, Konstitucijos pataisų iniciatyvos teisę (80–89, 104, 107, 134 str.). Vykdydamas Konstitucijoje įtvirtintus įgaliojimus prezidentas turi veikti neperžengdamas Konstitucijos nustatytų ribų, jo leidžiami įsakai ir potvarkiai neturi prieštarauti Konstitucijai ir Rusijos Federacijos įstatymams (90 str.). Konstitucinės konstrukcijos, skirtos prezidento įgaliojimams formuojant Vyriausybę, priimant sprendimus dėl jos atstatydinimo, nustatant valstybės vidaus ir užsienio politikos kryptis leidžia valstybės vadovui įsiterpti į vyriausybės veiklą ir daryti jai įtaką. Visa tai priartina valstybės vadovą prie vykdomosios valdžios šakos.

Valstybės vadovą ketverių metų kadencijai renka Rusijos Federacijos piliečiai visuotinių, lygių rinkimų pagrindu, slaptu balsavimu. Prezidentu gali būt renkamas ne jaunesnis kaip 35 metų ir ne mažiau

kaip 10 metų nuolat gyvenantis Rusijos Federacijoje Rusijos Federacijos pilietis. Tas pats asmuo Rusijos Federacijos prezidento pareigas gali eiti ne daugiau kaip dvi kadencijas iš eilės (81 str.). Kadencijos trukmė skaičiuojama nuo išrinkimų dienos, pareigų vykdymo pradžia – nuo priesaikos davimo momento (82 str.). Įgaliojimo laikui valstybės vadovas turi absoliutų imunitetą, nes jo panaikinimo arba apribojimo procedūra Konstitucijoje, palyginti su parlamento narių ir teisėjų imuniteto turiniu, nereglamentuota (91 str.). Prezidento įgaliojimų pabaigos pirma laiko pagrindų sąrašas baigtinis: atsistatydinimas, negalėjimas eiti savo pareigų dėl nuolatinio sveikatos sutrikimo, pašalinus iš pareigų. Konstitucija numato valstybės vadovo apkaltos institutą (92, 93, 102, 103 str.).

Kita valstybės valdžios šaka yra įstatymų leidžiamoji valdžia. Ją vykdo Rusijos Federacijos parlamentas – Federalinis susirinkimas, visai Rusijos tautai ir visiems Federacijos subjektams atstovaujanti įstatymų leidybos institucija (94, 99 str.).[362] Ją sudaro dveji rūmai: Federacijos Taryba ir Valstybės Dūma (95 str.). Konstitucijoje jie nevadinami žemaisiais ar aukštaisiais rūmais, tačiau pagal jų sudarymo tvarką, tarpusavio santykį ir įgaliojimų apimtį Federacijos Tarybą galima būtų laikyti aukštaisiais, o Valstybės Dūmą – žemaisiais rūmais. Prof. B. Strašunas Rusijos parlamentą priskiria „dvejų rūmų parlamentui, turinčiam silpnesnius aukštuosius rūmus, tipui“[363]. Jo nuomone, tai pasireiškia tuo, kad „nors Federacijos Taryba ir turi specialius įgaliojimus (93, 102, 106 str.), Valstybės Dūma esant nesutarimų dėl daugelio įstatymų gali įveikti Federacijos Tarybos sprendimus“.[364] Abeji rūmai pagal savo sudarymo ir darbo tvarką atspindi dvejopą atstovavimą – tiesioginis atstovavimas tautai ir Rusijos federacijos subjektams. Rūmų kompetencija atribota. Kai rūmai posėdžiauja kartu, šių posėdžių metu nebalsuojama ir sprendimai nepriimami (100 str. 3 d.). Parlamento rūmai posėdžiauja atskirai, savarankiškai sprendžia jų vadovų klausimus renkant atitinkamai Federacijos Tarybos pirmininką ir jo pavaduotojus, Valstybės Dūmos pirmininką ir jo pavaduotojus, taip pat nustato savo rūmų struktūrą, formuoja komitetus ir komisijas.

---

[362] Konstitucionnyj sud Rossijskoj Federaciji, 1992–1996 opredelenija i rešenija. Moskva, 1997.

[363] Komentarij Konstituciji Rossijskoj Federaciji / Pod obščej redakcijej Kudriavceva J. Moskva, 1996. S. 397–398.

[364] Komentarij Konstituciji Rossijskoj Federaciji / Pod obščej redakcijej Kudriavceva J. Moskva, 1996.

Abeji rūmai turi savo reglamentą ir spendžia vidaus darbo tvarkos klausimus (100, 101 str.). Bendra abejų rūmų institucija – Apskaitos rūmai, vykdantys parlamentinę federalinio biudžeto vykdymo kontrolę, formuojami laikantys Konstitucijos 102 straipsnio 1 dalies i) punkte ir 103 straipsnio 1 dalies d) punkte įtvirtintų principų.

Nuostatos dėl Federacijos Tarybos itin lakoniškos. Konstitucija nutyli bendrą Federacijos narių skaičių, darbo formas (sesijas), kadencijos trukmę. Iš esmės apsiribojama atstovavimo federacijos subjektams principo įtvirtinimu. Visi Federacijos subjektai turi teisę turėti Federaliniame susirinkime po 2 mandatus. Iš jų: vieną nuo įstatymų leidžiamosios, antrą nuo įstatymų vykdomosios valdžių (95 str. 2 d.). Federacijos Tarybos sudarymo tvarkos klausimai paliekami federaliniam įstatymui. Remiantis 99 straipsnio 1 dalimi tai nuolat veikiantys rūmai. Pagrindiniai Federacijos Tarybos įgaliojimai atspindėti Konstitucijos 102 straipsnyje. Juos Federacijos Taryba vykdo savarankiškai be kitų rūmų – Valstybės Dūmos pritarimo. Tai sienų tarp Federacijos subjektų pakeitimas, valstybės gynimo klausimai ir kariuomenės panaudojimas už valstybės ribų, nepaprastoji padėtis, valstybės vadovo pašalinimo iš užimamų pareigų klausimas, valstybės vadovo rinkimų paskelbimas, Rusijos Federacijos generalinio prokuroro, Konstitucinio Teismo, Aukščiausiojo Teismo, Aukščiausiojo arbitražinio teismo teisėjų paskyrimas ir kt. Sprendimai priimami nutarimo forma visų jos narių balsų dauguma. Kvalifikuota balsų dauguma nustatoma federalinių konstitucinių įstatymų, prezidento grąžintų pakartotinai svarstyti įstatymui priimti (107, 108 str.). Federacijos Taryba turi Valstybės Dūmos priimtų įstatymų ir leidybos „kontrolės“ funkciją (105, 106 str.). Tai leidžia Federacijos Tarybai įstatymų leidybos procese pareikšti savo nuomonę dėl bet kurio Valstybės Dūmos priimto įstatymo. Konstitucijos 106 straipsnyje pateikiamas federalinių įstatymų, kuriuos svarstyti Federacijos Taryba privalo, sąrašas.

Žemesnieji Parlamento rūmai – Valstybės Dūma. Ją sudaro 450 deputatų, kuriuos federalinio įstatymo nustatyta tvarka ketverių metų kadencijai renka Rusijos Federacijos piliečiai (3, 32, 95, 96 str.). Konstitucija tiesiogiai nereglamentuoja rinkimų sistemų, taikomų šiems rūmams formuoti. Šie klausimai yra paliekami įstatymų leidėjo diskrecijai. Konstitucijos reguliavimo lauke esama „laisvų rinkimų“ (3 str. 3 d.) principo, o kiti rinkimų principai – „lygūs“ (19 str.), „visuotiniai“ (32 str.) – išvestiniai. Valstybės Dūmos deputatu gali būti renkamas ne jaunesnis kaip 21 metų Rusijos Federacijos pilietis, tu-

rintis rinkimų teisę (97 str.). Konstitucijoje taip pat nėra normų, nusakančių šių rūmų narių įgaliojimų pradžios momentą, o apsiribojama nuostata, kad į pirmąjį posėdį renkasi trisdešimtą dieną nuo išrinkimo. Nuo šio posėdžio pradžios baigiasi ankstesnės Valstybės Dūmos deputatų įgaliojimai (99 str.). Reglamentuojant šių rūmų deputatų teisinį statusą Konstitucijoje draudžiamas dvigubas mandatas (tas pats asmuo vienu metu negali būti Federacijos tarybos ir Valstybės Dūmos narys) (97 str. 2 d.). Ši norma veikia abiem kryptis, t. y. taikoma abejų parlamento rūmų nariams. Konstitucija numato ir kitus Valstybės Dūmos deputatų veiklos apribojimus: draudimą būti kitų atstovaujamųjų valstybės valdžios institucijų arba vietos savivaldos institucijų deputatais, dirbti valstybės tarnyboje, užsiimti kita apmokama veikla, išskyrus pedagoginę, mokslinę ar kitą kūrybinę veiklą (97 str. 2 ir 3 d.). B. Strašunas, lygindamas abejų rūmų narių statuso teisinį reguliavimą, nurodo, kad „tik Valstybės Dūmos deputatams taikomas konstitucinis reikalavimas „dirbti profesionalumo ir pastovumo“ pagrindu, nors Federacijos Tarybos konstituciniai įgaliojimai yra ne mažiau reikšmingi nei Valstybės Dūmos“[365]. Abejų parlamento rūmų nariai jų įgaliojimų laikui turi imunitetą, kurio turinys yra baigtinis ir įstatymais negali būti plečiamas ar siaurinamas. Rusijos Federacijos Konstitucinis Teismas 1996 m. vasario 26 d. nutarime konstatavo, kad „pagal turinį deputatų neliečiamybė turi didesnes garantijas nei bendros asmens konstitucinės garantijos. Deputatų neliečiamybė nėra asmeninė privilegija, ji yra viešo pobūdžio, leidžianti deputatui nekliudomai vykdyti parlamentaro pareigas ir kartu parlamento funkcijas, užtikrinti jų savarankiškumą ir nepriklausomumą. Konstitucija gali nustatyti išimtis dėl asmenų lygybės prieš įstatymą ir teismą. Tardymo veiksmus, taikomus Federacijos Tarybos nariams ir Valstybės Dūmos deputatams, privalo prižiūrėti Rusijos Federacijos generalinis prokuroras.“[366] Parlamento rūmų nario neliečiamybės atėmimo klausimą Rusijos Federacijos generalinio prokuroro teikimu sprendžia atitinkami rūmai.

Valstybės Dūmos įgaliojimus sąlyginai galima skirstyti į tris grupes: dalyvavimas skiriant vyriausybės vadovą (sutikimo forma) bei pasitikėjimo Vyriausybe klausimų sprendimas; asmenų skyrimas į pareigas (Centrinio banko pirmininko, įgaliotinio žmogaus teisėms, Apskaitos rū-

[365] Komentarij Konstituciji Rossijskoj Federaciji / Pod obščej redakcijej Kudriavceva J. Moskva, 1996. S. 402.

[366] Konstitucionnyj sud Rossijskoj Federaciji, 1992–1996 opredelenija i rešenija. Moskva, 1997.

mų pirmininko ir pusės auditorių); kaltinimų Rusijos Federacijos prezidentui iškėlimas ir amnestijos paskelbimas. Kitaip nei Federacijos Taryba, Valstybės Dūma dalyvauja sudarant Vyriausybę. Jos įgaliojimai šiuo klausimu sistemiškai susiję su Konstitucijos 111 straipsniu. Dūma jai Konstitucijos priskirtos kompetencijos klausimais leidžia nutarimus, kurie priimami visų jos narių balsų (226) dauguma (103 str. 3 d.), jeigu Konstitucija nenumato kitos sprendimų priėmimo balsų normos (107, 108 str.).

Valstybė Dūmos įgaliojimų sritis įstatymų leidyboje – federalinių įstatymų priėmimas. Federalinis įstatymas laikomas priimtu, jeigu jam pritarė dauguma visų Valstybės Dūmos deputatų, išskyrus federaliniam konstituciniam įstatymui ar Rusijos Federacijos prezidento grąžintam pakartotinai svarstyti įstatymui priimti reikalingą kvalifikuotą daugumą. Priimtas federalinis įstatymas perduodamas svarstyti Federacijos Tarybai.

Federalinio susirinkimo mandatų skaičiaus, kuriam esant priimti sprendimai nekeltų abejonių dėl jų legitimumo, Konstitucija nenustato. Rusijos Federacijos Konstitucinis Teismas 1995 m. balandžio 12 d. nutarime[367] pažymėjo, kad „nustatant Federacijos Tarybos atstovų skaičių (po du nuo kiekvieno Federacijos subjekto) ir 450 Valstybės Dūmos deputatų Rusijos Federacijos Konstitucija įpareigoja įstatymų leidybos instituciją ir valstybės vadovą sudaryti sąlygas federacijos subjektams gauti atstovų mandatus Federaliniame susirinkime ir deputatų mandatus Valstybės Dūmoje (84 str. a) punktas ir 96 str. 2 d.).“ Apibūdindamas Federalinio susirinkimo įgaliojimus įstatymų leidyboje Teismas konstatavo: „Parlamentas yra vienintelė federalinių įstatymų leidybos institucija, priimanti aukščiausiosios teisinės galios (išskyrus Konstituciją ir tarptautines sutartis) teisės aktus – federalinius įstatymus. Jokia kita valstybės valdžios institucija negali šių aktų pakeisti arba pripažinti netekusiais galios. Federalinės Konstitucijos neatitinkantys federaliniai įstatymai nustoja teisinės galios Rusijos Federacijos Konstitucinio Teismo sprendimu. Kitų valstybės valdžios institucijų priimti teisės aktai turi atitikti federalinius įstatymus“. Taip pat suformulavo tezę dėl parlamento sprendimų priėmimo principo: „Parlamento leidžiami aktai turi atitikti visuomenės daugumos, o ne tik parlamento daugumo interesus.“[368]

---

[367] Konstitucionnyj sud Rossijskoj Federaciji, 1992–1996 opredelenija i rešenija. Moskva, 1997.

[368] Ten pat.

Įstatymų leidybos iniciatyvos teisės subjektų ratas platus. Ją turi valstybės vadovas, abeji (kiekvieni atskirai) parlamento rūmai ir jų nariai, Rusijos Federacijos vyriausybė, federacijos subjektų atstovaujamosios įstatymų leidybos institucijos. Šią teisę savo kompetencijos klausimais taip pat turi Rusijos Federacijos Konstitucinis Teismas, Aukščiausiasis Teismas, Aukščiausiasis arbitražinis teismas (104 str. 1 d.). Įstatymų leidybos iniciatyvos subjektai, išskyrus išvardytus teismus, gali teikti Valstybės Dūmai įstatymų projektus, neatsižvelgdami į tai, ar jų siūlymai susiję su išimtine Rusijos Federacijos kompetencija, ar su bendra Rusijos Federacijos ir jos subjektų kompetencija. Lyginant šią normą su Konstitucijos 114 straipsnio 1 dalies a) punkto norma dėl Rusijos Federacijos konstitucinės kompetencijos biudžeto formavimo santykiuose vis dėlto galima daryti prielaidą, kad šio projekto rengimo iniciatyvos teisę turi tik Rusijos Federacijos vyriausybė, o kiti Konstitucijos 104 straipsnio 1 dalies subjektai – ne. Visi įstatymų projektai teikiami Valstybės Dūmai (104 str. 2 d.), kuriai neabejotinai tenka pagrindinis įstatymų svarstymo ir jų priėmimo vaidmuo. Kartu esama išlygų dėl įstatymų, kurie numato mokesčių nustatymą arba jų panaikinimą, valstybės paskolą ar finansinius įsipareigojimus, taip pat dėl kitų įstatymų projektų, numatančių išlaidas, kompensuojamas iš federalinio biudžeto, pateikimo. Tokiems projektams būtina Rusijos Federacijos vyriausybės išvada. Jos nesant projektas negali būti teikiamas (104 str. 3 d.).

Apibendrinant parlamento, valstybės vadovo ir Rusijos Federacijos vyriausybės įgaliojimus, nekvestionuojant jų savarankiškumo įstatymų leidyboje, galima būtų teigti, kad jie yra „korporatyvinio“ pobūdžio, pasireiškiančio šių valstybės valdžios institucijų sąveika šiame procese (projektų pateikimas, įstatymų svarstymas, priėmimas, promulgavimas, atidedamojo veto teisė). Šios prielaidos pavyzdžių galime aptikti Konstitucijos 71, 104, 105, 106, 107, 108 ir 114 straipsniuose.

Rusijos Federacijos vyriausybė yra kolegiali vykdomosios valdžios institucija. Jos teisinis statusas atspindinti Rusijos Federacijos vykdomosios valdžios, federalinių vykdomosios valdžios institucijų ir federacijos subjektų vykdomosios valdžios institucijų vieningumo koncepciją įgyvendinant federalinę vykdomąją valdžią visoje Rusijos Federacijos teritorijoje, federacijos ir federacijos subjektų interesų derinimą. Santykiuose su parlamentu Rusijos Federacijos vyriausybė jam tiesiogiai neatskaitinga. Tik biudžetiniuose santykiuose Valstybės Dūma turi vyriausybės vykdomo biudžeto kontrolę per biudžeto sudarymą

(teikiant svarstyti jai biudžeto projektą) ir jo vykdymą per jai teikiamą biudžeto vykdymo ataskaitą (114 str.). Vyriausybė turi įstatymų leidybos iniciatyvos teisę, taip pat teisę kreiptis į Konstitucinį Teismą, kad šis nustatytų, ar federaliniai įstatymai, federalinių valstybės valdžios institucijų norminiai aktai ir federacijos subjektų norminiai aktai atitinka Konstituciją, teikti paklausimus dėl Konstitucijos išaiškinimo, taip pat inicijuoti ginčus dėl valstybės valdžios institucijų (federacijos ir jos subjektų lygiu) konstitucinės kompetencijos (125 str.). Vyriausybės įgaliojimų trukmė iš esmės sutampa su valstybės vadovo kadencija (116 str.).

Kabinetą sudaro Rusijos Federacijos vyriausybės pirmininkas, jo pavaduotojai ir federaliniai ministrai (110 str.). Skiriant Vyriausybės vadovą būtina suderinti valstybės vadovo ir Valstybės Dūmos valią (111 str.). Kabineto vadovo kandidatūros parinkimas yra valstybės vadovo prerogatyva, o Valstybės Dūma gali jai pritarti arba ne, bet pati siūlyti kandidatą į šias pareigas negali. Prof. B. Strašūno nuomone, „šis parlamentinis valstybės valdymo formos elementas, padedantis užtikrinti vyriausybės stabilumą, būdingas mišrios respublikos formai.“[369] Vyriausybės vadovas ne vėliau kaip per savaitę nuo jo paskyrimo teikia Rusijos Federacijos prezidentui pasiūlymus dėl federalinių vykdomosios valdžios institucijų struktūros, taip pat savo pavaduotojų ir federalinių ministrų kandidatūras, numato pagrindines kabineto veiklos kryptis ir organizuoja jo darbą (112, 113 str.). Kaip jau buvo minėta, Konstitucijoje nesama vyriausybės atskaitingumo formulės. Vis dėlto kai kurios nuostatos ganėtinai aiškiai nurodo į atskaitingumą prezidentui. Be jau minėtų gana plačių įgaliojimų formuojant kabinetą, teisės pirmininkauti jo posėdžiuose, revizuoti kabineto sprendimus, pažymėtina ir tai, kad vyriausybė vykdo prezidento įsakus, kurie leidžiami vyriausybės kompetencijos klausimais (114 str.). Vyriausybė grąžina savo įgaliojimus naujai išrinktam Rusijos Federacijos prezidentui (116 str.).

Vyriausybės įgaliojimų apimtis nustatoma remiantis Rusijos Federacijos vykdomos federalinės politikos, kuri apima įvairias visuomenės gyvenimo sričių programas (71 str.). Kabineto įgaliojimai yra platūs ir apima įvairias valdymo sritis (ekonominę, socialinę, kultūros, švietimo, mokslo, sveikatos apsaugos, aplinkos apsaugos, teisėsaugos ir kt.). Biudžetiniuose santykiuose vyriausybei pavedama federalinio biudže-

[369] Komentarij Konstituciji Rossijskoj Federaciji / Pod obščej redakcijej Kudriavceva J. Moskva, 1996. S. 460.

to rengimo ir jo pateikimo Valstybės Dūmai svarstyti funkcija, taip pat patvirtinto biudžeto vykdymas. Vyriausybė užtikrina bendrą finansinę, kreditinę ir piniginę politiką. Šios nuostatos sistemiškai susijusios su Konstitucijos normomis, kuriose įtvirtinta Rusijos Federacijos kompetencija. Kita įgaliojimų grupė susijusi su šalies gynybos ir saugumo užtikrinimu, užsienio politikos vykdymu, teisėtvarkos palaikymu. Konstitucija nenustato baigtinio įgaliojimu sąrašo, apsiribojama formule: „vykdo kitus jai Konstitucijos, federalinių įstatymų, Rusijos Federacijos prezidento nustatytus įgaliojimus“. Savo kompetencijos klausimais vyriausybė leidžia poįstatyminio pobūdžio teisės aktus – nutarimus ir potvarkius (115 str.). Šie aktai privalomi visai vykdomosios valdžios sistemai, kitoms valstybės įstaigoms, pareigūnams, vietos savivaldos institucijoms, visuomeninėms organizacijoms, įmonėms, kitoms organizacijoms, įstaigoms ir piliečiams. Vyriausybės sprendimų privalomumo principas, kaip ir Konstitucijos ir federalinių įstatymų viršenybės principas, objektyviai išplaukia ir nuostatų, įtvirtinančių federalinę valstybės sandarą. Vyriausybės aktus, prieštaraujančius Konstitucijai, federaliniams įstatymams ar Rusijos Federacijos prezidento įsakams, Rusijos Federacijos prezidentas gali panaikinti. Šie valstybės vadovo įgaliojimai išplaukia iš jo teisinio statuso, Konstitucijos bei žmogaus ir piliečių teisių ir laisvių garanto. Vyriausybės aktų konstitucingumas gali būti ginčijamas Rusijos Federacijos Konstituciniame Teisme (115 str.).

Vyriausybės atsistatydinimo tvarka reglamentuojama Konstitucijos 117 straipsnyje ir apima skirtingas teisines situacijas: vyriausybės teisės atsistatydinti įgyvendinimas (vyriausybės pirmininko iniciatyva); vienasmenis Rusijos Federacijos prezidento sprendimas atstatydinti vyriausybę; Valstybės Dūmai pareiškus nepasitikėjimą ja; pasitikėjimo Vyriausybe svarstymas Vyriausybės vadovo iniciatyva.

Teisingumą Rusijos Federacijoje vykdo tik teismai. Steigti teismus, turinčius ypatingus įgaliojimus, Rusijos Federacijoje draudžiama. Konstitucijoje įtvirtintos keturios teisminės valdžios įgyvendinimo formos: konstitucinė, civilinė, administracinė ir baudžiamoji teisena. Visos formos pagal savo juridinį statusą ir teisinę reikšmę yra vienodos ir nepaisant jų specifikos vykdomos vienodais principais (teisėjų nepriklausomumo, nekeičiamumo ir jų asmens neliečiamumo). Teisėjų nepriklausomumo principo konstitucinės garantijos įtvirtintos Konstitucijos 121, 122 ir 124 straipsniuose. Šio principo turinį sudaro du elementai: a) teisėjai nepriklausomi ir b) teisėjai klauso tik Konstitucijos

ir federalinių įstatymų. Teisėjų nekeičiamumas – viena pagrindinių garantijų, užtikrinančių teisėjų nepriklausomumą nuo įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių. Teisėjo įgaliojimai gali baigtis arba sustabdomi tik federalinio įstatymo nustatyta tvarka ir pagrindais. Teisėjų neliečiamumas apima draudimą apriboti teisėjo laisvę arba taikyti jam kitus apribojimus, patraukimo baudžiamojon atsakomybėn kitokia nei federalinio įstatymo nustatyta tvarka. Esminė teisminės valdžios nepriklausomumo nuo kitų valdžios šakų garantija – tai teismų finansavimas iš federalinio biudžeto. Konstitucija įtvirtina teisminio bylų nagrinėjimo principus: viešumo, rungimosi ir lygybės (123 str.). Konstitucijoje atkurtas prisiekusiųjų institutas (Rusijoje veikė nuo 1864 m. iki panaikinimo 1918 m.) Teisėjų korpusas formuojamas profesiniu principu. Rusijos Federacijoje teisėjais gali būti ne jaunesni kaip 25 metų, turintys aukštąjį teisinį išsilavinimą ir ne mažiau kaip penkerių metų teisinio darbo stažą Rusijos Federacijos piliečiai.

Federalinės teisminės valdžios institucijų sistemos nustatymas, jų sudarymas ir veiklos tvarka pagal Konstitucijos 71 straipsnio 1 dalies d) punktą yra Rusijos Federacijos kompetencijos dalykas. Tuo paties straipsnio n) punkte įtvirtinama nuostata, kad Rusijos Federacijos kompetencijai priklauso ir teismų sistema. Iš pirmo žvilgsnio atrodo, jog Konstitucijoje dubliuojama ta pati nuostata. Taip nėra, nes d) punkte yra įtvirtintas teisinio reguliavimo lygmuo, n) punkto nuostata skirta nustatyti teismų sistemą ne tik federaliniu, bet ir federacijos subjektų lygmeniu, nes pastarieji pagal Konstitucijos 118 straipsnio 3 dalį tokių įgaliojimų neturi (šis klausimas yra Konstitucijos ir federaliniu konstitucinių įstatymų reguliavimo dalykas). Bendrai Rusijos Federacijos ir jos subjektų kompetencijai priskiriami teismų ir teisėsaugos institucijų formavimo politikos (kadrų) klausimai. Taigi pagal Konstituciją teismų sistemą sudaro: Rusijos Federacijos Konstitucinis Teismas, Aukščiausiasis, Aukščiausiasis arbitražinis ir federaliniai teismai. Konstitucijos prasme visi šie teismai sudaro „federalinę“ teisminės valdžios institucijų sistemą, kurios sudėtinė dalis yra ir federacijos subjektų teismai (federaliniai teismai). Teismų įgaliojimus, sudarymo ir veiklos tvarką nustato federalinis konstitucinis įstatymas. Skiriant šių teismų, išskyrus federalinius, teisėjus dalyvauja dviejų valdžios šakų subjektai: Rusijos Federacijos prezidentas, teikiantis kandidatūras į teisėjų pareigas, ir juos skirianti Federacijos Taryba. Federalinių teismų teisėjus federalinio įstatymo nustatyta tvarka skiria Rusijos Federacijos prezidentas.

Konstitucinė kontrolė Rusijos Federacijoje veikia pagal europietiškąjį modelį – įsteigta specializuota institucija – Konstitucinis Teismas. Konstituciniai teisinio statuso, kompetencijos, teismo sudarymo tvarkos, veiklos garantijų pagrindai įtvirtini Konstitucijos 7 skirsnyje „Teisminė valdžia“. Tai autonomiškai veikianti ypatinga teisminės valdžios institucija, kuriai pavesta užtikrinti Konstitucijos viršenybę, tiesioginį jos taikymą, valdžių balansą. Kartu ji yra ir aukščiausioji konstitucinės kontrolės institucija, veikianti vienu lygmeniu su federalinėmis valdžios grandimis: Rusijos Federacijos prezidentu, įstatymų leidžiamąja ir vykdomąja valdžiomis. Konstitucinio Teismo jurisdikcijai būdingi tradiciniai Europos valstybėse konstitucinės kontrolės objektai (125 str.):

– teisės normų konstitucingumas (federalinių įstatymų, norminių Rusijos Federacijos prezidento, Federacijos Tarybos, Valstybės Dūmos, Rusijos vyriausybės aktų; respublikų konstitucijų, statutų, Rusijos Federacijos subjektų įstatymų ir kitų norminių aktų, priimtų Rusijos Federacijos valstybės valdžios kompetencijos klausimais, bendros Rusijos Federacijos valstybės valdžios ir Rusijos Federacijos subjektų valstybės valdžios institucijų kompetencijos klausimais; sutarčių, sudarytų tarp Rusijos Federacijos valstybės valdžios ir Rusijos Federacijos subjektų valstybės valdžios institucijų; teismo paklausimu tikrina konkrečioje byloje taikyto arba numatomo taikyti įstatymo konstitucingumą);

– neįsigaliojusių Rusijos Federacijos tarptautinių sutarčių konstitucingumas;

– tarpinstituciniai valdžios subjektų ginčai dėl kompetencijos federaliniu ir regioniniu lygmenimis (federalinių valstybės valdžios institucijų; Rusijos Federacijos valstybės valdžios ir Rusijos Federacijos subjektų valstybės valdžios institucijų; Rusijos Federacijos subjektų aukščiausių valstybės valdžios institucijų;

– žmogaus teisių ir laisvių apsauga;

– valstybės pareigūnų (Rusijos Federacijos prezidento) politinės atsakomybės ir pašalinimo iš pareigų klausimai;

– Konstitucijos aiškinimas.

Konstitucinis Teismas neturi įgaliojimų tirti politinių partijų konstitucingumo klausimų, vertinti teisės aktų taikymo (teisminės) praktikos, taip pat būti bylos „iniciatoriumi“ nesant Konstitucijos 125 straipsnyje išvardytų subjektų kreipimosi. Esama individualaus skun-

do instituto (125 str. 4 d.). Kai kuriuose Rusijos Federacijos Konstitucinio Teismo nutarimuose[370] suformuluota tyrimo objekto doktrina ir proceso šiame Teisme taisyklės: „Sprendžiant piliečio skundo, gauto Konstitucinio Teismo, priėmimo klausimą neatsižvelgiama, kokius sprendimus šioje byloje priėmė bendrosios kompetencijos teismai, ar išnaudotos visos teisminės gynybos priemonės. Konstitucinis Teismas netikrina teismų sprendimų. Teismas sprendžia teisės klausimus, netiria ir nevertina faktinių konkrečios bylos aplinkybių, taip pat tokių, kurios patvirtina piliečio teisių pažeidimą konkrečioje byloje ir visais atvejais, kai tai yra kitų teismų kompetencija. Norminiai teisės aktai, detalizuojantys įstatymus, patys savaime negali būti patikrinimo pagal piliečio skundą, pateiktų Konstituciniam Teismui, dalyku, nes tokių aktų patikrinimas yra kitų teismų kompetencija (1995 m. balandžio 25 d. nutarimas); „Konstitucinis Teismas nagrinėja tik jam pateiktame kreipimesi nurodytą dalyką ir tik tiek, kiek konstitucingumas ginčijamas, ir priima nutarimus“ (1996 m. balandžio 30 d. nutarimas). „Konstitucinis Teismas privalo tirti nustojusius teisinės galios norminius aktus tik tais atvejais, jeigu juos taikant buvo pažeistos piliečių teisės ir laisvės. Jeigu Konstitucija nereguliuoja vienų ar kitų santykių, tai nėra ir pagrindo tirti, ar aktai, kurie tokius santykius reglamentuoja, atitinka Konstituciją. Konstitucinis Teismas netiria įstatymų spragų, kurios neleidžia įgyvendinti žmogaus ir piliečio teises ir laisves ir jeigu nesureguliuotas klausimas pagal savo pobūdį ir reikšmę nepriskiriamas konstituciniam, nes tokio klausimo sureguliavimas yra įstatymų leidėjo prerogatyva“ (1995 m. birželio 15 d. sprendimas). Bendrosios jurisdikcijos teismai negali pripažinti, kad įstatymas, taikytinas sprendžiant bylą, prieštarauja Konstitucijai. Toks klausimas yra Konstitucinio Teismo, kuris savo ruožtu netikrina teismų sprendimų, kompetencija“ (1995 m. gegužės 3 d. nutarimas). Teismas pažymėjo, kad „teismai turi užtikrinti pažeistų teisių atkūrimą ir kad teisingumas savo esme gali būti pripažintas įvykdytu, jeigu jis atitinka tiesos nustatymui. Klaidingas teismo sprendimas negali būti laikomas teisingumo aktu ir turi būti ištaisytas“ (1996 m. vasario 2 d. nutarimas).

Pagal teisinius padarinius Konstitucinio Teismo priimti sprendimai, kuriuose konstatuojamos teisės aktų (tarp jų ir Rusijos Federacijos tarptautinių sutarčių), jų dalių ar atskirų normų prieštaravimas

[370] Konstitucionnyj sud Rossijskoj Federaciji, 1992–1996 opredelenija i rešenija. Moskva, 1997.

Konstitucijai, yra sprendžiamojo pobūdžio. Tokie aktai nustoja galios ir negali būti taikomi.

Aukščiausiasis Teismas yra aukščiausioji teisminė institucija bendrosios kompetencijos teismų, nagrinėjančių civilines, baudžiamąsias, administracines ir kitas bylas, sistemoje (jo jurisdikcija neapima įstatymų konstitucingumo ir ekonominių ginčų sprendimo, kurie atitinkamai priklauso Konstitucinio Teismo ir Aukščiausiojo arbitražinio teismo, federacijos subjektų arbitražinių teismų kompetencijai – aut. pastaba). Veikia kaip kasacinė instancija federacijos subjektų aukščiausiųjų teisminių institucijų išnagrinėtoms byloms ir priima dėl jų galutinius sprendimus. Teismas vykdo bendros teisminės praktikos formavimo funkciją (126 str.). Savo kompetencijos klausimais turi įstatymų leidybos iniciatyvos teisę (104 str.).

Aukščiausiasis arbitražinis teismas ir arbitražiniai teismai sudaro bendrą specializuotų teismų, sprendžiančių ekonominius ginčus ir kitas bylas, sistemą (127 str.). Administraciniuose santykiuose arbitražiniai teismai yra savarankiški ir nepavaldūs Aukščiausiajam arbitražiniam teismui. Šiam teismui Konstitucijoje suformuluotame pavedime nurodoma federalinio įstatymo numatytomis procesinėmis priemonėmis vykdyti arbitražinių teismų priežiūrą. Taigi Konstitucija pabrėžia ne administracinių, o būtent procesinių priemonių taikymą. Procesinės priemonės apima arbitražinių teismų bylose priimtų sprendimų teisėtumo ir pagrįstumo pagal pateiktą protestą patikrinimą. Teismui pavesta aiškinti teisminę praktiką, suteikta įstatymų leidybos iniciatyvos teisė.

Rusijos Federacijos prokuratūra, nepaisant to, kad ji įvardyta skirsnyje „Teisminė valdžia“, valstybės institucijų sistemoje yra autonomiška. Ji nėra atstovaujamosios, vykdomosios ar teisminės valdžios dalis. Rusijos Federacijos prokuratūra sudaro vientisą centralizuotą sistemą, pagal kurią žemesnio rango prokurorai yra pavaldūs aukštesnio rango prokurorams ir Rusijos Federacijos generaliniam prokurorui (129 str. 1 d.). Prokurorų pavaldumo generaliniam prokurorui principo turinys atskleidžiamas per generalinio prokuroro teises parinkti federacijos subjektų prokurorų kandidatūras ir jas suderinus su atitinkamais federacijos subjektais skirti į pareigas, taip pat vienasmeniškai skirti kitus prokurorus (129 str. 3 ir 4 d.). Skiriant generalinį prokurorą dalyvauja Rusijos Federacijos prezidentas (parenka kandidatūrą) ir Federacijos Taryba (priimanti galutinį sprendimą) (129 str. 2 d.). Konstitucija nereglamentuoja prokuratūros uždavinių, įgalioji-

mų, reikalavimų asmeniui, kuris gali būti skiriamas prokuroru, taip pat nenustato kandidatūrų parinkimo tvarkos ir kitų procedūrinių skyrimo klausimų. Apsiribojama bendro pobūdžio norma, nukreipiančia į federalinį įstatymą (129 str. 5 d.). Normos, skirtos Federacijos subjektų prokurorų skyrimo tvarkai, itin lakoniškos, jose įtvirtinamas tik subjektas (generalinis prokuroras), turintis teisę skirti federacijos subjektų prokurorus, ir sąlyga, kad kandidatūra turi būti suderinta su federacijos subjektais. Federacijos subjektų institucijų, su kuriomis toks paskyrimas turi būti derinamas, derinimo procedūrų ir kitų procedūrinių dalykų Konstitucija neaptaria.

V

Rusijos Federacijos Konstitucijoje vietos savivalda pripažįstama vienu iš konstitucinės santvarkos pagrindų. „Savo valdžią tauta vykdo tiesiogiai, taip pat per valstybės valdžios ir vietos savivaldos institucijas“ (3 str. 2 d.). Vietos savivaldos grindžiama savarankiškumo ir ją įgyvendinančių institucijų atskyrimo nuo valstybės valdžios institucijų principais (12 str.). Vietos savivaldos organizavimo principų nustatymas priskiriamas bendrai Rusijos Federacijos ir jos subjektų kompetencijai (72 str. 1 d. m) punktas). Jos įgyvendinimo klausimais priimami federaliniai įstatymai ir kiti norminiai teisės aktai (76 str. 2 d.). Taigi tautos valdžia savivaldos lygmeniu suprantama ne kaip valstybės, o kaip vietos gyventojų valdžia sprendžiant vietos reikalus. Vietos savivaldos savarankiškumas užtikrinama konstitucine kliūtimi, kuri numato, kad vietos savivaldos institucijos nėra valstybės valdžios institucijų dalis (12 str.). Tai leidžia apsaugoti vietos savivaldą nuo nepagrįsto valstybės valdžios institucijų kišimosi į vietos savivaldos reikalus. Vis dėlto tokia nuostata negali būti suabsoliutinta. Neginčijama, kad vietos savivaldos institucijos pačios formuoja savo biudžetą ir jį vykdo, nustato vietos mokesčius, rinkliavas, užtikrina viešąją tvarką, valdo nuosavybę ir sprendžia daugelį vietos savivaldos klausimų (132 str. 1 d.). Kartu municipalinės institucijos veikia neviršydamos Konstitucijos ir įstatymų nustatytų įgaliojimų, jų pareigūnai privalo laikytis Konstitucijos ir įstatymų, priimti teisės aktai turi atitikti Konstituciją ir įstatymus. Konstitucijoje esama ir valstybės vietos savivaldai deleguojamos kompetencijos sampratos. Vietos savivaldos institucijos įstatymu gali būti pavedama vykdyti valstybės įgaliojimus. Šių įgaliojimų vykdymas turi būti užtikrinamas jiems būtinų finansinių ir mate-

rialinių priemonių perdavimu (132 str. 2 d.). Valstybės garantuoja vietos savivaldai teisę į teisminę gynybą, teisę gauti išlaidų, susijusių su valdžios subjektų priimtų sprendimų, kuriais buvo apribota vietos savivalda, kompensavimu (133 str.).

VI

Rusijos Federacijos Konstitucija, kaip ir dera Pagrindiniam valstybės įstatymui, yra pagrindinis teisės šaltinis. Tai aukščiausiosios teisinės galios teisės aktas, jo nuostatos yra pirminio pobūdžio ir sudaro įstatymų leidybos pagrindą (15 str.). Visi kiti įstatymai ar teisės aktai (federaliniai įstatymai, respublikų konstitucijos, kraštų sričių, federalinių miestų, autonominių sričių ir autonominių apygardų statutai turi atitikti Konstituciją. Joks kitas teisės aktas negali jos atstoti ar prilygti jos teisinei galiai.

Konstitucijos pakeitimą apima pataisos ir atskirų nuostatų tobulinimas. „Specialiame Konstitucijos skyriuje įtvirtinti 3 pakeitimų modeliai. Pirmasis – griežtai taikomas Konstitucijos 1, 2 ir 9 skirsniams, antrasis – santykiniai lankstus, taikomas 3–8 skirsniams ir trečias – specialus, taikomas Konstitucijos 65 straipsniui, kuriame nustatyta Federacijos sudėtis. Konstitucijos 3–8 skirsnių keitimas yra bendra Rusijos Federacijos ir jos subjektų kompetencija. Tuo tarpu Konstitucijos keitimo tvarka ir pataisų pateikimo procedūros yra išimtinė Rusijos Federacijos kompetencija ir tokį šių procedūrų reguliavimą lemia Konstitucijos svarba. Todėl šių klausimų priskyrimas išimtinei Rusijos Federacijos kompetencijai išplaukia iš tautos suvereniteto, dalyvavimo valdant valstybę, tautos valios išraiškos referendume arba laisvuose rinkimuose.“[371] Nurodyti Konstitucijos keitimo arba jo pataisų aspektai yra teisiniai veiksniai, turintys įtakos ne tik šiam aktui, bet ir veikiantys visos teisinės sistemos stabilumą.

Konstitucijos keitimo tvarka reglamentuojama jos 9 skirsnyje (134–137 str.). Ši tvarka apima iniciatyvos subjektus, subjektus, turinčius teisę priimti sprendimą, ir jo teisinė forma, svarstymo, priėmimo, promulgavimo ir įsigaliojimo ypatumus. Konstitucijos keitimo iniciatyvos subjektai nesutampa su Konstitucijos 104 straipsnio 1 dalyje išvardytais įstatymų leidybos iniciatyvos subjektais (134 str.). Konstituciniai

[371] Komentarij Konstituciji Rossijskoj Federaciji / Pod obščej redakcijej Kudriavceva J. Moskva, 1996. P. 296.

Konstitucijos pataisų subjektai yra Rusijos Federacijos prezidentas, Federacijos Taryba, Valstybės Dūma, Rusijos Federacijos vyriausybė, federacijos subjektų įstatymų leidybos institucijos (atstovaujamosios), taip pat ne mažiau kaip trys penktadaliai Federacijos Tarybos narių ar Valstybės Dūmos deputatų. Rusijos Federacijos piliečiai tarp šių subjektų nenurodyti, tačiau tai nereiškia, kad jie negali šiame procese dalyvauti. Sistemiškai analizuojant Konstitucijos 32 ir 33 straipsnių nuostatas akivaizdu, kad piliečiai tokią teisę gali įgyvendinti tam tikromis formomis: dalyvaudami valstybės valdyme per savo išrinktus atstovus bei kreipdamiesi į valstybės valdžios institucijas.

Pagal šią tvarką Federalinis susirinkimas (parlamentas) negali keisti Konstitucijoje 1 skirsnio (konstitucinės santvarkos pagrindai), 2 skirsnio (žmogaus ir piliečio teisės ir laisvės) ir 9 skirsnio (Konstitucijos pataisos ir konstitucijos keitimas – 136 str. 1 d.). Ši teisė suteikta Konstituciniam susirinkimui, kuris turi būti šaukiamas federalinio konstitucinio įstatymo nustatyta tvarka, jeigu tokioms Konstitucijos pataisoms pritaria trys penktadaliai visų abejų Federalinio susirinkimo rūmų narių (135 str. 2 d.). Konstitucinis susirinkimas patvirtinta Konstitucijos nekeičiamumą arba parengia naują Konstitucijos projektą ir jį priima dviem trečdaliais visų savo narių balsų dauguma arba pateikia visuotiniam tautos balsavimui (referendumui). Šiuo atveju Konstitucija laikoma priimta, jeigu jos priėmimui pritarė daugiau kaip pusė rinkėjų, dalyvaujant balsavime daugiau nei pusei visų rinkėjų (135 str. 3 d.).

Konstitucijos 3–8 skirsnių, reglamentuojančių federalinius santykius ir valdžios sistemą, pataisos priimamos ta pačia tvarka, kuria priimami federaliniai konstituciniai įstatymai (dviem trečdaliais Valstybės Dūmos ir trim ketvirtadaliais Federacijos Tarybos balsų) ir įsigalioja, kai joms pritaria ne mažiau kaip du trečdaliai Rusijos Federacijos įstatymų leidžiamosios valdžios institucijų subjektų (108, 136 str.); Konstitucijos 65 straipsnio, įvardijančio Federacijos subjektus, pataisos dėl naujojo federacijos subjekto priėmimo ar jo sudarymo, federacijos subjekto konstitucinio teisinio statuso pakeitimo nereikalauja dviejų trečdalių federacijos subjektų įstatymų leidžiamosios valdžios institucijų pritarimo (137 str.);

Konstitucijos 3–8 skirsnių pataisų priėmimui yra taikoma federalinių konstitucinių įstatymų priėmimo tvarka, jos įsigalioja, kai joms pritaria ne mažiau kaip du trečdaliai Rusijos Federacijos įstatymų leidžiamosios valdžios institucijų subjektų.

Federalinių konstitucinių įstatymų, kurie savo esme yra federalinio įstatymo rūšis, priėmimo tvarka nustatyta Konstitucijos 108 straipsnio 2 dalyje. Toks įstatymas laikomas priimtu, jeigu už jį balsavo ne mažiau kaip trys ketvirtadaliai visų Federacijos Tarybos narių ir ne mažiau kaip du trečdaliai visų Valstybės Dūmos deputatų. Rusijos Federacijos Prezidentas per 14 dienų turi ji pasirašyti ir paskelbti.

Tuo tarpu Konstitucijos 3–8 skirsnių pataisų priėmimo procedūra yra kitokia nei konstitucinių federalinių įstatymų. Ji skiriasi Konstitucijos pataisų iniciatyvos subjektais (134 str.), kurie nesutampa su Konstitucijos 104 straipsnyje nustatytais įstatymų leidybos iniciatyvos subjektais. Kad Konstitucijos pataisos įsigaliotų, būtina, kad joms pritartų ne mažiau kaip du trečdaliai Rusijos Federacijos įstatymų leidžiamosios valdžios institucijų subjektų. Esant tokiam pritarimui Rusijos Federacijos prezidentas privalo ją pasirašyti ir paskelbti.

Federaliniai konstituciniai įstatymai ir federaliniai įstatymai yra priimami Rusijos Federacijos kompetencijos klausimais (76 str.). Federalinių įstatymų iniciatyvos procedūros ir priėmimo tvarka, palyginti su Konstitucijos pataisomis (136 str.) ir federaliniais konstituciniais įstatymais (108 str.), yra paprastesnė (visų Valstybės Dūmos deputatų balsų dauguma – 105 str.). Be to, Rusijos Federacijos prezidentas gali juos vetuoti ir teikti Valstybės Dūmai ir Federacijos Tarybai svarstyti iš naujo (107 str.). Tokios teisės jis neturi Konstitucijos pataisų ir federalinių konstitucinių įstatymų atžvilgiu. Dėl minėtų skirtumų Konstitucijos pataisos negali būti įgyvendinamos federalinio įstatymo forma.

Jos negali būti įgyvendinamos ir federalinio konstitucinio įstatymo forma dėl Konstitucijos 108 straipsnyje įtvirtintos išlygos priimti tokios rūšies įstatymus tais klausimais, kurie nustatyti Konstitucijos. Taigi tokie įstatymai turi Konstitucijos apibrėžtus „objektus“. Tai: nepaprastosios padėties įvedimas – 56 straipsnis; federacijos subjekto statuso pakeitimas – 66 straipsnio 5 dalis; valstybės simboliai – 70 straipsnio 1 dalis, Rusijos Federacijos Konstitucinio Teismo, Aukščiausiojo Teismo, Aukščiausiojo arbitražinio teismo, kitų federalinių teismų įgaliojimai, jų sudarymo ir veiklos tvarka – 128 straipsnio 3 dalis ir kt. Tarp šių „objektų“ nėra Konstitucijos 3–8 skirsnių pataisų. Taigi Konstitucija subordinuoja federalinius konstitucinius įstatymus, kurie pagal savo teisinę prigimtį yra priimami Konstitucijai vykdyti, o ne jai keisti. Konstitucija neleidžia teigti, kad federaliniai konstituciniai įstatymai yra sudedamoji Konstitucijos dalis. Pagal teisinę galią tokie įstatymai eina po Konstitucijos.

Konstitucijos pataisos (136 str.) gali būti įgyvendinamos tik specialios rūšies įstatymu, kuris savo teisine galia prilygtų Konstitucijai ir sudarytų jos materiją. Rusijos Federacijos Konstitucinis Teismas 1995 metų spalio 31 d. nutarime konstatavo, kad „Konstitucijos pataisos turi būti priimamos specialia teisės akto forma – Rusijos Federacijos įstatymu dėl Konstitucijos pakeitimo. Konstitucijos pataisoms taikoma federalinio konstitucinio įstatymo priėmimo tvarka (136 str.) reiškia, kad turi būti gauta ne mažiau kaip du trečdaliai visų Valstybės Dūmos deputatų ir trys ketvirtadaliai visų Valstybės Tarybos narių balsų (108 str. 2 d.). Kartu Konstitucija nustato papildomą reikalavimą, kad Konstitucijos pataisai pritartų ne mažiau kaip du Rusijos Federacijos įstatymų leidžiamosios valdžios institucijų subjektų (136 str.). Be to, Konstitucijos pataisa turinčius atitikti specialų konstitucinį reikalavimą, kuriame nustatytas subjektų, turi teisę pagal Konstitucijos 134 straipsnį inicijuoti Konstitucijos pataisas. Konstitucijos pataisai pritarus, įstatymą dėl Konstitucijos pakeitimo privalo pasirašyti ir paskelbti Rusijos Federacijos prezidentas.“[372]

Konstitucijos tiesioginio taikymo principas įtvirtintas be jokių išlygų ar apribojimų. Taigi tiesiogiai taikomos ne tik konstitucinės normos dėl žmogaus ir piliečio teisių ir laisvių, bet ir bet kurios kitos normos, kurios pagal savo turinį gali būti taikomos tiesiogiai (nesant nuorodos į federalinį įstatymą). Rusijos Federacijos Konstitucinis Teismas 1995 m. liepos 31 d. nutarime, nagrinėdamas valstybės vadovo kompetencijos įgyvendinimo klausimus, konstatavo, kad „Tiesioginio Konstitucijos taikymo principas Rusijos Federacijos prezidentui leidžia vykdyti Konstitucijoje nustatytus įgaliojimus ir nesant atitinkamo įstatymo.“[373]

Konstitucijos autoritetas priklauso ne tik nuo pačios Konstitucijos, bet ir nuo joje deklaruojamų vertybių Konstitucijos apsaugos klausimais. Konstitucijos apsaugos funkciją vykdo visos valstybės ir vietos savivaldos institucijos, visuomeninės organizacijos, piliečiai. Teisinės Konstitucijos apsaugos garantijos yra įtvirtintos pačioje Konstitucijoje:

– reikalavimas derinti įstatymus ir kitus teisės aktus su Konstitucija (15 str. 1 d.);

– valstybės valdžios, taip pat vietos savivaldos institucijų, pareigūnų, piliečių ir jų susivienijimų pareiga laikytis Konstitucijos (15 str. 2 d.);

---

[372] Konstitucionnyj sud Rossijskoj Federaciji, 1992–1996 opredelenija i rešenija. Moskva, 1997.

[373] Ten pat.

– Rusijos Federacijos prezidento atliekama Konstitucijos garanto funkcija (80 str. 2 d.), patvirtinama jo priesaikoje (80 str. 1 d.) ir vykdoma panaudojant teisę sustabdyti Konstitucijai prieštaraujančius federacijos subjektų vykdomosios valdžios aktus ((85 str. 2 d.), taip pat teisė panaikinti Konstitucijai, federaliniams įstatymams ir Rusijos Federacijos prezidento įsakams prieštaraujančius Rusijos Federacijos vyriausybės nutarimus (135 str. 3 d.); sudėtinga Konstitucijos keitimo tvarka; teismų, ypač Rusijos Federacijos Konstitucinio Teismo, funkcionavimas.

Literatūra

1. Konstitucija (Osnovnoj zakon) Sojuza Sovietskich Socialističeskich Respublik, Konstituciji (Osnovnyje zakoni) Sojuznich Sovietskich Socialističeskich Respublik. Moskva: izdatelstvo „Vedomosti sovetov narodnich deputatov SSSR“, 1985.
2. Konstitucionnoje pravo Rossiji. Sbornik normativnich dokumentov, sostavitel A. E. Kozlov. Moskva: izdatelstvo BEK. 1996.
3. Vedomosti Verchovnogo Sovieta Rossijskoj Sovetskoj Federativnoj Socialističeskoj Respubliki. 1988. No. 51.
4. Vedomosti Verchovnogo Sovieta Rossijskoj Sovetskoj Federativnoj Socialističeskoj Respubliki. 1989. No. 44(1618).
5. Vedomosti Verchovnogo Sovieta Rossijskoj Sovetskoj Federativnoj Socialističeskoj Respubliki. 1990. No. 2.
6. Vedomosti Verchovnogo Sovieta Rossijskoj Sovetskoj Federativnoj Socialističeskoj Respubliki. 1990. No. 3.
7. Vedomosti Verchovnogo Sovieta Rossijskoj Sovetskoj Federativnoj Socialističeskoj Respubliki. 1990. No. 29.
8. Vedomosti Verchovnogo Sovieta Rossijskoj Sovetskoj Federativnoj Socialističeskoj Respubliki. 1991. No. 17.
9. Vedomosti Verchovnogo Sovieta Rossijskoj Sovetskoj Federativnoj Socialističeskoj Respubliki. 1991. No. 22.
10. Vedomosti Verchovnogo Sovieta Rossijskoj Sovetskoj Federativnoj Socialističeskoj Respubliki. 1991. No. 44.
11. Vedomosti Verchovnogo Sovieta Rossijskoj Sovetskoj Federativnoj Socialističeskoj Respubliki. 1991. No. 52.
12. Vedomosti Verchovnogo Sovieta Rossijskoj Sovetskoj Federativnoj Socialističeskoj Respubliki. 1992. No. 17.
13. Vedomosti Verchovnogo Sovieta Rossijskoj Sovetskoj Federativnoj Socialističeskoj Respubliki. 1992. No. 20.
14. Vedomosti Verchovnogo Sovieta Rossijskoj Sovetskoj Federativnoj Socialističeskoj Respubliki. 1992. No. 51.

15. Vedomosti Verchovnogo Sovieta Rossijskoj Sovetskoj Federativnoj Socialističeskoj Respubliki. 1993. No. 2.
16. Vedomosti Verchovnogo Sovieta Rossijskoj Sovetskoj Federativnoj Socialističeskoj Respubliki. 1993. No. 12.
17. Konstituciji gosudarstv Evropy / Pod obščej redakcijei L. A. Okunkova. Moskva: Norma, 2001.
18. Konstituciji zarubežnych stran. Sostavytel V. V. Maklakov. Moskva: BEK, 2002.
19. Konstitucionnij sud Rossijskoj Federaciji. Postanovlenija i opredelenija 1992–1996. Sostavitel i otvetstvennij redaktor T. G. Moršakova. Moskva: Novij Jurist, 1997.
20. Komentarij k Konstituciji Rossijskoj Federaciji. Obščiaja redakcija J. B. Kudriavceva, fond „Pravovaja kultūra“. Moskva, 1996.
21. Bobotov S. V. Konstitucionnaja justicija. Moskva, 1994.
22. Baglaj M. B., Gabričidzė B. N. Konstitucionnoje pravo Rossijskoj Federaciji: učebnik. Moskva: Infa M – Kodeks, 1996.
23. Chakimov R. Konstitucionnij proces v Rossijskoj Federaciji: tendenciji i perspektyvi. Centr konstitucionnich issledovanij Moskovskogo obščestvennogo fonda. Moskva, 1998.
24. Čecharina V. Novaja rol Konstituciji (Rossija). Moskva, 2001.
25. Čirkin V. E. Konstitucionnoje pravo zarubežnych stran. Praktikum. Moskva: Jurist, 1999.
26. Engibarian R. V., Tadevosian E. V. Konstitucionnoje pravo: učebnik. Moskva: Jurist, 2000.
27. Favoreu L. Konstituciniai teismai / Vertė E. Jarašiūnas. Vilnius: Garnelis, 2001.
28. Kovalenko A. I. Konstitucionnoje pravo Rossiji: učebnik. Moskva: Pravo i zakon, 1997.
29. Strašun B. A. Novaja rol rossijskoj Konstituciji. Moskva, 2001.
30. Rumiancev O. G., Dodonov V. N. Juridičeskij enciklopedičeskij slovar. Moskva: Infa, 1997.
31. Tichomirova L. V., Tichomirov M. J. Juridičeskaja enciklopedija. Moskva, 1997.

The Modern Constitution: Comparative Studies on constitutional regulations

Summary

The title of the book – „The Modern Constitution: Studies on Constitutional Regulation in Foreign Countries" presupposes that it will be dedicated for the analysis of constitutions of various foreign countries. This book is a logical and understandable step in a series of the analyses of foreign constitutional law that the Department of the Constitutional Law of Law Faculty, Lithuanian University of Law, intends to achieve. The Lithuanian perception of the constitutional reality would be very limited without understanding of a wider context of constitutional regulation, its importance and essence, without the knowledge of constitutional experience of other foreign countries. Our findings would be more objective if we are able to compare the Lithuanian constitutional legal reality with the experience of other countries; because of the comparative approach we will be able to understand certain aspects that would be unknown in case if we follow only the Lithuanian constitutional reality.

The essence of the constitutional regulation is restriction of power. The constitutional restriction of power is based on two major principles: the priority of human rights in relations between individuals and the state and the principle of separation of powers. The Nation adopts the Constitution in order to protect individuals from possible abuse of power by state institutions. The legal system and the legal practice that are based on the rule of law can guarantee the protection of human rights and freedoms.

The Constitution may be treated from different angles. In one case it may be defined as some kind of agreement of the society on the basic rules of life, as a mechanism to coordinate various interests. On the other side, the Constitution may be seen as the supreme law, which is created by civil society and is aimed at influencing all the national legal system. The Constitution may also be seen as a very

particular field of legal regulation, emphasizing the oneness of that law, its supreme power; in this case it is understood as the only and the most important centre of legal life, etc. As it was mentioned above the constitutional norms and principles are reasonably characterized as the supreme law (institutions of constitutional justice, while interpreting constitutional provisions, reveal their actual content).

The monograph „The Modern Constitution: Studies on Constitutional Regulation in Foreign Countries" is dedicated to analyse the consolidation of this exceptional legal act in the experience of various particular countries. First of all, before analysing the constitutions in force, we will pay attention to the way of development of constitutional regulation, to the most important successes in consolidating constitutionalism. Our next step is to analyse the legal regulation of the USA Constitution of 1787. This is a logical step as the USA is the spearhead of the consolidation of constitutionalism. The review of French, German, Italian, Spanish Constitutions is the evaluation of constitutional experience of the „old" Member States of the European Union (except Spain). The unwritten Constitution of the United Kingdom is an interesting example of constitutionalism, as well as Dutch (1983) and Finnish (1999) Constitutions are. The Constitution of the Republic of Poland (1997) is included in the list of the subjects of research as an example of the constitutional system of the country which successfully passed from a totalitarian to a democratic regime. Finally, the Russian Constitution is in our horizon too: it will provide us with the possibility to get acquainted with particularities of the constitutional regulation of the country with unclear post-totalitarian development.

The purpose of the authors of the monograph „ The Modern Constitution: Studies on Constitutional Regulation in Foreign Countries" is to expose a variety of modern constitutional regulations, to define the institutes entrenched in the constitutions of different countries, to reveal the essence of the constitutional systems of these countries. It has not been an easy task for them. On the one hand, the authors had been overwhelmed by the abundance of available data, but they also faced restriction by a comparatively modest number of pages they were allowed to write in this volume. On the other hand, at least in this volume the main focus has been on the analysis of the constitution as the fundamental legal act of a country. The reader will not find an extensive research of the constitutional doctrines developed by the

institutions of constitutional control even though these doctrines were mentioned by the authors. The authors did this intentionally. Certainly, they would have needed to do more voluminous research and to choose a different format if they had wanted to explore the constitution as an inalienable connection between the constitution and constitutional jurisprudence which reveals the constitutional content. Thus, the authors of the book decided to limit themselves with quite modest extent of the research which might be also understood as a warm-up before a further analysis of the constitutional reality of the world.

The monograph „The Modern Constitution: Studies on constitutional regulations in Foreign Countries" is composed of the following chapters: the first – „From the First Constitution to the Latest Constitutions: A Few Thoughts on the Path of Constitutional Regulation" by E. Jarašiūnas, the second – „The Constitution of the U.S.A." by G. Mesonis, the third – „The Constitution of the Fifth Republic (The French Constitution of 1958)" by E. Jarašiūnas, the fourth – „The Basic Law (The Constitution of the Federal Republic of Germany)" by M. Vainiūtė, the fifth – „The Constitution of the Republic of Italy" by J. Žilys, the sixth – „The Constitutional System of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland" by G. Mesonis, the seventh – „The Constitution of the Netherlands" by T.Birmontienė, the eighth – „The Constitution of Spain" by E. Vaitiekenė, the ninth – „The Republic of Finland and its Constitution" by S.Vidrinskaitė, the tenth – „The Constitution of Poland" by V. Staugaitytė, the eleventh – „The Constitution of Russia" by O. Buišienė.

The Constitutions which are presented in this volume encompass both „the old ones" and the „the new ones". Both types inevitably are being tested by the changes of society at the beginning of 21st century. Globalisation, new transformations of the forms of governing of modern society, new technologies, changes of lifestyle of people, i.e. the ever-changing social, economic and political context comes as the background for a constitution as the fundamental rule for the life of modern society. Can this rule ensure the make-up of modern society, can it provide clear the legal framework for the current social and political process, can it safeguard human rights and freedoms in the ever-changing world? Are democratic constitutions alive and vital? The answers to these questions are to be found in the future. In the

opinion of the authors of this volume, this book will meet at least minimal expectations, if it provide some knowledge necessary for the more thorough research of the development of the constitutional reality.

This book begins the monography series about constitutional regulation in foreign countries. We have already mentioned that in the first book we will deal with the systems of constitutional regulation of the U.S.A., France, Germany, Italy, Spain, Great Britain (not codified), Finland, The Netherlands, Poland, Russia. In other books of this monography series we will analyse the constitutional heritage of other European countries and the constitutional heritage beyond our continent.

MRU © MRU MRU

Birmontienė, Toma; Buišienė, Ona; Jarašiūnas, Egidijus; Mesonis, Gediminas; Staugaitytė, Viktorija; Vainiūtė, Milda; Vaitiekienė, Elena; Vidrinskaitė, Saulė; Žilys, Juozas

Ši-117 Šiuolaikinė konstitucija: studijos apie užsienio šalių konstitucinį reguliavimą. Kolektyvinė monografija. – Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2005 – 368 p.

Bibliogr.: 31, 51, 79, 130, 194, 217, 227, 263, 286, 325, 362.

ISBN 9955-19-006-X (1 dalis)

ISBN 9955-19-007-8 (bendras)

Monografijoje „Šiuolaikinė konstitucija: studijos apie užsienio šalių konstitucinį reguliavimą“ siekiama atskleisti šiuolaikinio konstitucinio reguliavimo įvairovę, apibūdinti įvairių šalių konstitucijų įtvirtintus institutus. Daugiausia dėmesio autoriai skiria konstitucijos, kaip svarbiausio nacionalinės teisės akto, analizei. Stengiamasi parodyti šiuolaikinio konstitucinio reguliavimo esmę ir jo ypatumus konkrečiose valstybėse. Monografijoje nagrinėjamos Jungtinių Valstijų, Prancūzijos, Vokietijos Federacinės Respublikos, Italijos, Didžiosios Britanijos, Nyderlandų, Ispanijos, Suomijos, Lenkijos ir Rusijos konstitucinio reguliavimo sistemos.

Knyga skirta visiems, kas domisi konstitucine teise, konstitucinio reguliavimo įvairiose šalyse problemomis.

UDK 342.4

ŠIUOLAIKINĖ KONSTITUCIJA: STUDIJOS APIE UŽSIENIO ŠALIŲ KONSTITUCINĮ REGULIAVIMĄ

Kolektyvinė monografija

Redagavo *Jūratė Balčiūnienė*
Viršelio dailininkė *Stanislava Narkevičiūtė*
Maketavo *Aušrinė Ilekytė*

SL 585. 2005 06 10. 19,72 leidyb. apsk. l.
Tiražas 500 egz. Užsakymas
Išleido Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras,
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius
El. paštas leidyba@mruni.lt
Puslapis internete www.mruni.lt
Spausdino UAB „Baltijos kopija“, Kareivių g. 13b, Vilnius
Puslapis internete www.kopija.lt
Elektroninis paštas info@kopija.lt

© MRU